

# EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely

*erityisesti taloudellisten  
vaikutusten arvioinnin kannalta*

VALTIONTALOUDEN  
TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUS 122/2006

# EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely

*erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin  
kannalta*



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO  
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 347/54/04  
30.3.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen EU-säädösehdotusten kansallista käsittelyä koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kaikille ministeriöille sekä tiedoksi valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Juho Nurminen

***Asiasanat:***

EU-säädösehdotus, EUTORI, säädösvalmistelu, vaikutusarvioinnit, yhteensovitusjärjestelmä

---

# SISÄLLYS

---

TIIVISTELMÄ .....	7
RESUMÉ .....	10
1 JOHDANTO .....	13
2 TARKASTUSASETELMA .....	16
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus .....	16
2.2 Tarkastuskohteen rajausta ja tarkastuskysymykset.....	18
2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät .....	21
3 TARKASTUSHAVAINNOT .....	24
3.1 Yhteensovitusjärjestelmä .....	24
3.1.1 EU-sihteeristö .....	26
3.1.2 EUTORI-tietojärjestelmä.....	28
3.1.3 EU-säädöshankkeen avaus ja asiakirjojen hallinta....	31
3.1.4 Toiminta vastuuministeriössä .....	33
3.1.5 Jaostokäsittely ja käsittely EU-asioiden komiteassa .	34
3.1.6 EU-ministerivaliokunta .....	35
3.1.7 Eduskunta .....	35
3.1.8 Kokoavia havaintoja .....	36
3.2 Valmistelukäytännöt ministeriöissä .....	37
3.2.1 Käytännöt ja puitteet ministeriöissä .....	38
3.2.2 Kokoavia havaintoja .....	47
3.2.3 Taloudellisten vaikutusten arviointi .....	49
3.2.4 Vaikutusarvioiden vertailua hallitusten esitysten ja EU-säädösehdotusten kesken .....	59
3.2.5 Kolme säädöshanketta: lähempi tarkastelu.....	62
3.3 Tiedottaminen .....	69
3.3.1 Säädösperusta ja annetut ohjeet.....	70
3.3.2 Tiedottamisen yleisyys ja menettelytavat.....	75
3.3.3 Vaikutustietojen esiintyminen eduskunnalle annetussa informaatiassa .....	81
3.3.4 Tietojärjestelmien yhteensopivuus .....	88
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT .....	91
LÄHTEET .....	95
LIITE .....	98



## EU-SÄÄDÖSEHDOTUSTEN KANSALLINEN KÄSITTELY *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*

Suomen EU-jäsenyyden seurauksena sekä ministeriöiden että eduskunnan työmäärä on lisääntynyt selvästi. Näin mm. siksi, että unionin jäsenyys on tuonut mukanaan kotimaassa tapahtuvaa EU-säädösvalmistelua.

Ministeriöissä tapahtuu kahdenlaista säädösvalmistelua: hallituksen esitysten valmistelua ja EU-säädösvalmistelua. Näiden säädöstyypin valmistelu poikkeaa melko paljon toisistaan. Hallituksen esitysten valmistelussa keskeinen asema on toimivaltaisella ministeriöllä, kun taas eduskunta ei osallistu itse valmisteluprosessiin. EU-säädösehdotusten valmistelua varten on puolestaan luotu yhteensovitusjärjestelmä, jossa toimijoiden määrä on suurempi kuin hallituksen esitysten valmistelussa. Ministeriöiden asema on keskeinen mutta ei yhtä korostunut kuin hallituksen esitysten valmistelussa. EU-säädösvalmistelussa eduskunta osallistuu jo itse substanssivaiheessa prosessiin.

Tarkastuksessa selvitettiin ovatko Suomen viranomaisten käytännöt EU-säädösten valmistelussa toimivia tiedonkäyttäjän eli eduskunnan näkökulmasta. Tarkastuksessa erityisen mielenkiinnon kohde oli EU-säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointi. Tarkastuksessa arvioitiin toiminnan ohjausta, ministeriöiden menettelytapoja arviointitiedon tuottamisessa ja eduskunnalle tiedottamisessa sekä taloudellisia vaikutuksia koskevan arviointitiedon laatua ja riittävyttä.

Tarkastus toteutettiin haastatteleamalla virkamiehiä ministeriöistä, eri eduskunnan valiokunnista, Suomen EU-edustustosta ja Euroopan unionin komissiosta. Tarkastuksessa toteutettiin myös ministeriöille suunnattu kysely. Tarkastuksessa perehdyttiin lisäksi perusteellisesti kolmeen säädöshankkeeseen valmisteluprosessin käytäntöjen selvittämiseksi. Edelleen tarkastuksessa poimittiin jo päättyneistä EU-säädöshankkeista sekä otos että näyte. Tarkastuksessa perehdyttiin myös eduskunnalle tiedottamisessa käytettäviin U- ja E-kirjelmiin sekä U-jatkokirjelmiin ja niiden tietosisältöön.



Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että EU-säädösvalmistelua varten luotu menettely, yhteensovitusjärjestelmä, on toimiva. Järjestelmä luo edellytykset valmistelulle, jossa mahdollisimman kattavasti tulee esiin eri intressitahojen näkökulmat kuitenkin niin, että valmistelu ei ole kohtuuttoman raskas siinä toimiville. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että järjestelmään ei sisälly varsinaista strategista ohjausta, vaan kaikki hankkeet valmistellaan periaatteessa samoin tavoin. Järjestelmän tasolla toimiva strateginen ohjaus mahdollistaisi ennakoon varautumisen esim. kansallisesti tärkeisiin hankkeisiin varaamalla niiden valmisteluun riittävät resurssit.

Tarkastuksessa poimittujen päättyneiden EU-säädöshankkeiden valmisteluasiakirjojen perusteella (perusmuistiot ja EU-ohjeet) voi todeta, että taloudellisten vaikutusten arviointi on vähäistä ja keskittyy lähes täysin mahdollisesti koituvien kustannusten analyysiin. Hyötyjen pohdintaa ei ole juuri lainkaan. Vaikutusarviot ovat yleensä lyhyitä, ilmaisumuodoltaan väljiä ja rahamääräiset arviot ovat sangen harvinaisia. Ministeriöiden välillä vaikutusarvioiden tasossa ei ole merkittäviä eroja.

Eduskunnalle tiedottamisessa käytettävien U- ja E-kirjelmien sekä U-jatkokirjelmien sisällön osalta tarkastuksessa havaittiin, että näissä dokumenteissa vaikutusarviot olivat parempia kuin perusmuistioissa tai EU-ohjeissa, mutta ero ei ollut erityisen suuri. Säädösvalmistelun edetessä oli kuitenkin havaittavissa vaikutusarviointien laadun parantumista tiedon määrän karttuessa.

Tarkastusvirasto suosittaa, että säädöshankkeiden valmistelutyössä harkittaisiin ennakoivaa strategista suunnittelua jonka avulla kyettäisiin varautumaan tuleviin säädöshankkeisiin. Tällaisen itsenäisen toimijan olemassaolo veisi ilmeisesti valtaa ministeriöiltä, joten menettely voi olla vaikeasti toteutettavissa.

Tarkastusvirasto suosittaa myös, että ministeriöissä valvotaan entistä paremmin sitä, että EU-säädösehdotusten vaikutusarviointit vastaavat hyvän valmistelun vaatimuksia. Valmistelijoilla tulee olla sekä tukea valmistelutyöhön että riittävät ohjeet valmistelun avuksi. Valmistelutyössä syntyvät dokumentit tulee tallettaa asianmukaisesti EUTORI-tietojärjestelmään. EU-säädösvalmistelua koskeva ohjeistus tulee myös koota ja täsmentää jotta eduskunnalle tiedotettavat säädösasiat tulevat selkeästi määritellyiksi. Tarkastusvirasto katsoo lisäksi, että ministeriöiden käytäntöjä U- ja E-kirjelmien val-

mistelussa tulee yhtenäistää. Lisäksi ainakin U-kirjelmissä tulisi siirtyä vakio-otsikointiin.

## DEN NATIONELLA BEHANDLINGEN AV FÖRSLAG TILL EU-FÖRFATTNINGAR

*särskilt med hänsyn till bedömningen av de ekonomiska verkningarna*

Till följd av Finlands medlemskap i EU har både ministeriernas och riksdagens arbetsmängd ökat klart. Så har skett bl.a. därför att medlemskapet i unionen har fört med sig beredning av EU-författningar som sker i hemlandet.

Vid ministerierna förekommer två slag av författningsberedning: beredning av regeringens propositioner och beredning av EU-författningar. Beredningen av dessa typer av författningar avviker tämligen mycket från varandra. Vid beredningen av regeringens propositioner har det behöriga ministeriet en central ställning, medan åter riksdagen inte deltar i själva beredningsprocessen. För beredningen av förslag till EU-författningar har för sin del skapats ett samordningssystem, där antalet aktörer är större än i beredningen av regeringens propositioner. Ministeriernas ställning är central men inte lika understruken som i beredningen av regeringens propositioner. Vid beredningen av EU-författningar deltar riksdagen i processen redan i substansskedet.

Med revisionen klarades huruvida de finländska myndigheternas förfaranden vid beredningen av EU-författningar är ändamålsenliga sett ur perspektivet för den som utnyttjar informationen, dvs. riksdagen. Föremål för särskilt intresse vid revisionen var bedömningen av de ekonomiska verkningarna av förslagen till EU-författningar. Vid revisionen granskades styrningen av verksamheten, ministeriernas förfaringssätt vid alstrandet av information för bedömningen och den information som ges till riksdagen samt kvaliteten och tillräckligheten för den information som ges för bedömning av de ekonomiska verkningarna.

Revisionen genomfördes genom att intervjuer gjordes med tjänstemän vid ministerierna, riksdagens olika utskott, Finlands EU-representation och Europeiska unionens kommission. Vid revisionen riktades också en enkät till ministerierna. Revisionen granskade dessutom grundligt tre författningsprojekt i syfte att klarlägga förfa-

randena vid beredningsprocessen. Vidare togs både ett sampel och ett prov på redan avslutade EU-författningsprojekt. Vid revisionen granskades också de U- och E-skrivelser samt U-fortsättningsskrivelser som används för informationen till riksdagen och deras faktainnehåll.

Med stöd av revisionen kan konstateras att det för beredningen av EU-författningar instiftade förfarandet, samordningssystemet, är fungerande. Systemet skapar förutsättningar för en beredning där olika intressenters synpunkter förs fram så täckande som möjligt, dock så att beredningen inte är oskäligt tungrodd för de medverkande. Vid revisionen observerades emellertid att i systemet inte ingår egentlig strategisk styrning, utan alla projekt bereds i princip på samma sätt. En strategisk styrning på systemnivå skulle möjliggöra att man på förhand bereder sig på t.ex. nationellt viktiga projekt genom att reservera tillräckliga resurser för beredningen av dem.

På basis av beredningsdokumenten från de för revisionen utvalda avslutade EU-författningsprojekten (faktapromemorior och EU-anvisningar) kan konstateras att bedömningen av de ekonomiska verkningarna är knapp och koncentrerar sig så gott som helt på en analys av vilka kostnader som eventuellt uppkommer. Överväganden av nyttoaspekterna förekommer just inte alls. Bedömningarna av verkningarna är i allmänhet kortfattade, vagt uttryckta och uppskattningar i penningbelopp är synnerligen sällsynta. I nivån för bedömningen av verkningarna förekommer inte väsentliga skillnader mellan ministerierna.

I fråga om innehållet i de U- och E-skrivelser samt U-fortsättningsskrivelser som används för informationen till riksdagen observerades vid revisionen att bedömningarna av verkningarna var bättre i dessa dokument än i faktapromemoriorna eller EU-anvisningarna, men skillnaden var inte särdeles stor. Det kunde emellertid märkas att när beredningen av författningen framskred förbättrades kvaliteten för bedömningen av verkningarna i och med att tillgången på fakta ökade.

Revisionsverket rekommenderar att vid arbetet med att bereda författningsprojekten skulle övervägas en föregripande strategisk styrning med hjälp av vilken man kunde bereda sig på kommande författningsprojekt. Existensen av en sådan självständig aktör skulle uppenbarligen frånta ministerierna makt, varför det kan vara svårt att införa en sådan praxis.

Revisionsverket rekommenderar också att ministerierna övervakar bättre än tidigare att bedömningarna av verkningarna av förslag till EU-författningar svarar mot kraven på en god beredning. De som utför beredningen bör ges både stöd för sitt arbete och tillräckliga instruktioner. De dokument som uppkommer vid beredningen bör lagras på adekvat sätt i EUTORI-informationssystemet. De anvisningar som gäller beredningen av EU-författningar bör också sammanställas och preciseras så att de författningsärenden om vilka riksdagen skall informeras blir klart definierade. Revisionsverket anser dessutom att ministeriernas förfaranden vid beredningen av U- och E-skrivelserna bör förenhetligas. Vidare borde åtminstone i U-skrivelserna övergå till en standardrubricering.

---

# 1 JOHDANTO

---

Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi tuli vuoden 2005 alussa kuluneeksi kymmenen vuotta. Eräänä jäsenyyden seurauksena osa Suomea ja suomalaisia sitovasta lainsäädännöstä on nyt lähtöisin EU:sta eli unioni käyttää yhä merkittävämpää lainsäädäntövaltaa maassamme. Suomen EU-jäsenyyden mukanaan tuoma EU-säädösvalmistelu on lisännyt sekä ministeriöiden että eduskunnan työmäärää huomattavasti.

Ministeriöissä tapahtuva lainvalmistelu voidaan jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, mistä säädöshanke on alun perin lähtöisin. Hallituksen esitysten valmistelu on valtioneuvostosta lähtöisin olevaa, kotimaisten lainsäädäntöhankkeiden valmistelua, kun taas EU-säädöshankkeiden valmistelu on lähtöisin EU:n komissiosta. EU-säädöshankkeita valmistellaan sekä EU:n toimielimissä että jokaisessa jäsenvaltiossa kansallisesti.

Hallituksen esitysten valmistelu ja EU-säädöshankkeiden Suomessa tapahtuva valmistelu poikkeavat toisistaan. Hallituksen esityksiä valmisteltaessa toimivaltaisen ministeriön rooli on vahva. Ministeriöiden välillä ei ole mitään virallista koordinaatioelintä tai yhteensovitussjärjestelmää.

EU-säädöshankkeiden valmistelua varten on luotu Suomen EU-jäsenyyden alkuvaiheessa oma menettely, yhteensovitussjärjestelmä, jossa toimijoita on kotimaista valmistelua enemmän eikä ministeriöiden asema ole yhtä korostunut kuin hallituksen esitysten valmistelussa. Ministeriöt vastaavat myös EU-säädöshankkeiden valmistelusta, mutta niiden välinen yhteistyö on laajempaa ja koordinoitumpaa kuin kotimaisissa säädöshankkeissa.

Myös eduskunnan rooli poikkeaa näiden valmisteluprosessien välillä. Hallituksen esitysten valmistelussa eduskunta ei osallistu itse valmisteluprosessiin, kun taas EU-säädöshankkeissa se ottaa kantaa substanssiin jo prosessin aikana. Suomen EU-asioiden valmistelujärjestelmän lähtökohta on se, että eduskunnan vaikutusvalta on todellista vain, jos se osallistuu kannanmuodostukseen prosessin alusta lähtien. Tämän vuoksi menettely on luotu sellaiseksi, että eduskunnalla on mahdollisuus kannanmuodostukseen hyvissä ajoin.

Hallituksen esitysten laatu on ollut viime vuosien aikana usein kritiikin kohteena. Eduskunta on kiinnittänyt huomiota sekä joiden-

kin lakiesitysten tekniseen laatuun että esitysten vaikutusarviointien puutteellisuuteen. Tämän kritiikin seurauksena lainvalmistelun kehittämishankkeita ja -toimenpiteitä on viime vuosina ollut useita. Lainvalmistelijoille onkin tarjolla nykyään huomattavasti erilaisia ohjeita sekä oppaita lainvalmistelun eri osa-alueille.

Euroopan unionin käyttäessä yhä enenevässä määrin lainsäädäntövaltaa nousee esiin kysymys unionin tasolta tulevien lakien valmistelun mahdollisista puutteista. Unioni onkin aloittanut 2000-luvulla hankkeita lainvalmistelun ja jo olemassa olevan lainsäädännön parantamiseksi. Uuden lainsäädännön laadun parantamiseksi erityistä huomiota on kiinnitetty vaikutusarviointeihin. Komissio on sitoutunut tuottamaan vaikutusarviointit merkittävistä lainsäädäntöhankkeista. Olemassa olevan lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja parantamiseksi komissio on julkaissut lainsäädännön yksinkertaistamisohjelman, jonka mukaisesti se antaa lainsäädäntöä yksinkertaistavia säädösehdotuksia.

Käsillä olevan tarkastuksen kohteena ovat EU-säädösehdotusten valmistelukäytännöt Suomessa sekä erityisesti säädösehdotuksista tehtävät taloudellisten vaikutusten arviointit. Lainsäädäntöä voi pitää merkittävimpänä yhteiskunnallisena ohjauskeinona ja siksi lainsäädännön vaikutusarviointit ovat keskeisessä roolissa, jotta päätöksenteon tueksi saadaan oikeaa tietoa. Tarkastuksen rajausta EU-säädöshankkeisiin puoltaa mm. se, että selvityksiä, arviointeja tai tutkimuksia EU-säädöshankkeiden valmistelukäytännöistä on toistaiseksi vähän<sup>1</sup>, ja tietyvästi EU-säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arviointeja ei ole aiemmin arvioitu. Sen sijaan kotimaisten säädöshankkeiden valmistelua sekä vaikutusarviointeja on tutkittu useallakin taholla.<sup>2</sup>

Osallistuminen jäsenvaltiona Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin edellyttää Suomen kannan määrittelyä sekä osallistumista asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon Euroopan unionissa. Val-

---

<sup>1</sup> EU-säädösehdotusten valmistelukäytännöistä ilmestyi hiljattain mietintö: *EU menettelyjen kehittäminen – EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005.*

<sup>2</sup> *Lainvalmistelusta yleensä ks. Ervasti & Tala & Castren, Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö, Helsinki 2000. Vaikutusarviointeja hallituksen esityksissä on tutkittu useampaan otteeseen oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimistossa. Ks. esim. Oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto, tarkastustoimisto Selvitys 20.1.2005.*

tionalouden ja vaikuttamisen näkökulmasta on tärkeää, että Suomen kannan määrittelyä edeltää arvio säädösehdotusten taloudellisista vaikutuksista Suomelle. Vaikutusarvioiden laadinta EU:sta tulevista säädöksistä on erityisen tärkeää siksi, että niiden muuttaminen jälkikäteen on vaikeaa tai peräti mahdotonta ja joka tapauksessa selvästi työläämpää kuin kotimaisen lainsäädännön. Tämän vuoksi jo valmisteluvaiheessa on kyettävä vaikuttamaan mahdollisimman tehokkaasti säädösten sisältöön. Vaikuttamisen suunnan ja perusteluiden kannalta taas on keskeistä, että toimijoilla ja päätöksen tekijöillä on mahdollisimman selkeä käsitys siitä, minkälaisia vaikutuksia kullakin säädösehdotuksella on.

EU-säädöshankkeiden valmisteluprosessia tai säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointeja ei Valtiontalouden tarkastusvirastossa ole aiemmin tarkastettu. Sen sijaan tarkastusvirastossa on tehty hallitusten esitysten taloudellisten vaikutuksien arviointia koskeva tarkastus vuonna 1995.<sup>3</sup> Tarkastuksessa arvioitiin lainvalmistelua siitä näkökulmasta, miten lakiesitysten taloudelliset vaikutukset oli laskettu tai arvioitu, sekä miten taloudelliset vaikutukset ilmaistiin hallituksen esityksissä.

---

<sup>3</sup> *Tarkastuskertomus 7/95.*



---

## 2 TARKASTUSASETELMA

---

### 2.1 TARKASTUSKOHTTEEN KUVAUS

Tarkastuksen kohteena ovat EU-säädöshankkeiden valmistelukäytännöt Suomessa. Tarkastuksen huomio keskittyy yhteensovitusjärjestelmään, sekä erityisesti EU-säädöshankkeista tehtäviin taloudellisten vaikutusten arviointeihin ja säädöshankkeista eduskunnalle tiedottamiseen. Eduskunnalle tiedottamista tarkastellaan pääasiassa siltä kannalta, miten tiedotuksessa on tuotu esiin säädösehdotusten taloudelliset vaikutukset. Tarkastuksen tavoitteena on siis selvittää kansallisten viranomaiskäytäntöjen tehokkuutta EU-säädösvalmisteluun osallistumisessa sekä sitä, miten hyvin ja miten laadukkaita taloudellisten vaikutusten arviointeja järjestelmä tuottaa.

Virallisesti säädösvalmisteluun osallistuminen EU:n jäsenmaissa alkaa siitä, kun komission säädösehdotus saapuu jäsenvaltioihin tiedoksi valmistelua varten. Tarkastuksessa käsitellyt EU-säädösehdotukset ovat joko asetuksia, direktiivejä tai päätöksiä.<sup>4</sup> Säädöstyypit eroavat toisistaan mm. sen suhteen, miten sitovia ne ovat.

*Asetukset* sitovat sellaisenaan kaikkia EU:n jäsenvaltioita. Asetuksia sovelletaan kaikissa unionin jäsenmaissa yhdenmukaisesti ja minkään jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö ei saa olla asetuksen kanssa ristiriidassa.

*Direktiivit* on pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä kunkin jäsenvaltion menettelytapojen mukaisesti.

*Päätökset* sitovat kaikilta osiltaan niitä, joille päätös on osoitettu. Päätökset eivät siten edellytä kansallista täytäntöönpanevaa lainsäädäntöä. Päätös voidaan osoittaa yhdelle jäsenvaltiolle tai kaikille jäsenvaltioille, yrityksille, järjestöille tai yksityishenkilöille. Päätöksillä pyritään täydentämään yksittäistapauksissa lainsäädäntöä ja yleensä niillä täydennetään asetuksia tai direktiivejä.

---

<sup>4</sup> Luvussa 3.3.3 käsitellyissä U-kirjelmissä oli mukana myös mm. puitepäätöksiä.

Euroopan unionin asioiden käsittelyjärjestelmän perusteet on luotu vuonna 1993 toteutetuilla Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muutoksilla, joiden taustalla oli Suomen liittymisen Euroopan talousalueen jäseneksi. Valtiopäiväjärjestyksen säännökset on tarkistettu Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi vuonna 1994.<sup>5</sup> Uuteen, vuonna 2000 voimaantulleeseen perustuslakiin ko. säännökset on sisällytetty lähes sellaisenaan. Perustuslain 93 §:n mukaan *valtioneuvosto* vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Suomessa EU-säädösehdotukset saapuvat ensivaiheessa valtioneuvoston kanslian EU-tiedonhallintaan, jonka jälkeen asia osoitetaan toimivaltaisen ministeriön valmisteltavaksi. Valtioneuvostosta annetun lain mukaan pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.<sup>6</sup> Laissa valtioneuvostosta säädetään myös siitä, mikä ministeriö Euroopan unionin päätösvaltaan kuuluvat asiat käsittelee ja miten toimivalta ratkaistaan.<sup>7</sup> Valtioneuvoston ohjesäännössä määritellään ministeriöiden toimialat ja säädetään EU-ministeriövaliokunnasta.<sup>8</sup>

Perustuslakiin sisältyvät säännökset eduskunnan osallistumisesta EU:n säädösvalmisteluun sekä säännökset eduskunnan tiedonsaantioikeudesta EU-asioissa. Valtioneuvoston on viipymättä asiasta tiedon saatuaan toimitettava kirjelmällään eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Edelleen ulkoasiainvaliokunnan tulee saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.<sup>9</sup> Kirjelmätyypeinä eduskunnalle tiedottamisessa ovat käytössä *U-, E- ja UTP -kirjelmät*.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> HE 318/1994 vp

<sup>6</sup> Laki valtioneuvostosta 3§.

<sup>7</sup> Laki valtioneuvostosta 9 ja 10§.

<sup>8</sup> Valtioneuvoston ohjesääntö 26§.

<sup>9</sup> Suomen perustuslaki 96 ja 97§.

<sup>10</sup> *U-asiat ovat sellaisia säädösasioita, jotka sisältönsä puolesta Suomen valtiosäännön mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. E-asiat ovat laajoja toi-*

Toimivaltaisessa ministeriössä arvioidaan se, millä kirjelmällä eduskuntaa informoidaan tai onko asia sen kaltainen, että informointia ei tarvita ollenkaan. Eri kirjelmävaihtoehdot on luotu eri asioita varten ja niitä käsitellään eri tavoin eduskunnan toimielimissä.

EU-ministerivaliokunta on hyväksynyt 15.9.2000 ohjeet EU-asioiden käsittelyvaiheista ja yhteensovittamisesta valtioneuvostossa. EU-asioiden valmistelu ja kannanmäärittely toimivaltaisissa ministeriöissä tapahtuu ohjeen mukaan siten, että vastuuministeriö laatii yhteistyössä asianosaisten tahojen kanssa jokaisesta vireille tulevasta aloitteesta viipymättä *perusmuistion*. Ohjeessa on todettu, että perusmuistiossa tulee selvittää ehdotuksen keskeiset sisällölliset, oikeudelliset, taloudelliset ja poliittiset näkökohdat sekä määritellä Suomen alustava kanta.

Ohjeet ministeriöille eduskunnan osallistumisesta kansalliseen EU-valmisteluun sisältyvät oikeusministeriön 30.3.2001 päivättyyn kiertokirjeeseen.<sup>11</sup> Kyseisen ohjeen mukaan valtioneuvoston eduskunnalle lähettämään kirjelmään liitetään muistio, jossa selostetaan lyhyesti ja ytimekkäästi ehdotuksen pääasiallinen sisältö (tavoite ja keinot) sekä säädösehdotuksen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset. Valtioneuvoston esittelijän oppaassa<sup>12</sup> on selvitetty valtioneuvoston eduskunnalle lähettämien U-kirjelmien esittelyssä noudatettavaa menettelyä.

## 2.2 TARKASTUSKOHTTEEN RAJAUS JA TARKASTUSKYSYMYKSET

Aihepiirinä EU-säädösvalmistelu on sangen laaja kokonaisuus, joka käsittää monia eri toimijoita, toiminnan vaiheita sekä paljon ohjeistusta. Tämä tarkastus kohdistuu Suomen viranomaisten toimintaan

---

*mintasuunnitelmia sekä säädösehdotuksia jotka eivät kuulu eduskunnan toimivaltaan, mutta jotka merkityksensä vuoksi on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi. UTP-asiat ovat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä asioita, jotka kuuluvat Suomen perustuslain 97§:n mukaan ulkoasianvaliokunnan toimivaltaan.*

<sup>11</sup> OM 3615/45/2000

<sup>12</sup> Valtioneuvoston esittelijän opas. Valtioneuvoston istuntoyksikkö, helmikuu 2004.

EU-säädöshankkeiden valmistelussa. Viranomaistoimijoista tarkastus rajautuu ensisijaisesti ministeriöihin säädösvalmistelun toimivaltaisina viranomaisina sekä lisäksi muihin yhteensovitusjärjestelmän puitteissa EU-säädösvalmisteluun osallistuviin viranomaistahoihin.

Ministeriöissä EU-säädösvalmistelu on samojen virkamiesten vastuulla kuin hallituksen esitystenkin valmistelu. Muista EU-säädöshankkeiden valmisteluun osallistuvista toimijoista tarkastuksen kannalta merkittävin on valtioneuvoston EU-sihteeristö, joka vastaa EU-asioiden yhteensovittamisesta.

Tarkastuksessa arvioitiin yhteensovitusjärjestelmän toimivuutta siltä kannalta, miten se tukee EU-säädösvalmistelua. Toiminnan tuloksia taas arvioitiin ensisijaisesti EU-säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointien osalta sekä lisäksi sen kannalta, kuinka hyvin eduskuntaa on tiedotettu valmistelussa olevista säädöshankkeista. Tiedotuksen arvioinnissa on painotettu sitä, miten taloudelliset vaikutukset eduskunnalle tiedottamisessa tulevat esiin.

Taloudelliset vaikutukset asiakokonaisuutena käsitettiin tarkastuksessa laajasti sisältäen erilaisiin ryhmiin ja toimijoihin kohdistuvat vaikutukset, kuten vaikutukset valtiontalouteen, julkistalouteen, elinkeinoelämään ja yksityisiin kansalaisiin. Asiakirjoista löydettyjä taloudellisten vaikutusten arviointeja ei siis ole nähty tarkoituksenmukaiseksi ryhmitellä sen mukaan, kehen vaikutukset kohdistuvat. Lähestymistapaa puoltaa se, että usein muihin toimijoihin kuin valtioon kohdistuvat suorat taloudelliset vaikutukset aiheuttavat välillisesti vaikutuksia myös valtiontalouteen. Esim. elinkeinoelämälle asetetut rasitukset saattavat vähentää yritystoimintaa, joka taas saattaa laskea valtion saamia verotuloja. Pääasiallisena kiinnostuksen kohteena tarkastuksessa ovat kuitenkin ne vaikutukset, jotka kohdistuvat välittömästi valtiontalouteen.

Tiedotusta koskeva tarkastuskertomuksen osuus keskittyy eduskunnan käsittelyyn tulevista EU-säädöksistä U- ja E-asioihin. U-kirjelmänä eduskunnan käsittelyyn saatetusta säädösehdotusasiasta on käytännössä usein informoitu eduskunnalle aiemmin E-asiana, kun säädösehdotusta ei EU:n toimielimissä ole vielä laadittu. Tarkastuksen ulkopuolelle jätettiin EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät, eduskunnan ulkoasianvaliokunnan toimivaltaan kuuluvat UTP-asiat, koska näissä ei arvioitu olevan tarkastuksessa mielenkiinnon kohteena olevia taloudellisia vaikutuksia.

Tarkastus rajataan prosessuaalisesti niihin kansallisiin valmisteluvaiheisiin, jotka edeltävät EU-säädöshankkeiden lopullista hyväksymistä ja täytäntöönpanoa EU-toimielimissä.

Tarkastuksen näkökulmana on vaikutusarviointitiedon hyödyntäjän näkökulma. Arviointitietojen hyödyntäjänä on tarkastuksessa erotettu *eduskunta*.

Tarkastuksen pääkysymykseksi muodostui seuraava:

*Ovatko suomalaisten viranomaisten käytännöt EU-säädösten valmistelussa - erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnissa - toimivia eduskunnan näkökulmasta?*

Tarkastuksessa selvitettiin ja arvioitiin

1. toiminnan ohjausta
2. toimivaltaisten ministeriöiden menettelytapoja arviointitiedon tuottamisessa ja eduskunnalle tiedottamisessa
3. taloudellisia vaikutuksia koskevan arviointitiedon laatua ja riittävyyttä

*Toiminnan ohjauksen* osalta tarkastuksessa selvitettiin toimijoiden vastuiden selkeyttä, ohjauksen sisällöllistä kattavuutta sekä ohjauksen ajantasaisuutta. Huomion kohteena vastuiden osalta oli se, miten järkevästi sekä selkeästi valmisteluvastuu ministeriöissä oli jaettu. Ohjauksen sisällöllistä kattavuutta ja ajantasaisuutta arvioitiin sillä perusteella miten hyvin valmistelijalla oli käytössään esimiesten ja asiantuntijoiden tukea ja kuinka usein ja mistä asioista ministeriöt ohjeistivat EU-säädösehdotusten vastuuvalmistelijoita.

*Ministeriöiden menettelytavoista* arvioitiin arviointiprosessin luotettavuutta, arviointiprosessin dokumentoinnin riittävyyttä, vaikutusarvioinnin käytettävyyttä ja tiedotuksen riittävyyttä ja kattavuutta. Tarkastuksessa arvioitiin luotettavuutta mm. sen perusteella, miten säädösehdotuksia valmisteltiin (ketkä valmisteluun osallistuvat). Dokumentointia arvioitiin pääasiassa sen perusteella, löytyikö säädösvalmistelusta niitä keskeisiä asiakirjoja, joita valmistelun aikana tehdään. Tarkastuksessa perehdyttiin säädösehdotusdokumenteissa esiintyviin taloudellisten vaikutusten arvioihin siltä kannalta, oliko niiden informaatioarvo hyödyllistä, kattavaa, täsmällistä ja ylipäätään päätöksenteon kannalta relevanttia.

*Taloudellisia vaikutuksia koskevan arviointitiedon* laatua ja riittävyttä tarkasteltiin sen perusteella löytyikö arviointitietoja ylipäättään, oliko tietojen erittelytarkkuus riittävä ja olivatko tiedot selkeitä ja luotettavia. Erittelytarkkuuden kohdalla kiinnitettiin huomiota siihen, oliko vaikutuksia arvioitu rahamääräisinä, oliko eri toimijoille kohdistuvia vaikutuksia eritelty ja oliko esitetty tietoja erikseen koituvista kustannuksista ja saatavista hyödyistä. Myös sitä, oliko vaikutusarvioissa tuotu esiin taustaoletukset, kuten olosuhdemuutokset ja vaikutusketjut, arvioitiin.

Tarkastuksessa ei selvitetty sitä, miten tuotettua arviointitietoa on tosiasiassiallisesti hyödynnetty säädöshanketta koskevassa päätöksenteossa.

## 2.3 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tarkastuksen aineiston muodostavat EU säädösvalmistelua ohjaava ohjeistus, selvitykset hallituksen esityksissä olevista taloudellisten vaikutusten arvioinneista, tarkastuksessa suoritettu kyselytutkimus, tarkastuksen aikana poimitut otokset ja näyte EU-säädöshankkeista sekä U- ja E-kirjeistä ja U-jatkokirjeistä sekä tarkastuksessa suoritetut haastattelut.

EU-säädösvalmistelua on ohjeistettu EU-ministerivaliokunnan valmistelukäytäntöjä koskevalla ohjeella, oikeusministeriön ohjeella (eduskunnalle tiedottaminen), valtioneuvoston esittelijän oppaalla, valiokuntaoppaalla ja mm. tietojärjestelmiä koskevalla oppaalla.

Toteutetun kirjallisen kyselyn<sup>13</sup> avulla pyrittiin selvittämään EU-säädöshankkeiden valmistelukäytäntöjä ministeriöissä. Kyselylomake lähetettiin jokaisen ministeriön EU-koordinaattorille. Kyselyn ohjeissa pyydettiin täyttämään lomake tarvittaessa ministeriön johtoa konsultoiden, jotta vastaukset vastaisivat mahdollisimman hyvin ja kattavasti ministeriössä vallitsevaa käytäntöä. Kyselyssä haettiin tietoa EU-säädöshankkeiden valmistelun organisaatiosta ja johtamisesta, tavoitteista ja resursseista, tiedonsaamisesta säädöshankkeista ja tiedottamisesta sekä ohjauksesta. Kaikki ministeriöt vastasivat kyselyyn.

---

<sup>13</sup> Kyselylomake on liitteenä 1.

Tarkastusta ja sitä edeltänyttä esiselvitystä varten haastateltiin virkamiehiä valtioneuvoston kansliasta, valtioneuvoston kanslian EU-tiedonhallinnasta, kauppa- ja teollisuusministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, oikeusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, Suomen pysyvältä edustustosta Euroopan unionissa (EU-edustusto), EU:n komission budjettiosastosta sekä eduskunnasta. Lisäksi haastateltiin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkijaa.

Tarkastuksessa poimittiin otos valtioneuvoston EUTORI -tietojärjestelmästä, johon tallennetaan EU-säädösehdotusten valmistelussa syntyvät asiakirjat. Poimintaan tuli yhdentoista ministeriön (kaikki puolustusministeriötä lukuun ottamatta) vuonna 2003 alkaneet EU-säädöshankkeet. Näistä säädöshankkeista käytiin läpi ja arvioitiin perusmuistiot taloudellisten vaikutusten arviointia koskevalta osin.

Tarkastuksessa poimittiin lisäksi näyte EU-säädöshankkeista ja näiden hankkeiden joukosta valittiin yhteensä 43 tapausta liikenne- ja viestintäministeriöstä, kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä lähempään tarkasteluun. Kyseisten hankkeiden osalta tietoja täydennettiin puhelimitse hankkeita valmistelleilta virkamiehiltä. Näytteen hankkeisiin ja niissä esiintyvien taloudellisten vaikutusten arviointeihin perehdyttiin tarkemmin kuin yhdentoista ministeriön otoksen hankkeisiin.

Mainituista kolmesta ministeriöstä valittiin lisäksi yksi EU-säädösehdotus kustakin, jonka vaiheet selvitettiin tarkasti EU-säädösvalmisteluprosessin kuvaamiseksi. Näiden kolmen hankkeen kohdalla haastateltiin hankkeiden vastuuvalmistelijoina.

Tarkastuksessa poimittiin myös otos U-kirjelmistä sen selvittämiseksi, miten eduskuntaa on informoitu valmistelussa olevista EU-säädöshankkeista. Lisäksi käytiin läpi mainitun otoksen U-kirjelmien jatkokirjelmistä sekä näyte E-kirjelmistä.

On syytä todeta, että sekä tarkastuksen lähestymistapa että analyysikohteet muuttuivat tarkastuksen aikana jonkin verran alun perin suunnitellusta. Tämä johtui tarkastusaineiston eli tarkastukseen poimittujen hankkeiden valmisteludokumenttien sisältämästä informaatiosta. Tarkastuksen alkuvaiheessa tarkoituksena oli mm. tutkia, miten vaikutusarviot kehittyivät hankkeiden valmistelun edetessä, sekä suorittaa analyysieja vaikutusarvioista uusimman (valmistelun päättymiseen jälkeen kertyneen) tiedon valossa. Ilmeni kuitenkin, että kaikkien dokumenttien ja kaiken oleellisen tiedon

saanti joistakin hankkeista oli työlästä ja joissain tapauksissa mahdotonta. Lisäksi ja ennen kaikkea vaikutusarviot osoittautuivat pääsääntöisesti niin pintapuolisiksi, ettei niiden tarkempaa analysointia katsottu mielekkääksi tehdä. Tämän seurauksena tarkastuksen lähestymistapa on pikemminkin kvantitatiivinen kuin kvalitatiivinen.

Tarkastuksen ovat suorittaneet ylitarkastajat Eija Oksanen ja Juho Nurminen, joista jälkimmäinen on kirjoittanut tarkastuskertomuksen. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäällikkö Arto Seppovaara ja tarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.



---

## 3 TARKASTUSHAVAINNOT

---

Tässä luvussa esitetään tarkastuksessa tehdyt havainnot. Luvussa 3.1 kohteena on valtioneuvoston yhteensovitusjärjestelmä, toimijat ja toimenpiteet Suomessa sen jälkeen kun säädösehdotus on saapunut EU:n toimielimistä Suomeen sekä EUTORI-tietojärjestelmä. Luvussa 3.2 käydään läpi säädösvalmistelukäytäntöjä toimivaltaisissa ministeriöissä. Luvussa tarkastellaan ministeriöiden EU-säädösvalmistelua koskevaa tavoitteiden asettamista, resursointia, organisointia ja johtamista sekä säädösehdotuksista tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointien esiintymisen yleisyyttä ja tietosisältöä. Luvun 3.3 aiheena on eduskunnalle tiedottaminen ministeriöissä valmistelussa olevista EU-säädöshankkeista. Myös tässä luvussa huomio kohdistuu erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointeihin; tarkastelun kohteena on siis ennen kaikkea se, miten hyvin eduskuntaa tiedotetaan ministeriöissä valmistelussa olevien EU-säädöshankkeiden taloudellisista vaikutuksista.

### 3.1 YHTEENSOVITUSJÄRJESTELMÄ

Suomessa on luotu EU-asioiden kotimaassa tapahtuvaa käsittelyä varten yhteensovitusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on yhteen sovitettu, poliittisten linjausten mukainen kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin.<sup>14</sup> EU-asioiden käsittelyn yhteensovittamisessa olennaista on EU-ministerivaliokunnan ohjeen mukaan kiinnittää huomiota Suomen yleisiin EU-poliittisiin linjauksiin, varmistaa toimivaltaisten ministeriöiden osallistuminen säädösvalmisteluun, informoida eduskuntaa ja luoda mahdollisuus eduskunnan osallistumiseen sekä mahdollistaa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen osallistuminen ja tiedonsaanti. Keskeistä on

---

<sup>14</sup> *EU-säädösvalmistelua koskevaa lainsäädäntöä on esitelty luvussa 2.1. EU-ministerivaliokunta on puolestaan antanut tarkentavia ohjeita yhteensovittamisesta: "EU-asioiden käsittelyvaiheet ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa", EU-ministerivaliokunta 15.9.2000.*

myös turvata eri intressiryhmien, kuten talouselämän ja ammattiliit-tojen informointi ja kuuleminen.

Yhteensovitusjärjestelmää luotaessa lähtökohtana on ollut, että ministeriöiden toimivalta EU-säädösvalmisteluun osallistumisessa vastaa pääpiirteittäin kansallisessa lainsäädännön valmistelussa sovellettua toimialajakoa. Tämän lisäksi perustuslaissa on turvattu eduskunnan oikeus osallistua valmisteluun ja saada tietoa EU:ssa vireillä olevista asioista. Eduskunnan oikeuksien turvaamiseksi on ministeriöille asetettu velvoite tiedottaa eduskuntaa niistä sää-döshankkeista, jotka kuuluvat eduskunnan toimivallan piiriin.

Valmisteluprosessin organisatorisia puitteita luotaessa lähtökoh-tana on ollut varmistaa laaja osallistumis pohja yli viranomaishallin-non sektorirajojen ja lisäksi varmistaa myös se, että viranomaishal-linnon ulkopuolisilla tahoilla on mahdollisuus tulla kuulluksi. Yh-teensovitusjärjestelmä hahmottaa myös puitteet sille, miten proses-sissa tulee toimia. Tämän puolestaan pitäisi yhtenäistää valmistelua ministeriöiden välillä ja tuottaa tasalaatuista säädösvalmistelua.

Pääpiirteissään yhteensovitusjärjestelmä on pysynyt muuttumat-tomana koko jäsenyyden ajan. Järjestelmä käsittää ns. kansallisina yhteensovittamiseliminä hierarkkisen rakenteen, jossa ylimpänä on EU-ministeriövaliokunta, sen alaisuudessa toimiva EU-asioiden ko-mitea ja komitean alaisuudessa toimivat EU-jaostot. Jaostorakenne on pysynyt muuttumattomana koko EU-jäsenyyden ajan, tosin jaos-tojen määrä on vähentynyt.

Toimijoita yhteensovitusjärjestelmässä ovat toimivaltaiset minis-teriöt, EU-asioiden komitea ja sen alaiset jaostot, EU-ministeriövaliokunta sekä valtioneuvoston EU-sihteeristö, joka vas-taa yhteensovitusjärjestelmän toimivuudesta. EU-sihteeristö toimii EU-asioiden komitean ja EU-ministeriövaliokunnan sihteeristönä. Yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat myös ministeriöiden EU-koordinaattorit, joita ministeriössä voi olla useita. Koordinaattorei-den tehtävänä on mm. seurata EU-asioita ja koordinoida niitä minis-teriön sisällä, sekä toimia yhteyselimenä valtioneuvoston EU-sihteeristöön, EU-edustustoon ja muihin EU-valmisteluelimiin ja muihin ministeriöihin EU-asioissa. Lisäksi Suomen pysyvä edustus-to Euroopan unionissa osallistuu EU-asioiden valmisteluun.

Myös eduskunta on järjestelmän toimija määriteltäessä Suomen kantaa, mutta se ei luonnollisestikaan ole varsinaisesti yhteensovi-tusjärjestelmän osa.

Kuviossa 1 on esitetty yhteensovitusjärjestelmän toimijat. Taulukossa 1 luvussa 3.1.1 on puolestaan kuvattu säädöshankkeen eteneminen järjestelmässä sen jälkeen, kun se saapuu EU:n toimielimistä Suomeen käsittelyä varten.



Kuvio 1. Yhteensovitusjärjestelmä.<sup>15</sup>

### 3.1.1 EU-sihteeristö

Valtioneuvostossa on siis organisaatio, EU-sihteeristö, jonka tehtävänä on vastata EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän toimivuudesta. Tämän lisäksi EU-sihteeristön tehtäviin kuuluu Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelut, EU:n yleiseen kehittämiseen ja institutionaalisiin kysymyksiin liittyvät tehtävät, EU-asioiden yhteensovittamista ja valmistelua koskevien menettelytapojen kehittäminen, ne EU-asiat, jotka eivät kuulu muulle ministeriölle, toimintaohjeiden välittäminen EU-edustustolle (vastuuministeriön kanssa yhdessä toimien), tiedonkulun varmistaminen Suomen EU-edustuston ja kansallisten viranomaisten välillä sekä osallistuminen valtioneuvoston EU-koulutukseen, EU-tiedotukseen ja EU-

<sup>15</sup> Kuvio on hieman muunnettu versio valtioneuvoston verkkosivuilta löytyvästä kuvioista.

asiakirjahallinnointiin. Virkamiesten vastuut EU-sihteeristössä on jaettu EU-asiaryhmien mukaan.

Valtioneuvoston EU-sihteeristö aloitti toimintansa 1.7.2000, tätä ennen EU-sihteeristö toimi ulkoasiainministeriössä. Perusteluna sihteeristön siirrolle ulkoministeriöstä valtioneuvoston kansliaan todettiin mm. uusi perustuslaki, joka korostaa pääministerin asemaa EU-asioissa ja valtioneuvostolle kuuluvien EU-asioiden yhteensovittamisessa.<sup>16</sup> Siirron tavoitteena oli myös tehostaa säädösvalmistelun yhteensovittamista.

Tarkastuksen perusteella muodostui käsitys, että EU-sihteeristön siirto ulkoasiainministeriöstä pääministerin kansliaan on korostanut sihteeristön arvovaltaa, tuonut sille "selkänöjää". Sihteeristöllä on ulkopuolisen, sektoriministeriöistä riippumattoman toimijan asema. Tätä voi pitää järjestelmän toiminnan ja yhteensovittamisen kannalta hyvänä asiana.

Havaintona oli kuitenkin, että valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristön rooli yhteensovittamisen varmistamisessa painottuu niihin asioihin, joiden eri ministeriöiden sisäisillä päätöksillä katsotaan edellyttävän yhteensovittamista. Käsitykseksi muodostui, että EU-säädösvalmistelun johtamisessa strategisen tason ohjaus tai koordinointi on vähäistä. Järjestelmään ei sisälly elementtejä tai toimijaa, joiden perusteella esim. kansallisesti tai muuten merkittävät hankkeet olisi tunnistettu jo ennen virallisen säädösehdotuksen saapumista Suomeen. Tällaisen ennakoivan toimijan etu olisi se, että sen avulla olisi mahdollista varautua etukäteen tärkeiden hankkeiden valmisteluun ja huomioida niiden vaatimat resurssitarpeet. Lisäksi sen avulla mahdollisesti kyettäisiin vaikuttamaan nykyistä paremmin ennakkoon asioiden ollessa vielä valmisteluvaiheessa EU-instituutioissa. EU-sihteeristöllä tai muullakaan toimijalla ei tällaista toimenkuvaa ole, mutta se ei välttämättä tarkoita sitä, etteivät nykyisellään toimintatavalla merkittävät asiat nousisi esiin riittävän ajoissa. Esim. luvussa 3.2.4 läpikäydyissä kolmesta hankkeesta ilmenee, että ministeriöt seuraavat tarkkaan asioita, jotka ovat vielä komission valmistelussa ja myös varautuvat tuleviin hankkeisiin. Virallisesti vastuullinen strateginen ohjaus ja ennakoiva seuranta toisivat kuitenkin järjestelmään lisää varmuutta ja selkeyttä.

---

<sup>16</sup> HE 26/2000 vp

### Taulukko 1. EU-asioiden käsittely Suomessa.<sup>17</sup>

<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Asia tulee esille komission ehdotuksen saapuessa Suomeen</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Vastuuviranomaisten sekä asiaa hoitavien virkamiesten nimeäminen (ministeriöt, EU-sihteeristö, Suomen EU-edustusto)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ministeriön kannanmäärittely, lausunnot tarvittaessa<ul style="list-style-type: none"><li>➤ etujärjestöiltä</li><li>➤ budjettijaostolta</li><li>➤ oikeudelliselta jaostolta</li><li>➤ muilta ministeriöiltä</li><li>➤ Ahvenanmaalta</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Valtioneuvoston kannanmäärittely<ul style="list-style-type: none"><li>➤ käsittely valmistelujaostossa</li><li>➤ käsittely EU-asioiden komiteassa</li><li>➤ käsittely EU-ministerivaliokunnassa</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Suomen kanta, tarvittaessa<ul style="list-style-type: none"><li>➤ eduskunnan informointi</li><li>➤ eduskunnan suuri valiokunta ja erikoisvaliokunta tai –valiokunnat</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ohjeet kokousedustajille<ul style="list-style-type: none"><li>➤ ministeriön edustajalle suoraan ja tiedoksi EU-sihteeristölle</li><li>➤ EU-sihteeristölle edelleen välitettäväksi Suomen EU-edustuston edustajalle</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Osallistuminen neuvoston, komitean tai työryhmän kokoukseen</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Suomen kannan päivittäminen</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Kotimaisen säädöksen notifiointi</li></ul>

#### 3.1.2 EUTORI-tietojärjestelmä

EUTORI on valtioneuvoston kattava, ministeriöiden ja muiden EU-valmisteluorganisaatioiden yhteisessä käytössä oleva asianhallintajärjestelmä EU-asiakirjojen laatimista, käsittelyä, jakelua ja arkistointia varten.<sup>18</sup> EUTORI valmistui syksyllä 2002 ja sen käyttö ministeriöissä alkoi samana vuonna. Tietojärjestelmä on luotu EU-asioiden yhteensovittamisen tukemiseen ja kehittämiseen ja sen avulla pyritään kansallisen tason valmistelun tehostamiseen. Tietojärjestelmä kokoaa yhteen valtioneuvostossa tapahtuvan EU-asioiden valmistelun, ja sillä pyritään nopeuttamaan tiedonkulkua.

<sup>17</sup> Taulukko on hieman supistettu versio Senaattori-palvelimelta löytyvästä taulukosta.

<sup>18</sup> EUTORI Käyttäjän opas 5.4.2004

Järjestelmän käyttäminen edellyttää käyttäjätunnusta ja salasanaa. Käyttäjätunnus annetaan EU-valmisteluun osallistuville henkilöille.

EUTORIlla käsiteltäviä asioita ovat esim. säädökset, tuomioistuinasiat, toimintaohjelmat, valvontamenettelyt, EU:n piirissä tehtävät sopimukset ja EU:n ja kolmannen maan tai maaryhmän suhteita koskevat asiat. EUTORI on korvannut Eurodocin, EU-asioiden saapumisrekisterin, valtioneuvoston kanslian EU-diaarin ja ulkoasiainministeriön aiemmin käytössä olleen asiakirjojen laadintajärjestelmän ASKIn EU-osion, sekä ministeriöiden EU-asioiden erilliset diaarit, joita on myös käytetty EU-asioiden valmisteluun. Tietojärjestelmä toimii myös EU-asioiden arkistona, joten EU-asiakirjat ovat sen kautta helposti valmistelijoiden käytettävissä.

EUTORI-käyttäjät voivat tutustua järjestelmässä omien asiakirjojensa lisäksi myös muiden ministeriöiden ja käyttäjäorganisaatioiden EU-asiakirjoihin ja/tai niiden viitetietoihin. EUTORI:ssa on olemassa jakelusanajärjestelmä, jonka avulla uusi asiakirja tulee aina kaikkien kyseistä asiaa hoitavien tietoon. Asiakirjat jaetaan asiasanan mukaan. Järjestelmä sisältää myös toimielinten asiakirjoja, jotka jaetaan akronyymien avulla eli taustalla on samanlainen automatiikka kuin asiasanajakelussa. Lisäksi kullekin asiakirjalle on mahdollista määritellä tapauskohtaisesti ns. jakelulista. Tietojärjestelmään sisältyy myös mahdollisuus asiakirjojen sähköiseen jakeluun määrittämällä jakelukohde tai määrittämällä tietojärjestelmässä asiasana, jonka taustalla on järjestelmän sisäisesti tallennettu tahot, joille asiasanan sisältävät asiakirjat lähetetään tiedoksi.

Laajimmassa käytössä järjestelmä on ministeriöiden valmistelijoilla, joita käyttäjistä on suurin osa, tietopalveluissa, valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristössä ja EU-tiedonhallinnassa, Suomen EU-edustustossa ja tullihallituksessa. Hakukäytössä EUTORI on tasavallan presidentin kansliassa, Suomen ulkomaanedustustoissa, Ahvenanmaan maakunnan hallituksessa, Suomen Pankissa ja oikeuskanslerinvirastossa. Eduskunnan käyttö rajoittuu julkisten asiakirjojen ohella asiakirjojen viitetietojen katseluun.<sup>19</sup> Eduskuntakäyttäjät voivat kuitenkin tarkastella niitä asiakirjoja, joiden jakeluun

---

<sup>19</sup> Jos asiakirja on määritelty ei-julkiseksi, sen sisältö näkyy kaikille muille EUTORI-käyttäjille, paitsi eduskunnalle. Eduskunta näkee ei-julkisista asiakirjoista vain niiden viitetiedot.

eduskunta on merkitty. Eduskuntakäyttäjiä ovat lähinnä suuren valiokunnan tietopalveluhenkilöt. Kansanedustajat eivät itse suoraan käytä järjestelmää, vaan ministeriöt tuottavat järjestelmällä materiaalia eduskunnan käyttöön.

Tarkastuksessa ilmeni, että käyttäjät pitävät EUTORIa selkeänä parannuksena aiempaan käytäntöön verrattuna mm. sen vuoksi, että järjestelmän käyttöönoton myötä dokumentointi on parantunut. Tarkastuksessa saatu vaikutelma on, että järjestelmä on kohtuullisen toimiva ja se ennen kaikkea kokoaa hyvin kaikki kutakin asiaa koskevat dokumentit yhteen paikkaan. Keskitetty tiedonhallintajärjestelmä on esim. monen rinnakkaisen tietojärjestelmän systeemiin verrattuna paljon käytännöllisempi.

Toisaalta EUTORIa moitittiin käyttäjien arvioissa välillä hitaaksi, sen yhteensopivuutta muiden järjestelmien kanssa ei pidetty parhaana mahdollisena ja sitä pidettiin ylipäätään tietoteknisesti hankalana. Myös lisäohjeistusta asiansanojen käytöstä kaivattiin. Tietotekninen hankaluus havaittiin myös tarkastuksessa poimittaessa otoksia tarkastusta varten. Järjestelmästä otettiin uusi versio käyttöön tammikuussa 2006 (EUTORI 2).

Tarkastuksessa otosperusteisesti valittujen säädöshankkeiden asiakirjojen viemisessä EUTORI-tietojärjestelmään oli puutteita (ks. luku 3.2). Esimerkiksi hankkeiden kuvauksessa keskeisiä perusmuistioasiakirjoja ei ollut kaikista hankkeista viety tietojärjestelmään. Se, että säädöshankkeiden käsittelyn ja siinä muodostuvien asiakirjojen sisältöä voi vaivattomasti tarkastella tietojärjestelmässä, edellyttää myös sitä, että asiakirjat on linkitetty hankkeiden säädösavauksessa annetulle EUTORI-tunnukselle. Tarkastuksessa tuli esille puutteita sekä asiakirjojen viemisessä ylipäätään EUTORI-tietojärjestelmään että niiden linkittämisessä EUTORI-tunnukselle.

Perusteina sille, että asiakirjoja ei ole viety tietojärjestelmään, vastuuvalmistelijat toivat esille mm. seuraavia syitä:

- osaamattomuus järjestelmän käytössä
- puuttuvat käyttöoikeudet (Tilastokeskus)
- asiakirjojen sisältö arkaluonteinen, jonka vuoksi tietojärjestelmään ei sisällytetä edes viitetietoja.

EUTORI-käyttäjäoppaan mukaan kaikki valmisteluasiakirjat tulee linkittää tietojärjestelmässä säädöshankkeen avaustunnukselle.

Havaintona oli, että valmisteluvaiheiden seuraaminen EUTORI-tietojärjestelmän avulla oli hankalaa mm. siitä syystä, että jaostokäsittelyn asiakirjoja ei linkitetty säädösavaukseen, ja toisaalta siitä syystä, että kaikkien jaostojen pöytäkirjoja ei laadittu tietojärjestelmällä, jolloin ne eivät lainkaan sisällyneet järjestelmään. EU-tiedonhallinnan mukaan jaostoasiakirjojen viemisessä järjestelmään on eri jaostoilla erilaisia käytäntöjä.

Mikäli hankkeiden kaikkia dokumentteja ei laiteta EUTORIin ohjeiden mukaan, koko järjestelmän käytettävyys heikkenee.

### 3.1.3 EU-säädöshankkeen avaus ja asiakirjojen hallinta

Kun komissio lähettää säädösehdotuksen tiedoksi jäsenmaille (useimmiten ns. COM-asiakirjana), se viedään EU-tiedonhallinnassa<sup>20</sup> EUTORI-tietojärjestelmään eli sille tehdään ns. säädösavaus.<sup>21</sup> Samalla COM-asiakirja (viitetiedot ja sähköisessä muodossa oleva asiakirja) linkitetään avaukseen. Tässä vaiheessa säädöshanke lähetetään EU-tiedonhallinnasta myös tiedoksi eri ministeriöille.

EU-ministerivaliokunnan EU-ohjeissa lähtökohtana on se, että kukin ministeriö käsittelee ne EU-asiat, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat sen toimialaan valtioneuvostosta annetun lain 9 §:n mukaan. Ohjeen mukaan ministeriöt sopivat EU-koordinaattorien välisessä kirjallisessa menettelyssä valtioneuvoston EU-sihteeristön esityksestä jokaiselle komission lainsäädäntöehdotukselle (sekä myös valkoiselle ja vihreälle kirjalle ja muille merkittävillä EU-asioilla)<sup>22</sup> vastuuministeriön ja käsittelyyn osallistuvat ministeriöt.

Suomen EU-jäsenyyden alkuvuosina käytäntönä olikin se, että ministeriöiden välisissä kokouksissa selvitettiin kunkin säädösasian toimivaltainen ministeriö. Nykyisin käytäntö on muotoutunut sellaiseksi, että EU-tiedonhallinta tekee ehdotuksen vastuuministeriöstä

---

<sup>20</sup> EU-tiedonhallinta on valtioneuvoston kanslian tietopalveluosasto. Sitä voinee kuvata eräänlaiseksi EU-sihteeristön asiakirjaosastoksi.

<sup>21</sup> Kuten edellä ilmeni, usein on tiedossa etukäteen hankkeen saapuminen Suomeen valmisteltavaksi. Hankkeisiin pyritään ja usein myös kyetään vaikuttamaan etukäteen. Varsinainen säädösavaus tehdään kuitenkin vasta siinä vaiheessa, kun säädöshanke saapuu virallisesti tiedoksi.

<sup>22</sup> Valkoisen kirjan avulla komissio esittelee toimenpide-ehdotuksiaan ja vihreän kirjan avulla tulevien hankkeidensa suuntaviivoja.



hankkeen sisällön perusteella. Ministeriöitten EU-koordinaattorit seuraavat säädöshankeavauksia EUTORI-järjestelmästä ja "kuittavat" säädöshankkeet merkiten järjestelmään hankkeen vastuujärjestelmän (vastuuyksikön) ja vastuuvirkamiehen tiedot. Mikäli EU-tiedonhallinnan tekemää ehdotusta vastuuministeriöksi ei hyväksytä, EU-koordinaattorit sopivat vastuutahosta ja ilmoittavat EU-tiedonhallinnalle muuttuneesta vastuuministeriöstä. Käytännössä säädösasiat ohjautuvat ministeriöiden tavanomaisen työnjaon mukaan.

Siihen saakka, kun säädösasiaa valmisteleva vastuuyksikkö ja vastuuhenkilö ovat nimeämättä, säädöshankeavaus on ns. "vastuuttamaton"-tilassa. Tällöin kaikki ne ministeriöt, jotka haluavat olla mukana hankkeen valmistelussa, voivat kukin merkitä oman ministeriönsä perustiedoissa kohtaan "osallistuvat ministeriöt". Hankkeisiin merkitään aina osallistuviksi organisaatioiksi myös valtioneuvoston EU-sihteeristö ja EU-edustusto. Samassa yhteydessä ministeriöt ratkaisevat, informoidaanko asiasta eduskuntaa. Tällöin voidaan sopia myös asiaa käsittelevästä EU-asioiden komitean alaisesta vastuujärjestelmästä. Nämä tiedot kokoaan ohjeen mukaan valtioneuvoston EU-sihteeristö.

Säädösehdotuksen edetessä EU-toimielimissä sekä kansallisesti EU-tiedonhallinta linkittää EU-toimielinten, valtioneuvoston EU-sihteeristön ja Suomen pysyvän EU-edustuston kyseisen säädöksen käsittelyyn liittyvät asiakirjat EUTORIin. Ministeriöt puolestaan vastaavat laatimiensa ja suoraan EU:n toimielimistä saamiensa asiakirjojen liittämisestä järjestelmään. Kun säädöksen käsittely päättyy EU-toimielimissä ja päätös tehdään ministerineuvostossa, EU-tiedonhallinta poimii unionin virallisesta lehdestä tiedot säädöksen numerosta, päätöspäivästä ja viitetiedot siitä, missä säädös on julkaistu.

Tarkastuksen perusteella voi todeta, että yllä kuvattu käytäntö on vuosien myötä tullut sujuvaksi ja toimijoiden roolit ovat selkeät. Toisaalta puutteitakin löytyi. Kuten luvussa 3.2 myöhemmin esitetään, eräät vuonna 2003 alkaneet ja jo kauan ministeriövalmistelussa olleet hankkeet olivat edelleen EUTORI-järjestelmässä merkittynä tilaan "vastuuttamaton". Myös se, mitä asiakirjoja järjestelmään liitetään, ei ole täysin selvää. Järjestelmän käyttäjien kommentoissa toivottiin lisää ohjeita siitä, miten paperiliitteiden (esim. EU-kokouksissa saatuja, vain paperina jaettuja dokumentteja) suhteen tulisi menetellä.

### 3.1.4 Toiminta vastuuministeriössä

Kun asia on osoitettu jonkin ministeriön vastuulle, ministeriössä asian vastuuhenkilö laatii asianosaisten tahojen kanssa siitä viipymättä perusmuistion.<sup>23</sup> EU-ministerivaliokunnan ohjeen mukaan muistiossa tulee selvittää ehdotuksen keskeiset sisällölliset, oikeudelliset, taloudelliset ja poliittiset näkökohdat ja lisäksi siitä tulee ilmetä Suomen alustava kanta. Perusmuistiosta on olemassa vakio-otsikoitu pohja, jota tulee käyttää valmistelussa.<sup>24</sup> Perusmuistion käyttöönotolla haluttiin varmistaa, että jokaisesta hankkeesta on käytettävissä samat keskeiset tiedot.

Vastuuministeriö toimittaa perusmuistion sen EU-jaoston tietoon, jonka vastuualueeseen aloite kuuluu, sekä EU-sihteeristölle ja Suomen EU-edustustolle. Vastuuministeriö päivittää perusmuistiot asian käsittelyn edetessä. Perusmuistio toimii myös eduskunnan informoinnin pohjana, mutta varsinainen informointi tapahtuu joko U-E- tai UTP-kirjeellä. Perusmuistio tulee EU-ministeriövaliokunnan ohjeen mukaan laatia "viipymättä", joka on käytännössä yleensä käsitetty muutamiksi viikoiksi. EUTORI-tietojärjestelmään linkitettyjen perusmuistioiden päivämäärien perusteella voi päätellä, että perusmuistioiden laadinta ei ilmeisesti aina tapahdu näin ripeästi.

Perusmuistion rooli valmistelussa on keskeinen. Siihen kerätään kaikki valmistelussa kertynyt ajankohtainen tieto säädöksen sisällöstä ja vaikutuksista.

Perusmuistioiden tai EU-ohjeiden sisältämien asiakokonaisuuksien tulisi olla vakio-otsikoinnin vuoksi sama jokaisessa, mutta tarkastuksessa ilmeni, että joskus kyseisistä dokumenteista puuttui osa vakio-otsikoista kokonaan tai että kaikkia kohtia ei huomioitu eli osa oli jätetty tyhjäksi: kohdassa on viiva tai ei mitään. Lisäksi useasta hankkeesta perusmuistio tai EU-ohje puuttui kokonaan tai ainakaan niitä ei löytynyt EUTORIsta. Edelleen tarkastuksessa ilmeni, että perusmuistion liittämättä jättäminen EUTORI-

---

<sup>23</sup> *Perusmuistio tulee EU-ministerivaliokunnan ohjeen mukaan laatia jokaisesta Suomeen saapuneesta komission ehdotuksesta ja muusta neuvostossa vireille tulevasta aloitteesta sekä muista merkittävistä EU:n toimielimistä vireille tulevista asioista.*

<sup>24</sup> *Perusmuistion lisäksi on käytössä on vakio-otsikoitu EU-ohje, joka käytännössä on sama asia kuin perusmuistio. Tarkastuksessa näitä käsitellään rinnakkain.*

järjestelmään ei ole mitenkään harvinaista. Näihin teemoihin palataan vielä luvussa 3.2.

### 3.1.5 Jaostokäsittely ja käsittely EU-asioiden komiteassa

Jaostoja voi pitää EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän virkamiesvalmistelun perusrakenteena. Jaostot ovat ministeriöiden apuvälineitä EU-asioiden yhteensovittamisessa ja niiden avulla pyritään varmistamaan, että Suomella on EU-asioissa yhtenäinen kanta ja että virkamiestason valmistelussa kyetään identifioimaan EU-asioiden poliittiset kysymykset.

EU-ministerivaliokunnan ohjeen mukaan jaostot käsittelevät toimialaansa kuuluvia EU-asioita tarkoituksena saada aikaan kutakin asiaa koskeva yhteen sovitettu kanta. Jaostot ovat rooliltaan neuvoa-antavia.<sup>25</sup> EU-komitean alaiset jaostot on muodostettu asiasektoreittain, ja tällä hetkellä niitä on 37 kappaletta. Osa jaostoista toimii hyvin aktiivisesti ja säännöllisesti, osa taas käytännössä lähinnä projektiluonteisesti.

Jaostojen puheenjohtaja sekä sihteeri ovat tavanomaisesti toimivaltaisesta ministeriöstä, ja ne voivat kokoontua suppeassa kokoonpanossa tai laajassa kokoonpanossa. Suppeaan kokoonpanoon kuuluvat toimivaltaisten ministeriöiden virkamiehet sekä lisäksi muiden ministeriöiden ja keskusvirastojen edustajia. Laajaan kokoonpanoon kuuluu edellä mainittujen lisäksi etujärjestöjen ja muiden intressitahojen edustajia. Jokaiseen jaostoon kuuluu lisäksi EU-sihteeristön edustaja sekä Ahvenanmaan maakuntahallituksen edustaja.

EU-ministerivaliokunnan ohjeen mukaan vastuuministeriöiden tulee huolehtia omaan toimialaansa kuuluvien EU-asioiden käsitteystä jaostoissa. Vastuuministeriö (jaoston puheenjohtaja) voi arvioida, ettei asia vaadi (esim. luonteensa tai käsittelyvaiheen takia) jaostokäsittelyä, jolloin kanta annetaan jaostolle tiedoksi. Näin menetellään myös, jos asia on niin kiireellinen, ettei sitä ehditä käsittelemään jaostossa.<sup>26</sup> Jaostossa edustettuna oleva viranomainen voi

---

<sup>25</sup> EU-ministerivaliokunta toimii yhteensovitusjärjestelmässä ylimpänä valmistelvana elimenä. Ks. luku 3.1.6.

<sup>26</sup> Ns. kirjallisessa menettelyssä asia lähetetään jaoston jäsenille sähköpostitse tiedoksi ja jos eriäviä kommentteja ei tule, asia on käsitelty. Esim. budjetti- jaostossa n. 1/3 asioista käsitellään kirjallisessa menettelyssä ja 2/3 jaostokäsittelyssä.

kuitenkin aina pyytää sellaisen asian käsittelyä jaostossa, joka on annettu jaostolle tiedoksi. Mikäli jaostossa ei saada muodostettua yhteistä kantaa, asia menee EU-komitean ratkaistavaksi ja viime kädessä asiasta päättää EU-ministerivaliokunta.

EU-asioiden komitea toimii neuvoo-antavana ja sovittelevana elimenä EU-asioiden yhteensovittamisessa. Komitea käsittelee merkittäviä, useita ministeriöitä koskevia EU-asioita sekä sellaisia asioita, joista jaostomenettelyssä ei ole päästy yksimielisyyteen. Komitea tekee myös EU:n toimielimiin lähetettäviä kansallisia asiantuntijoita koskevat nimittämispäätökset sekä komitean alaisia jaostoja koskevia päätöksiä. Komitea voi käsitellä asioita myös kirjallisessa menettelyssä.

EU-asioiden komiteassa on edustus kaikilla ministeriöillä, tasavallan presidentin kanslialla, oikeuskanslerin virastolla, Suomen Pankilla ja Ahvenanmaan maakuntahallituksella. Ministeriöiden edustajina ovat yleensä kansliapäälliköt. EU-asioiden komitean puheenjohtajana on valtioneuvoston EU-sihteeristön päällikkö (EU-asioiden valtiosihteeri).

### **3.1.6 EU-ministerivaliokunta**

EU-ministerivaliokunta toimii EU-asioiden ylimpänä valmistelevana elimenä ja siellä käsitellään pääsääntöisesti kaikki poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti merkittävät EU-asiat. Ministerivaliokunnassa sovitaan Suomen toimintalinjat kaikkiin Euroopan unionin neuvoston virallisiin kokouksiin ja epävirallisiin ministerikokouksiin toimivaltaisen ministerin esityksestä.

EU-ministerivaliokuntaan kuuluvat tällä hetkellä puheenjohtajana pääministeri ja jäsenenä valtiovarainministeri, ympäristöministeri, opetusministeri, ulkoasianministeri, kauppa- ja teollisuusministeri, oikeusministeri, maa- ja metsätalousministeri sekä ulkomaankauppa- ja kehitysministeri. Valiokunta on avoin myös valtioneuvoston muille ministereille.

### **3.1.7 Eduskunta**

EU-asiat käsittelee eduskunnassa suuri valiokunta. Erikoisvaliokunnat antavat suurelle valiokunnalle lausuntoja suuren valiokunnan pyyntöjen mukaan. EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan

kuuluvat asiat käsitellään puolestaan ulkoasiainvaliokunnassa. Päätöksenteko eduskunnan informoinnista kuuluu ministeriöiden vastuulle. Aivan kaikki asiat eivät mene eduskunnan tiedoksi. Asiasta ei tiedoteta, mikäli ministeriössä arvioidaan, että asia on vähäpätöinen tai ei kuulu eduskunnan toimivallan piiriin.

Eduskunta osallistuu Suomessa EU-säädöshankkeiden valmisteluun muihin EU-maihin verrattuna varsin aikaisessa vaiheessa. Perustuslailla säädetyn eduskunnan tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuden antama vahva rooli on pitänyt sen aktiivisena vaikuttajana EU-asioissa.

EU-asiat jaetaan eduskunnassa sen perinteiseen toimivaltaan rinnastuviin U-asioihin sekä eduskunnan tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluviin asioihin, eli mm. E- ja UTP-asioihin. Järjestelmää luotaessa tavoite oli, että pääpaino olisi U-asioissa, mutta käytännössä E-asiat ovat lukumääräisesti olleet joka vuosi U-asioita suurempi ryhmä. Asioiden jaotusta U- ja E-asioihin voidaan pitää osin teoreettisena eikä jaottelu sen mukaan, kuuluuko asia eduskunnan perinteiseen toimivaltaan, välttämättä vastaa asian poliittista tai periaatteellista merkitystä.<sup>27</sup>

### **3.1.8 Kokoavia havaintoja**

Järjestelmä on luotu siten, että kaikki säädöshankkeet valmistellaan lähtökohtaisesti samoja periaatteita noudattaen. Kysymys siitä, kuinka laajaa osallistumista tai suuria resursseja säädöshankkeen valmistelu edellyttää, ratkaistaan virallisen säädösehdotuksen valmistelun käynnistyessä.

Tarkastuksen havaintona oli, että eri tahot pitävät valmistelujärjestelmän peruspuitteita (säädösperusta, organisatoriset rakenteet) sinänsä toimivina. Myönteisenä piirteenä tuotiin haastatteluissa esille se, että toisin kuin monessa muussa jäsenvaltiossa, parlamentaarinen taho on vahvasti mukana jo säädösvalmistelun alkuvaiheessa.

Myönteisenä piirteenä valmistelussa luodusta organisaatiosta tuotiin esiin myös se, että valmistelun keskittäminen substanssiministeriöihin ja niissä henkilöille, jotka vastaavat asioista myös kansallisella tasolla, on luonut hyvät mahdollisuudet vaikuttaa EU-

---

<sup>27</sup> *EU-menettelyjen kehittäminen, EU-menettelyjen tarkastustoimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005, s. 11.*

säädösten sisältöön asiantuntemuksen perusteella EU-työryhmiin osallistuttaessa.

Useasti tarkastuksen aikana eri tahot lausuiivat näkemyksensä, että järjestelmä toimii hyvin. Tämä eri tahoilta tullut viesti yhdistetynä tarkastuksessa muodostuneeseen käsitykseen, että yhteensovitusjärjestelmä toimii kohtuullisen sujuvasti, erityisesti kun ottaa huomioon kuinka monta erilaista vaihetta ja organisaatiota siihen liittyy, antaa aiheen todeta, että järjestelmä nykyiselläänkin on toimiva.

Yleinen näkemys, joka tarkastuksessa eri tahoilta saatiin, oli se, että järjestelmän "ohi" ei pääse säädöshankkeita ja kaikki hankkeet käsitellään asianmukaisella tavalla. Useasti korostettiin, että mikään hanke, pieni tai suuri, ei tule yllätyksenä. Näyttöä sille, että ministeriössä aktiivisesti seurataan komissiossa ja sen toimielimissä tapahtuvaa valmistelua, löytyikin.

Varsinaista ennakoivaa, strategista ohjausta ei järjestelmän tasolla kuitenkaan ole. Tällaisen toimijan arvo olisi sen varmistamisessa, että tulevat resurssitarpeet kyettäisiin ennakoimaan. On kuitenkin vaikea sanoa, miten tällainen ohjaus tulisi järjestää. Ohjauksen tulisi olla ministeriöiden ulkopuolisen tahon suorittamaa, mutta toisaalta ulkopuolisen voi olla vaikea toimia itsenäisten ministeriöiden vastualueella.

Vaikka EU-asiakirjojen laadinnasta ja viemisestä järjestelmään on annettu ohjeita, ei ohjeiden noudattaminen ole tyydyttävällä tasolla. Perusmuistioista puuttui vakio-otsikoita ja joistakin hankkeista ei perusmuistiota löytynyt lainkaan. Tämä voi johtua siitä, että niitä dokumenttia ei joko ole olemassakaan tai sitä ei ole linkitetty EUTORI-järjestelmään.

## 3.2 VALMISTELUKÄYTÄNNÖT MINISTERIÖISSÄ

Luvussa 3.2 käsitellään EU-säädösvalmistelukäytäntöjä ministeriöissä niille suunnatun kyselylomakkeen, EUTORI-tietojärjestelmästä kerättyjen asiakirjojen sekä haastatteluista saatujen tietojen perusteella. Luvussa 3.2.1 käydään läpi kyselylomakkeesta saatuja tietoja ministeriöiden tavoitteista ja resursseista sekä organisaatiosta ja johtamisesta. Vastauksia arvioitaessa on syytä muistaa, että lomakkeessa tiedusteltiin käytäntöjä ministeriötasolla.

Yhden ministeriön sisällä saattaa kuitenkin olla monta erilaista toimintakulttuuria, joita kaikkia ei käytännön syistä kyselylomakkeen puitteissa voi tuoda esiin. Luku 3.2.1 perustuu pääosin kyselylomakkeesta saatuihin vastauksiin. Luvussa 3.2.2 esitellään otoksen ja näytteen perusteella saatua tietoa taloudellisten vaikutusten arvioinneista ministeriöiden perusmuistioissa ja EU-ohjeissa (vaikutusarviointeja käsitellään myös luvussa 3.3 eduskunnalle tiedottamisen yhteydessä). Luvussa 3.2.3 vertaillaan hallituksen esityksistä ja EU-säädöshankkeista tehtyjen vaikutusarviointien eroja. Lopuksi luvussa 3.2.4 esitetään havaintoja ministeriöissä suoritetusta säädösvalmisteluprosessista tukeutuen kolmesta säädöshankkeesta kerättyyn informaatioon.

### **3.2.1 Käytännöt ja puitteet ministeriöissä**

**EU-säädösvalmistelun tavoitteet.** Kyselylomakkeessa tiedusteltiin, onko ministeriöissä, sen osastoissa tai yksiköissä asetettu EU-säädöshankkeiden valmistelua koskevia tavoitteita vuosille 2001 - 2003. Opetusministeriötä lukuun ottamatta kaikissa ministeriöissä tavoitteita oli asetettu, mutta taso millä tavoitteet asetettiin, vaihteli ministeriöiden välillä huomattavasti. Yleisimmin tavoitteita mainittiin löytyvän osastojen tai yksikköjen tulostavoitteissa sekä hallinnon alaa tai ministeriötä koskevissa tulossuunnitelmissa tai tulostavoitteissa. Usein osastokohtaiset tavoitteet johdettiin ministeriön talous- ja toimintasuunnitelmasta tai tulossuunnitelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksessa viitattiin esimies-alaiskeskustelussa sovittuihin tulostavoitteisiin ja työministeriön vastauksessa mainittiin direktiiviehdotuksen sisällön kehittämistä koskevista tavoitteista kaikkien direktiivien käsittelyn yhteydessä. Oikeusministeriön vastauksessa ilmoitettiin ministerin hyväksyvän puheenjohtajakausittain koko ministeriötä koskeva toimintapolitiikan, jossa asetetaan tavoitteet kyseistä puheenjohtajuuskautta varten.

Tavoitteiden toteutumista seurattiin vastausten mukaan kaikissa niissä ministeriöissä, joissa niitä oli asetettu. Seurantatavat vaihtelivat kuitenkin ministeriöittäin huomattavan paljon. Seuranta kerrottiin tapahtuvan tulostavoitteiden seurantajärjestelmällä, hankerekisterillä tai -taulukolla, välitulokeskusteluissa, tuloskeskusteluissa ja tulossopimuksissa. Kahden ministeriön vastauksessa todettiin, että (merkittävimmistä) hankkeista on maininta toimintakertomuksessa. Maa- ja metsätalousministeriössä ohjelmien tai strategioiden toteu-

tumista seurataan tulostavoitteiden seurantajärjestelmän lisäksi arvioinnein, joita tehdään joko ulkopuolisen arvioijan toimesta tai asianomaisen yksikön toimesta.

**Valmistelun resurssit.** Kysyttäessä EU-säädöshankkeiden valmisteluun käytettävissä olevista resursseista kahdestatoista ministeriöstä puolet ilmoitti, että resurssien niukkuus on ainakin jossain määrin ongelma. Usean ministeriön vastauksessa huomautettiin, että asian arvioiminen on vaikeaa, koska EU-säädöshankkeisiin osallistumista ei voida erottaa muusta ministeriön työstä. EU-säädöshankkeiden valmisteluun osallistuvat samat henkilöt vastuualueensa mukaan kuin kansallisiinkin hankkeisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja valtiovarainministeriön vastauksissa todettiin resurssien olevan riittäviä tai peräti hyviä. Muissa ministeriöissä, joissa ongelmia ei resursoinnissa suoraan nähty, mainittiin kuitenkin mm., että osastojen välillä on eroja ja että tarvittavien resurssien määrä vaihtelee ajoittain hyvinkin voimakkaasti. Mainittiin myös, että EU-asioiden valmisteluresurssien mitoittamista vaikeuttaa osaltaan se, että valmistelu on riippuvaista EU-toimielimien aikatauluista. Maa- ja metsätalousministeriön vastauksessa todettiin lisäksi henkilöstön suuri vaihtuvuus ongelmaksi: perehdyttämiseen ja perehtymiseen menee paljon aikaa. Tarkastuksessa tutkittujen hankkeiden taloudellisten vaikutusten arviointien laadun perusteella ei kuitenkaan voi suoraan sanoa, että resursointinsa huonoksi arvioineen ministeriön tekemien vaikutusarviointien laatu olisi ollut heikompaa kuin resurssinsa hyviksi arvioineiden ministeriöiden.

Ministeriöiltä tiedusteltiin myös, ovatko resurssit olleet riittävät verrattuna kotimaisten säädöshankkeiden valmisteluun osoitettuihin resursseihin. Vastaukset jakaantuivat tasan kolmeen osaan. Neljässä ministeriössä todettiin resurssien olevan riittäviä, neljässä ei kyetty erottelemaan EU-säädösvalmisteluun ja kotimaiseen säädösvalmisteluun osoitettuja resursseja toisistaan ja lopuissa neljässä ministeriössä resursseja katsottiin olevan EU-säädösvalmisteluun vähemmän käytettävissä kuin kotimaiseen valmisteluun, tosin kahdessa tapauksessa asia kytkettiin ministeriön resurssien yleiseen vähäisyyteen. Vertailtaessa hallituksen esitysten vaikutusarviointeja ja EU-säädösehdotusten vaikutusarviointeja muodostuu vaikutelma, että ensin mainitut ovat paremmin laadittuja. Asiaa on tarkemmin kuvattu luvussa 3.2.3.



Vaikka useassa ministeriössä todettiin EU-säädösvalmisteluun osoitettujen resurssien olevan riittämättömät ja kotimaiseen säädösvalmisteluun verrattuna vähäisemmät, niin silti sisäasiainministeriötä lukuun ottamatta kaikissa ministeriöissä EU-säädöshankkeiden valmisteluun tarvittavat resurssit oli vastausten mukaan arvioitu ja otettu huomioon vuotuisessa suunnittelussa koko ministeriön tasolla. Osastojen tai yksiköiden tasolla EU-hankkeiden resursseja oli arvioitu ja otettu huomioon kaikissa ministeriöissä. EU-säädöshankkeiden valmisteluun käytettyjen resurssien määrää oli seurattu kuudessa ministeriössä kahdestatoista.

Tarkastuksessa haastateltujen Suomen EU-edustustossa toimineiden ja toimivien kansallisten asiantuntijoiden mukaan EU-kokousohjeet ovat toisinaan puutteellisia ja joskus niitä ei tule olla ollenkaan. Syyksi nähtiin resurssien niukkuus.

**Prosessin koordinaatiovastuu ja johtaminen.** Kyselyssä tiedusteltiin ministeriöiden käsitystä siitä, mille viranomaiselle kuuluu EU-säädöshankkeiden koordinaatio kansallisella tasolla. Vastauksissa esiintyi, jokseenkin yhtä usein, valtioneuvoston EU-sihteeristö (tai valtioneuvosto yleensä) ja asiassa toimivaltaisena oleva ministeriö. Toinen näistä tai molemmat löytyivät jokaisen ministeriön vastauksesta.

Suomen EU-edustuston virkamiesten mukaan Suomesta ei ole pyritty vaikuttamaan EU-instituutioihin samassa asiassa eri suuntiin eri ministeriöiden toimesta, joten ilmeisesti ainakin jollain tasolla kansallinen koordinaatio toimii.

Kyselyn mukaan EU-säädösvalmisteluprosessin johtamisen yleisvastuu ministeriöiden välillä vaihtelee melko paljon. Työministeriön ja valtiovarainministeriön vastauksissa viitattiin ministerin poliittiseen vastuuseen tai yleisvastuuseen, molempien ministeriöiden tapauksessa kuitenkin todettiin myös ylimmän virkamiehistön vastuu. Yleisin vastaus oli kansliapäällikkö, jolle yleisvastuu kuuluu neljässä ministeriössä. Monessa vastauksessa todettiin, että asiassa kansliapäällikköä avustaa esikunta, ministeriön johtoryhmä tai osastopäälliköt. Maa- ja metsätalousministeriön sekä ulkoasiainministeriön vastauksissa viitattiin joko osastopäällikköihin tai osastoihin, opetusministeriön vastauksessa viitattiin EU-deskiin<sup>28</sup> (yksikkötaso)

---

<sup>28</sup> *Opetusministeriön kansainvälisten asiain sihteeristöön kuuluva organisaatio joka vastaa ministeriön EU-asioista.*

ja oikeusministeriön vastauksessa todettiin yksiköiden päälliköiden käytännössä kantavan yleisvastuun. Muutaman muunkin ministeriön vastauksessa todettiin kansainvälisistä asioista tai säädösvalmisteluasioista vastaavan osaston tai yksikön vastuu, mutta ei ilman ylemmän tason ohjausta.

Kysymykseen vastuusta yksittäisen hankkeen valmisteluprosessin johtamisesta työministeriön vastauksessa viitattiin ministerin poliittiseen vastuuseen, tosin vastauksessa todettiin myös vastuuyksikön ja kv. tiimin vastuu. Muissa vastauksissa yleisimmin mainittiin hankkeelle nimetty virkamies, mutta myös osastopäälliköt sekä yksikön päälliköt mainittiin useasti. Mikäli vastuu hankkeesta oli siihen nimetyllä virkamiehellä, todettiin vastauksissa useimmiten, että tukena on esimies ja että virkamiehen tulee informoida esimiestään ja hänen tulee hankkia toimilleen esimiehensä hyväksyntä.

Vastuuvirkamiehen nimeäminen EU-säädöshankkeille tapahtuu useimmissa ministeriöistä osaston toimesta, usein asiasta vastasi myös yksikkö tai yksikön päällikkö. Vastauksissa viitattiin monen ministeriön kohdalla ministeriöiden työjärjestykseen ja sisäisiin määräyksiin. Työministeriössä asiassa toimii myös kansainvälisten asioiden tiimi, joka kokoaa vastuuvirkamiesten nimeämislistaa sisältötiimien johtajilta.

EU-säädöshankkeen valmistelun toimeenpanon valvonta kuuluu useimmissa ministeriöissä osastopäällikön tai osaston vastuulle, mutta tässäkin tapauksessa yksikön päällikkö mainittiin usein. Lisäksi mainittiin vain yleisesti "esimiehet" tai viitattiin erilaisiin ohjausryhmiin, tulosryhmiin tai EU-komitean alaisiin valmistelujaostoihin. Kauppa- ja teollisuusministeriön vastauksessa todettiin, ettei systemaattista valvontaa ole.

EU-säädösehdotuksen valmisteluajatauluun eivät ministeriöt pysty usein vaikuttamaan ollenkaan. Usein todettiin valmisteluajataulun olevan "ylhäältä annettu" eli joko EU-komission tai EU:n puheenjohtajamaan ilmoittama. Näin kotimaassa ei asiaa koskevaa päätöksentekoa ole välttämättä lainkaan, vaan kyse on pelkästään reagoimisesta annettuun aikatauluun. Myös käsittelyajataulut kokouksissa eri EU-elimissä vaikuttavat kotimaisen valmistelun aikatauluihin.

Annettujen rajoitteiden puitteissa päätöksenteko säädösehdotuksen valmistelun aikataulusta kuului useimmissa ministeriöissä asiasta vastaavalle virkamiehelle, usein mainittiin velvoite esimiehen konsultoinnista. Kahdessa ministeriössä yksiköiden päälliköt aika-

tauluttavat EU-säädösvalmistelua sekä kahdessa ministeriössä osastot. Työministeriön vastauksessa kerrottiin, että asia pyritään sopimaan yhteistyössä valmistelijan, kv. tiimin, EU-sihteeristön ja tarvittaessa myös eduskunnan kanssa.

Päätöksenteko menettelytavoista, joita noudatetaan muodostettaessa kansallista positiota, kuuluu useimmiten ministeriöissä asiaa valmistelevalle virkamiehelle, tosin menettelytavat ministeriöiden välillä vaihtelivat huomattavasti. Vastauksissa yleisesti viitattiin siihen, että vastuuvirkamies toimii hallinnon yhteisten ja ministeriön omien ohjeiden asettamisissa puitteissa sekä esimiestään konsultoiden. Muutamissa ministeriöissä päätöksentekoon menettelytavoista osallistuu myös osastopäällikkö tai yksikön päällikkö, lisäksi mainittiin jaostojen ja epämuodollisen koordinaation rooli (puhelimitse, sähköpostitse).

Muiden tahojen kuin jaostojen näkökantojen selvittämisestä päättää yhdeksässä ministeriössä kahdestatoista vastaava virkamies, useimmiten kuitenkin esimiestään konsultoiden. Usein mainittiin myös osastopäällikön osallistuvan päätöksentekoon asiassa. Lopuissa ministeriöissä asiasta päätti joko osastopäällikkö tai yksikön päällikkö. Useassa vastauksessa mainittiin, että vastuuvirkamiehen tukena on erilaisia tahoja, kuten esim. asiantuntijoista koostuva taustaryhmä tai esimiehet.

Ministeriön taloussuunnittelun informoiminen säädösehdotusten budjettivaikutuksista kuuluu miltei aina valmistelevan virkamiehen vastuulle ministeriöissä. Muutamassa ministeriössä asiassa aktiivisia ovat myös yksiköt, opetusministeriössä asia on osastojen vastuulla. Muiden ministeriöiden taloussuunnitteluun mahdollisesti vaikuttavien säädöshankkeiden tiedottamisesta asianosaiselle ministeriölle vastaa useimmiten niin ikään asian vastuuvalmistelijä. Vastauksissa viitattiin muutaman kerran jaostomenettelyn kautta tapahtuvaan informointiin. Lisäksi muutamassa tapauksessa asiasta vastaavat ministeriöiden yksiköt.

Säädösehdotusten tausta-aineiston hankinta on yhtä lukuun ottamatta kaikissa ministeriöissä asiaa valmistelevan virkamiehen vastuulla. Opetusministeriössä asiasta vastaavat osastot. Neljässä ministeriössä kuitenkin ilmoitettiin, että tarvittaessa vastuuvirkamies saa apua aineiston hankintaan. Apua oli luvassa ministeriöiden EU-asioista tai kansainvälisistä asioista vastaavilta osastoilta, osastopäälliköltä tai yksikön päälliköltä, ministeriön asiantuntijoilta Brysselissä ja EU-edustustolta.

**Ohjeistus.** Ministeriön ulkopuolelta annettuun ohjaukseen oltiin kaikissa ministeriöissä ainakin pääosin tyytyväisiä. Yleisesti todettiin ohjauksen olevan riittävää ja selkeää mutta joitakin parannusehdotuksia esitettiin. Toivottiin mm., että voimassa olevat ohjeet koordinoitaisiin vielä kerran keskenään päällekkäisyyksien poistamiseksi ja koottaisiin yhteen paikkaan (sähköisesti). Myös EUTORI-järjestelmän tuomien mahdollisuuksien parempaa hyödyntämistä toivottiin. Oikeusministeriön vastauksessa todettiin ohjeiden olevan sinänsä selkeitä, mutta koska EU-valmistelu tapahtuu käytännössä puheenjohtajamaan aikatauluttamana, muodostuvat menettelyt epämuodollisiksi.

Kyselylomakkeessa tiedusteltiin, onko ministeriöissä annettu sisäisiä ohjeita EU-säädöshankkeiden valmistelusta. Oikeusministeriötä ja puolustusministeriötä lukuun ottamatta ohjeita oli ministeriöissä annettu. Tavallisinta oli, että ohjeistuksesta vastasi kansainvälisten asioiden yksikkö, EU-deski tai muu vastaava organisaatio, jonka vastuulle kansainväliset asiat kuuluvat. Muissa vastauksissa viitattiin esikuntaan, työjärjestykseen ja kansliapäällikköön. Kyselylomakkeessa pyydettiin myös yksilöimään, mitä mahdolliset ohjeet koskivat.

Vastausten perusteella ministeriöt katsoivat tärkeäksi opastaa virkamiehiään valmisteluasiakirjoihin liittyvissä kysymyksissä sekä tiedottamisessa. Kohtaan "Muu" vastauksissa oli ilmoitettu yleisiä EU-valmistelua käsitteleviä ohjeita, eduskuntakäsittelyä koskevia ja eduskunnan informointia koskevia ohjeita, aktiivisemman vaikuttamisen ohje EU-asioissa, käytännön ohjeita EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean valmistelusta sekä muita käytännön ohjeita EU-asioiden kansallisesta valmistelusta. Yksikään ministeriö ei katsonut tarpeelliseksi ohjeistaa EU-säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointia. (Taulukko 2).

*Taulukko 2. Ministeriöiden antama ohjeistus.*

Aiheet, mistä ministeriö on antanut sisäisiä ohjeita	Havaintojen lukumäärä
Kuuleminen	2
Tiedottaminen	4
Valmisteluasiakirjojen laatiminen	5
Valmisteluasiakirjojen julkisuus	4
Valmisteluasiakirjojen hallinta	5
Säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointi	-
Muu	5

Kyselylomakkeessa tiedusteltiin myös onko ministeriöissä annettu keskitetysti (ministeriön yhteistä) koulutusta EU-säädöshankkeiden valmistelusta. Kuten edellisessäkin kysymyksessä, ministeriöiden suurin mielenkiinto virkamiesten opastamisessa kohdistui erilaisiin valmisteluasiakirjoihin liittyviin kysymyksiin. Kohtaan "Muu" annettuihin täsmentäviin vastauksiin sisältyivät mm. koulutus EUpuheenjohtajuutta varten, erilaiset laaja-alaiset säädösvalmisteluun liittyvät näkökohdat, yleiskoulutus, koulutus perusmuistioiden ja Coreper-ohjeen laatimisesta, koulutus EU:n päätöksentekojärjestelmistä sekä koulutus EU-säädöshankkeiden valmistelusta. Valtiovarainministeriö oli järjestänyt koulutusta EU-säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista. (Taulukko 3).

*Taulukko 3. Ministeriöiden järjestämä koulutus.*

Aiheet, mistä ministeriö on antanut keskitetysti (ministeriön yhteistä) koulutusta	Havaintojen lukumäärä
Kuuleminen	3
Tiedottaminen	4
Valmisteluasiakirjojen laatiminen	8
Valmisteluasiakirjojen julkisuus	7
Valmisteluasiakirjojen hallinta	8
Säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointi	1
Muu	4

Ohjeistuksen ja erityisesti koulutuksen suuntaamisen perusteella voi arvioida, että taloudellisten vaikutusten arviointia ei säädösvalmistelussa aseteta ministeriöissä tärkeysjärjestyksessä kovin korkealle. Myöhemmin luvussa 3.2.3 esitettävien tulosten valossa arviolle ministeriöiden vähäisestä kiinnostuksesta vaikutusarvioita kohtaan löytyy lisätukea.

Kyselylomakkeessa pyydettiin ministeriöitä myös yksilöimään ne asiakirjat, joita ministeriöt soveltavat EU-säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Viidessä ministeriössä ei nimetty mitään ohjeasiakirjaa. Muiden vastauksissa viitattiin valtiovainministeriön antamiin ohjeisiin taloudellisten vaikutusten arvioinnista vuodelta 1998<sup>29</sup>, Valtioneuvoston esittelijän oppaaseen, HELO:on<sup>30</sup> ja yleensäkin samoihin asiakirjoihin kuin kansallisten säädöshankkeiden valmistelussa.

**Dokumentointi.** Ministeriöille osoitetulla kyselyllä selvitettiin myös, mille taholle ministeriöissä on osoitettu vastuu säädösvalmistelussa syntyvien dokumenttien hallinnasta ja säädöshankkeita koskevien tietojen viemisestä EUTORI -tietojärjestelmään. Kyselyssä saatujen vastausten mukaan säädöshanketta koskevien tietojen viemisestä EUTORI-tietojärjestelmään vastaa yhtä lukuun ottamatta kaikissa ministeriöissä vastuuvirkamies. Opetusministeriössä asia

<sup>29</sup> *Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinneista. Valtiovainministeriö, Helsinki 1998.*

<sup>30</sup> *Hallituksen esitysten laatimisohteet. Helsinki 2004.*

oli EU-deskin tai osastojen vastuulla. Tosin useissa ministeriöissä vastuuvirkamiehen lisäksi asiassa avustivat tai olivat osallisina sihteerit, tietohallinto ja kirjaamo. Jaostojen asiakirjojen vienti EUTORI-järjestelmään on EU-tiedonhallinnan mukaan jaostojen sihteerien vastuulla. Ilmeisesti paljolti sihteerin aktiivisuudesta ja tietojärjestelmän tuntemuksesta riippuu, kuinka tunnollisesti asiakirjoja järjestelmään tallennetaan. Yleisestikin vaikuttaa siltä, että asiakirjojen vientiä järjestelmään ei kukaan valvo ainakaan aktiivisesti.

EUTORI-tietojärjestelmään vietyjen tietojen oikeellisuudesta vastaa kymmenessä ministeriössä asiaa valmistellut virkamies. Opetusministeriössä asiasta vastaa EU-deski ja liikenne- ja viestintäministeriössä tietohallintoyksikkö. Useassa vastauksessa viitattiin myös esimiesvalvontaan ja tietohallinnon osallistumiseen.

Säädösvalmistelussa syntyvien dokumenttien hallinnasta vastaa niin ikään vastuuvirkamies lähes jokaisessa ministeriössä. Asiassa avustavat usein ministeriöiden tietopalvelut, kirjaamo tai yksikkö. Opetusministeriössä asiasta vastaa EU-deski.

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan asiakirjojen liittämässä EUTORI-järjestelmään on selviä puutteita. Järjestelmään ei mm. aina ole viety kaikkia valmistelussa syntyneitä perusmuistioita. Koska kyse on valmistelun keskeisimmästä asiakirjasta, on puutetta pidettävä vakavana.

Säädöshankkeen valmistelussa syntyvien asiakirjojen julkisuudesta päättää useimmissa ministeriöissä asian valmistellut virkamies. Joissain vastauksissa todettiin esimiestason tai ministeriön juristien tuki. Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan asiakirjojen julkisuusmerkinnät olivat melko kirjavia, käytössä olivat ainakin ilmaisut "julkinen", "ei-julkinen", "luottamuksellinen" ja "salainen". Erilaisten julkisuusmerkintöjen sekä sen perusteella, että julkisuus päätöksen tekee useimmiten asiaa valmisteleva virkamies, voi olettaa, että käytännöt julkisuuden määrittämisen suhteen vaihtelevat ministeriöiden välillä.

Asiakirjojen julkisuusmääritysten taustana ovat EU-tiedonhallintayksikön mukaan toisaalta EU:n avoimuusasetus ja toisaalta kansalliset julkisuussäädökset. Valtioneuvoston esittelijän oppaassa valtioneuvostossa käsiteltävien asiakirjojen julkisuusmäärittämisestä on viitattu lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta<sup>31</sup>,

---

<sup>31</sup> *Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1, 6, 7, 9, 22 ja 24§.*

jonka mukaan asiakirjat voidaan niiden julkisuuden tai salassapidon perusteella ryhmitellä

- julkisiin asiakirjoihin,
- harkinnanvaraisesti julkisiin asiakirjoihin ja
- salassa pidettäviin asiakirjoihin.

Tarkastuksessa käsitykseksi asiakirjojen julkisuusmäärityksistä muodostui, että ministeriöiden käytännöt ovat erilaisia ja määräyksissä ei ole otettu huomioon julkisuuslainsäädännön tuomia muutoksia käsitteisiin.

### 3.2.2 Kokoavia havaintoja

Tavoitteiden asettaminen EU-säädösvalmistelua koskien on ministeriöissä yleistä, mutta käytännöt ministeriöiden välillä siinä, miten tavoitteita asetetaan ja valvotaan, vaihtelevat suuresti. Käytännöt vaihtelivat ministerin asettamista puheenjohtajuuskausittaisista tavoitteista esimies-alaiskeskusteluissa sovittuihin tavoitteisiin. Tavoitteiden asettamistapojen lisäksi myös niiden seuranta oli kirjavaa. Tosin sitä tehtiin jokaisessa ministeriössä, joissa tavoitteita oli asetettu.

Resursoinnin koettiin olevan riittävää vain kolmessa ministeriössä kahdestatoista. Usein koettiin myös, että EU-säädösvalmisteluun ei osoitettu siinä määrin voimavaroja kuin kotimaiseen säädösvalmisteluun. Vaikka vahvaa korrelaatiota ministeriön arvioimien resurssien tason ja havaittujen vaikutusarviointien laadun välillä ei löytynytäkään, on syytä olettaa, että resurssien niukkuus vaikuttaa säädösvalmistelun tasoon. Usein kuitenkin todettiin, että resurssien allokointia kotimaisten hankkeiden ja EU-hankkeiden välillä on vaikea arvioida.<sup>32</sup>

Ohjeistusta ja koulutusta oli ministeriöissä järjestetty melko hyvin ja ilmeisesti sitä on tiedossa myös lisää, mm. Suomen EU-

---

<sup>32</sup> 24.8.2005 luovutettiin valtion säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) raportti oikeusministeriölle, jossa todetaan mm., että perustuslain muutoksen myötä sääntelyn ja lainvalmistelutyön määrä on kasvanut. Lisäksi lain tasolla yhä useammin tapahtuva tekninen säätely sekä eduskunnan EU-informointi lisäävät valmistelutyötä eikä tätä ole huomioitu ministeriöiden resursoinnissa. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:10.



puheenjohtajuuskauden lähestyessä. Vastausten perusteella tärkeäksi katsottiin parantaa virkamiesten valmiuksia erilaisten valmisteluasiakirjoihin liittyvien rutiinien osalta, kun taas taloudellisten vaikutusten arviointia ei pidetty niinkään tärkeänä.

Ministeriöiden ulkopuolelta annettuun ohjeistukseen oltiin melko tyytyväisiä, mutta parannuksiakin toivottiin. Katsottiin myös, että EUTORI-tietojärjestelmää voisi hyödyntää valmistelussa paremmin. Tarkastusta edeltäneen esiselvityksen aikana (syksy 2004) valtioneuvoston Senaattori-palvelimella olevalla "EU-asioiden valmistelu" -sivustolla kerrottiin ohjeen taloudellisista vaikutuksista olevan päivitettävänä. Ohje on sivuston mukaan edelleen päivitettävänä.<sup>33</sup>

Yleisenä havaintona ministeriöiden EU-säädösehdotusten valmistelukäytännöistä voi todeta, että ministeriöiden välillä esiintyy huomattavaa vaihtelua käytännöissä. Myös ministeriöiden sisällä on erilaisia käytäntöjä osastojen ja yksiköiden välillä. Moni ministeriö totesi vastauksensa yhteydessä, että vastaus on "keskiarvo" ministeriön käytännöistä eikä siten anna välttämättä täysin oikeaa tai täydellistä kuvaa ministeriössä vallitsevista käytännöistä.

Erilaisten valmistelukäytäntöjen esiintyminen ei sinänsä ole ongelma. Ongelmaksi asia muodostuu siinä vaiheessa, mikäli valmistelun tuloksena tuleva tuote, EU-säädösvalmistelu, on laadultaan vaihtelevaa ministeriöiden välillä. Ongelmana epäyhtenäisiä käytäntöjä voidaan pitää siinä tapauksessa, mikäli valmistelussa tuotettu tieto ei ole riittävää ja oikeaa ja laadullisesti hyvää, asiakirjojen hallintajärjestelmästä ei ole muodostettavissa selkeää kuvaa valmistelun etenemisestä, valmistelussa on vaikuttamista heikentäviä prosessuaalisia viiveitä, ja mikäli valmistelussa syntynyttä tietoa ei ole tarvitsevien käytettävissä. Tarkastuksessa saatiinkin viitteitä tällaisista puutteista. Myös asiakirjojen julkisuusmäärittelyksien suhteen on havaittavissa vaihtelua ministeriöiden välillä.

Luvussa 3.2.3 on tarkasteltu ministeriöiden tekemiä EU-säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioita ja siitä ilmeekin, että mm. valmisteluasiakirjojen ja niissä olevien arvioiden esiintymisessä on eroa ministeriöiden välillä. Tähän epäyhtenäisten käytäntöjen ohella vaikuttanee myös se, että eri ministeriöissä valmistellaan erityyppisiä asioita. Kaikesta huolimatta yhteensovitus-

---

<sup>33</sup> *Kyseinen ohje on mainittu EU-ministerivaliokunnan ohjeen liitteenä.*

järjestelmä on kuitenkin mitä ilmeisimmin omiaan yhtenäistämään käytäntöjä ministeriöiden välillä.

### **3.2.3 Taloudellisten vaikutusten arviointi**

Kyselylomakkeessa tiedusteltiin sitä, miten EU-säädöshankkeen taloudellisten vaikutusten arviointi on ministeriöissä organisoitu. Yleisin tapa arviointien laatimiseen on se, että arvioinnin tekee ministeriössä asiasta vastaava virkamies konsultoiden tarvittaessa muita ministeriöitä. Seuraavaksi yleisintä oli tehdä arvio useamman virkamiehen ryhmässä, jossa saattaa olla jäseniä muistakin ministeriöistä. Kolmessa ministeriössä ilmoitettiin, että arvioinnin tekee vastuuvirkamies yksin, mutta kaikissa näissä ministeriöissä oli myös muita tapoja arvioinnin suorittamiseen käytössä. Mainittiin esim., että laajoissa hankkeissa arviointiin osallistuu useampi virkamies. Kahdessa ministeriössä ilmoitettiin jokin muu menettely. Näissä ministeriöissä vastuuvirkamiehen ilmoitettiin konsultoivan kaikkia niitä tahoja, joiden tiedoista voi arvioinnissa olla apua. (Taulukko 4).

*Taulukko 4. Arvioinnin organisointi ministeriöissä.*

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin organisointitapa ministeriössä	Havaintojen lukumäärä <sup>34</sup>
1. arvion tekee virkamies, jolle säädöshankkeen valmisteluvastuu on osoitettu	3
2. arvion tekee virkamies, jolle EU-säädöshankkeen valmisteluvastuu on osoitettu konsultoiden tarvittaessa muita ministeriöitä	5
3. arvioinnin tekee useamman virkamiehen muodostama ryhmä	4
4. muu tapa	2

Lisäksi tiedusteltiin erikseen sitä, kenelle kuuluu vastuu EU-säädöshankkeiden kansallisten vaikutusten sekä taloudellisten vaikutusten arvioinnista ministeriöissä. Näihin kysymyksiin saaduissa vastauksissa asiaa valmistelevan virkamiehen rooli oli hieman korostuneempi kuin yllä olevasta taulukosta voisi päätellä. Kymmenestä ministeriöstä ilmoitettiin sekä kansallisten vaikutusten että taloudellisten vaikutusten arvioinnin olevan valmistelijan vastuulla. Kahdessa tapauksessa mainittiin osasto tai yksikkö. Tämän lisäksi joissakin vastauksissa viitattiin osastopäällikön, yksikön päällikön, asiantuntijoiden tai EU-jaostojen apuun arvioinneissa.

*Otos yhdentoista ministeriön säädöshankkeista*

Tarkastuksessa käytiin läpi kaikkien muiden ministeriöiden paitsi puolustusministeriön vuonna 2003 alkaneet EU-säädöshankkeet (asetukset, direktiivit ja päätökset). Puolustusministeriössä ei alkanut vuonna 2003 yhtään EU-säädösehdotusta.

Otos suoritettiin EUTORI-tietojärjestelmän "Asia"-hakutoiminnosta ministeriön nimellä, säädöshankkeilla asetus, direktiivi tai päätös ajanjaksolta 1.1.2003 - 31.12.2003. Tältä ajanjaksolta löytyi yhteensä 671 hanketta joista osa oli päättäneitä ja arkis-

<sup>34</sup> Havaintojen lukumäärä on suurempi kuin ministeriöiden lukumäärä, koska joissakin ministeriöissä käytetään useampaa kuin yhtä tapaa vaikutusarvioiden tekoon.

toituja, osa taas yhä kesken ("käsittelyssä"). Lisäksi otokseen sattui useita "vastuuttamaton"-tilassa olleita hankkeita. Tämä on merkillepantavaa, koska hankeavaus on tehty jo vuoden 2003 aikana.

Otoksesta tutkittiin, kuinka monesta hankkeesta löytyi perusmuistio tai EU-ohje<sup>35</sup> ja kuinka monesta näistä löytyi arvioita sää-döshankkeen taloudellisista vaikutuksista. Kaikki mainitut asiakirjat käytiin läpi. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota arvion pituuteen (laajuus), siihen, oliko rahamääräisiä arvioita, sekä analyttisyyteen. Alun perin oli tarkoitus luokitella vaikutusarvioita esim. laajuuden, analyttisyyden ja "tieteellisyyden" mukaan, mutta osoittautui, että arviot olivat niin suppeita, yleisellä tasolla liikkuvia ja tulkinnanvaraisia, että varsinaista jaottelua ei katsottu mielekkääksi tehdä.

Otos käsitti siis yhteensä 671 hanketta. Hankkeista miltei puolet eli 321 kappaletta oli maa- ja metsätalousministeriöstä (142) ja ulkoasiainministeriöstä (179). Myös liikenne- ja viestintäministeriöstä, kauppa- ja teollisuusministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä oli otoksessa paljon hankkeita, yhteensä niitä oli näistä ministeriöistä yli 230 kappaletta. Mainittujen viiden ministeriön hankkeet muodostivat yli 80 prosenttia koko otoksesta. Muiden ministeriöiden hankkeita tuli otokseen reilusta kymmenestä reiluun kolmeenkymmeneen. Työministeriön hankkeita otosajankohdalle osui vain kolme.

Otokseen tulleista hankkeista perusmuistio ja/tai EU-ohje oli EUTORI-tietojärjestelmän mukaan laadittu 256 tapauksessa (130 perusmuistiota ja 126 EU-ohjetta), mikä on n. 38 prosenttia kaikista otoksen hankkeista. On huomattava, että joistakin hankkeista perusmuistio tai EU-ohje saattaa olla tehtynä, mutta se on jätetty liittämättä EUTORI-järjestelmään. Työministeriön ja opetusministeriön hankkeista löytyi kaikista joko perusmuistio tai EU-ohje. Vähintään puolessa otokseen tulleista hankkeista perusmuistio tai EU-ohje löytyi lisäksi viidestä muussa ministeriöstä. Heikoiten asiakirjoja löytyi ulkoasiainministeriön hankkeista, joista perusmuistio tai EU-ohje oli vain alle viidenneksessä tapauksista. (Taulukko 5)

---

<sup>35</sup> Käytännössä EU-ohje on toinen nimi perusmuistiolle. Jokseenkin poikkeuksetta EU-ohjeet ovat rakenteeltaan (otsikoinniltaan) perusmuistion rakenteen mukaisia, joten EU-ohje tulkittiin tarkastuksessa rinnasteiseksi perusmuistion kanssa. Ensisijaisesti tarkastettiin siis perusmuistion olemassaolo, jos sitä ei ollut, katsottiin löytyykö EU-ohje. Joissain hankkeissa oli molemmat, perusmuistio ja EU-ohje.

*Taulukko 5. EU-säädöshankkeet yhdessätoista ministeriössä.*

Ministeriö	Hankkeita	Perusmuistio ja/tai EU-ohje	%
OM	21	11	61,9
MMM	142	56	31,7
SM	34	18	52,9
TM	3	3	100
OPM	11	11	100
STM	22	11	50,0
YM	27	19	70,4
UM	179	33	18,4
LVM	63	29	46,0
KTM	91	26	28,6
VM	78	39	50,0
Yhteensä	671	256	38,2

Muutamasta hankkeesta löytyi useampi kuin yksi perusmuistio. Useiden EU-ohjeiden löytyminen samasta hankkeesta oli melko tavallista.

Otoksen hankkeista lähes 80 prosenttia oli vailla minkäänlaista arviota säädöshankkeen taloudellisista vaikutuksista. Runsaassa puolessa perusmuistioista tai EU-ohjeista löytyi vaikutusarvio (tai hankkeen kohdalla ainakin yhdestä dokumentista). (Taulukko 6).

*Taulukko 6. Yhdentoista ministeriön vaikutusarvioiden lukumäärä.*

Hankkeita	Perusmuistio tai EU-ohje	Tyhjä <sup>36</sup> arvio	Vaikutusarvio	Arvioita hankkeissa %	Arvioita P/EUO %
671	256	117	139	20,7	54,3

Ministeriöiden välillä vaikutusarvioiden esiintymistiheys vaihteli perusmuistioissa tai EU-ohjeissa suuresti. Ympäristöministeriön otokseen tulleista perusmuistioista tai EU-ohjeista arvio taloudelli-

<sup>36</sup> Tyhjällä arviolla tarkoitetaan tässä sitä, että kohta "Taloudelliset vaikutukset" on joko jätetty tyhjäksi tai siihen on merkitty viiva.

sista vaikutuksista löytyi miltei jokaisesta. Myös sosiaali- ja terveysministeriön dokumenteissa arvio oli kiitettävän usein, n. 80 prosentissa tapauksista. Sisäasiainministeriön dokumenteista arvio löytyi puolesta tapauksista. Muiden ministeriöiden kohdalla yli puolet perusmuistioista tai EU-ohjeista oli ilman minkäänlaista arviota taloudellisista vaikutuksista.

Havaintona otoksen säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioinneista voidaan todeta, että niitä on tehty harvoin. Varsin usein perusmuistion kohta "Taloudelliset vaikutukset" on jätetty tyhjäksi tai siihen on merkitty viiva. Tällöin asiakirjan lukijalle jää epäselväksi, onko taloudelliset vaikutukset jätetty kokonaan arvioimatta, vai eikö niitä ko. hankkeessa ole, tai eikö niitä säädöshankkeen kyseisessä valmisteluvaiheessa ole kyetty arvioimaan. Luonnollisesti kaikilla hankkeilla ei ole taloudellisia vaikutuksia, mutta tällaisissa tapauksissa olisi asia syytä selvästi todeta mainitussa kohdassa.

Oli hyvin tavallista, että hankkeissa, joissa taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu, kyseessä oli usein vain toteamus, ettei niitä ole.<sup>37</sup> Ilmaisutavat olivat usein väljiä, arvion taustaoletuksia ei juuri koskaan kerrottu, ja esim. ilmaisu "ei merkittäviä taloudellisia vaikutuksia" tai vastaava oli usein käytössä. Tällainen arvio on käyttäjän kannalta lähes hyödytön; on mahdoton tietää, mikä valmistelijan mielestä ei ole merkittävää, jos asiaa ei ole rahamääräisenä tai muutoin täsmennetty.

Mikäli vaikutuksia arvioitiin olevan, oli esitetty arvio pääasiassa sangen suppea ja asiasisällöltään vaatimaton, käytännössä muutama rivi tekstiä. Useamman kymmenen rivin arvioita tai yli sivun mittaisia arvioita oli otoksessa vain joitakin kymmeniä.

Rahamääräisiä arvioita esiintyi perin harvoin ja ne keskittyivät lähes yksinomaan koituihin kustannuksiin. Arvioita mahdollisten kustannusten vaihteluvälistä oli niin ikään esitetty hyvin harvoin. Säädöshankkeesta mahdollisesti koituvat taloudelliset hyödyt puutuivat lähes aina. Koska asiakirjan kohta on "Taloudelliset vaikutukset", eikä esim. "Koituvat kustannukset" tulisi valmistelussa pyr-

---

<sup>37</sup> *Toteamus, että hankkeella ei ole taloudellisia vaikutuksia ei välttämättä ole kovin informatiivinen, mikäli minkäänlaisia perusteluja ei ole esitetty. Tyhjä arvioon verrattuna se on kuitenkin parannus, koska lukija voi olettaa, että asian pohdintaan on käytetty edes hetki.*

kiä arvioimaan edes jollain karkealla tasolla myös mahdollisesti saatavia hyötyjä.

Myöskään esitettyjen arvioiden taustaoletuksia ei juuri tuotu esiin. Arviot näyttivät perustuvan lähinnä valmistelevan virkamiehen omaan päättelyyn.

Ministeriöiden valmistelussa syntyvistä taloudellisten vaikutusten arvioista voi tarkastuksen perusteella antaa korkeintaan välttävän arvosanan. Erikseen on mainittava kuitenkin hyvänä esimerkkinä ympäristöministeriön otokseen osuneet perusmuistiot ja ohjeet. Niistä paitsi löytyi lähes aina vaikutusarvio, niin myös arvioiden laatu oli korkeatasoista: analyttistä, rahamääräisiä arvioita löytyi ja arviot olivat usein perusteellisia. Ympäristöministeriön valmistelua taloudellisten vaikutusten arviointien perusteella voi pitää hyvänä. Ympäristöministeriön lisäksi muista ministeriöistä edukseen poikesi sosiaali- ja terveysministeriö, jonka dokumenteista taloudellisten vaikutusten arvio löytyi usein ja osa niistä oli kohtuullisen kattaviakin. Sosiaali- ja terveysministeriön dokumenteissa taloudellisten vaikutusten arvioita voi pitää tyydyttävinä. Muut ministeriöt jäivät tämän tason alapuolelle.

### *Näyte kolmesta ministeriöstä; tarkempi analyysi<sup>38</sup>*

Edellisen lisäksi tarkastuksessa selvitettiin näyteperusteisesti tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön, kauppaja- ja teollisuusministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloilta valituista säädöshankkeista, onko perusmuistio tai EU-ohje laadittu ja miten taloudelliset vaikutukset on asiakirjoihin dokumentoitu.

Näyte kohdistettiin liikenne- ja viestintäministeriöön, kauppaja- ja teollisuusministeriöön sekä valtiovarainministeriöön, koska näiden ministeriöiden hankkeiden arveltiin olevan tarkastuksen kannalta mielenkiintoisimpia, ts. oletettiin, että niissä esiintyy eniten taloudellisia vaikutuksia omaavia hankkeita. Mukaan otettiin aiempaan tapaan asetukset, direktiivit ja päätökset. Aikaväli, miltä hankkeet poimittiin, oli 1.1.2000 – 12.1.2005. Näiden rajauksien jälkeen jäl-

---

<sup>38</sup> *Kyseessä on siis näyte eli harkintaotos. Harkinnanvaraisuudesta johtuen näytteen antamia tuloksia ei voi yleistää perusjoukkoon. Kuten tekstistä ilmenee, näytteen antamat tulokset ovat kuitenkin linjassa sen kanssa, mitä edellisessä kappaleessa käsitellystä otoksesta havaittiin.*

jellä oli 537 hanketta, joista poimittiin tarkastukseen 43 tapausta. Hankkeiden valinta tapahtui satunnaisesti, mutta kuitenkin niin, että otokseen tuli kaikkia kolmea säädöshankelajia. Hankkeiden määrä ministeriöittäin on karkeassa suhteessa siihen, kuinka paljon niitä esiintyi ensimmäisen rajauksen jälkeisessä joukossa.

Lisäksi tarkastuksessa perehdyttiin myös muuhun valmistelussa syntyneeseen materiaaliin. Näiden kolmen ministeriön hankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioita on seuraavassa siis arvioitu perusteellisemmin kuin edellä esitettyjä yhdentoista ministeriön otoksen hankkeiden kohdalla.

Ministeriöitä pyydettiin toimittamaan otoksen hankkeissa ne kansallisesti laaditut asiakirjat, jotka eivät sisältyneet EUTORI-järjestelmään. Hankkeiden valmistelukäytäntöjä selvitettiin tarvittaessa puhelinhaastatteluin. Täydellisen kuvan saamista hankkeiden valmistelusta heikensi se, että joidenkin hankkeiden vastuuvirkamiehet olivat siirtyneet eläkkeelle tai vaihtaneet työpaikkaa.

Tarkastuksessa ilmeni, että kaikkien tarkastelussa olleiden kolmen ministeriön EU-säädöshankkeiden joukossa oli sellaisia tapauksia, joista ei laadittu perusmuistiota tai EU-ohjetta. Kauppa- ja teollisuusministeriön hankkeissa ainakin jompikumpi asiakirja löytyi yli kolmessa neljäsosassa tutkituista hankkeista, liikenne- ja viestintäministeriön hankkeissa vajaassa 60 prosentissa ja valtiovarainministeriön tapauksissa reilussa 40 prosentissa. Kaikkiaan 43 hankkeesta noin 56 prosentissa oli laadittu perusmuistio tai EU-ohje. (Taulukko 7).

*Taulukko 7. Otokseen poimitut EU-säädöshankkeet kolmessa ministeriössä.*

Ministeriö	Hankkeita	Perusmuistio	EU-ohje	P ja/tai EUO	%
LVM	7	0	4	4	57,1
KTM	13	7	3	10	76,9
VM	23	5	5	10	43,5
Yhteensä	43	12	12	24	55,8

Perusmuistioita ja EU-ohjeita esiintyi jokseenkin yhtä usein. Kuten edelläkin, hanke, jossa oli perusmuistio, saattoi sisältää EU-ohjeen, mutta kukin hanke esiintyy taulukossa vain yhden kerran. Jos taas



hanke on merkitty sarakkeeseen EU-ohje, ei ko. hankkeessa ollut laadittu erillistä perusmuistiota. Tarkastuksessa ilmeni myös, että joistakin hankkeista, joista ei EUTORIsta löytynyt perusmuistiota, oli sellainen kuitenkin laadittu. Perusmuistio oli jäänyt liittämättä säädösavaukseen.

Perusteluna sille, ettei perusmuistiota oltu laadittu, ministeriöistä esitettiin mm. seuraavia syitä:

- perusmuistio tehdään ainoastaan asioista, jotka menevät neuvoston käsittelyyn, komission asetuksista ja direktiiveistä ei yleensä tehdä perusmuistiota,
- hankkeella ei otaksuttu olevan taloudellisia vaikutuksia,
- säädöshanke koskee vain yksittäistä jäsenvaltiota ja myös vaikutukset rajoittuvat ko. valtion alueelle.

Niistä hankkeista, joissa perusmuistio oli laadittu, selvitettiin perusmuistiiossa esitetyn tiedon laatua. Kuten yhdentoista ministeriötä käsittäneen otoksen tapauksessa, usein kohta "Taloudelliset vaikutukset" oli jätetty tyhjäksi tai siihen oli merkitty viiva, mikä jättää asiakirjan lukijan epätietoiseksi: eikö vaikutuksia ole vai eikö niitä ole arvioitu?

Niissä hankkeissa, joissa vaikutuksia oli esitetty, voidaan yleisenä havaintona todeta, että vaikutuksien esittämistiedot olivat suppeita ja ilmaisumuodoltaan väljiä. Usein arvio oli lähinnä maininta siitä, ettei vaikutuksia ole ilman tarkennuksia tai perusteluja. Mahdollisia Suomelle koituvia hyötyjä selostettiin niukasti. Käytettiin ilmaisuja "taloudelliset vaikutukset Suomelle vähäisiä", "ei merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kansallisella eikä yhteisötasolla", "ei suoria (valtion)taloudellisia vaikutuksia", "ei välittömiä taloudellisia vaikutuksia Suomen valtiontalouden kannalta" tai "ei mainittavia valtiontaloudellisia vaikutuksia". Perusteellisia, useamman kappaleen tai sivun pituisia arvioita ja/tai rahamääräisiä arvioita sisältäviä vaikutusarviointeja oli näytteessä vain muutama.

Käytetyt ilmaisut "vähäinen", "ei merkittävä" ja "ei mainittava" ovat suhteellisia ja lukijalle informaatioarvoltaan vaatimattomia. Arvio sinänsä saattaa olla täysin oikea, mutta olisi hyvä pyrkiä konkretisoimaan esim. sitä, mikä on "ei merkittävää" tai "vähäistä". Vielä parempi olisi, mikäli asiaa olisi arvioitu rahamääräisenä. Joissain tapauksissa kuvattujen kaltaisten arvioiden yhteydessä oli rahamääräisiä tarkennuksia, mutta nämä olivat lähinnä poikkeuksia

säännöstä. Edelleen, jos käytetään ilmaisuja "ei suoria vaikutuksia" tai "ei välittömiä vaikutuksia", olisi hyvä pyrkiä selvittämään onko mahdollisesti odotettavissa välillisiä vaikutuksia tai vaikutuksia myöhemmin.

Arvioinnissa tulisi pyrkiä kertomaan myös se, miten arviointitulokseen on päädytty; liittyykö arviointiin epävarmuuksia tai rajoituksia ja mitä taustaoletuksia arviointiin liittyy. Vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää sitä, että kerrotaan, miksi hankkeen taloudellisia vaikutuksia ei ole voitu arvioida.

Taulukossa 8 on koottu yhteen kolmen ministeriön hankkeista tietoja: hankkeiden määrä, kuinka monesta löytyi perusmuistio tai EU-ohje ja kuinka monessa perusmuistiossa oli tyhjä arvio tai vaikutusarvio. Lisäksi on esitetty prosenttiluvut siitä, kuinka monessa hankkeessa oli arvio ja kuinka monessa hankkeessa, mistä perusmuistio tai EU-ohje löytyi, oli arvio.

*Taulukko 8. Kolmen ministeriön vaikutusarvioiden lukumäärä.*

Hankkeita	Perusmuistio tai EU-ohje	Tyhjä arvio	Vaikutus- arvio	Arvioita hankkeissa %	Arvioita P/EUO %
43	24	6	18	41,9	75,0

Otoksen hankkeista 42 prosentista oli tehty taloudellisten vaikutusten arvio. Niistä hankkeista, joista perusmuistio tai EU-ohje löytyi, oli arvio kolmessa neljäsosassa tapauksista. Yllä olevaan luokkaan "Vaikutusarvio" sisältyvät myös lyhyet ja pintapuoliset arviot, joita aiemmin tekstissä kuvattiin. Tarkastuksessa ilmeni lisäksi, että taloudellisia vaikutuksia oli joissain tapauksissa arvioitu perusmuistion muussa kuin sille varatussa kohdassa, erillisessä muistiossa tai muussa dokumentissa. Toisinaan muualla esiintyvään arvioon oli viitattu kohdassa "Taloudelliset vaikutukset", toisinaan ei. Näitä arvioita ei ole sisällytetty yllä olevaan taulukkoon.

Seuraavassa on muutama esimerkki otokseen sisältyvistä hankkeista löydettyistä puutteista.

Perusmuistioista ilmeni, että säädöshankkeista mahdollisesti koituvien hyötyjen erittely oli vähäistä. Esim. hankkeessa *Elintarvikelainsäädäntöä koskevat yleiset periaatteet ja vaatimukset, Euroopan elintarvikeviranomaisen perustaminen ja elintarvikkeiden tur-*

vallisuutta koskevat kiireelliset toimenpiteet, asetus (EU/111200/0916), on hankkeen taloudellisista vaikutuksista todettu mm. seuraavaa: "...viranomaisesta Suomelle aiheutuvat kustannukset täytyy arvioida erikseen". Toimivaltaisena olleen kauppaja teollisuusministeriön mukaan näitä kustannuksia ei myöhemminkään arvioitu. Tarkoituksena oli tehdä arvio siinä tapauksessa, mikäli viraston sijaintipaikaksi olisi tullut Suomi. Mahdollisia viraston Suomeen sijoittumisesta koituvia hyötyjä ei valmisteluvaiheessa ole asiakirjoihin yksilöity. Ministeriön mukaan näitä kuitenkin otaksuttiin olevan, minkä vuoksi Suomi pyrittiin saamaan viranomaisen sijoituspaikaksi.

Tarkastuksessa nousi esiin myös tapaus, jossa perusmuistioasiakirjassa viitattiin muihin hankkeeseen liittyviin säädöshankkeisiin. Tämän vuoksi asiakirjoista oli vaikea hahmottaa, mitkä ko. yksittäisen hankkeen taloudelliset vaikutukset olivat. Hanke *Monivuotisten taloudellisten suuntaviivojen antaminen EHTY:n selvityksessä olevien varojen ja selvityksen jälkeen hiili- ja terästudkimusrahaston varojen hoitamista varten, päätös (EU/031000/0734)* liittyi Euroopan hiili- ja teräsyhteisön hiili- ja terästudkimusrahaston perustamis-sopimuksen päättymiseen ja tässä yhteydessä yhteisön varojen järjestelyyn kansainvälisellä sopimuksella. Hankkeesta laadittu perusmuistioasiakirja on liitetty kolmeen asiaan liittyvään säädöshankkeeseen: *EU/290900/0721 (puitepäätös)*, *EU/031000/0734 (rahoitussuuntaviivat)* ja *EU/041000/0739 (tekniset suuntaviivat)*.

Perusmuistioasiakirjassa taloudellisia vaikutuksia ei ole yksilöity kohtaan "Taloudelliset vaikutukset". Sen sijaan asiakirjan kohdassa "muut asiaan mahdollisesti vaikuttavat seikat", on todettu seuraavaa:

Kun Suomi liittyi Euroopan yhteisöihin, se lunasti omistussuutensa EHTY:n aikaisemmin kertyneisiin varoihin. Suomen osuus oli n. 75 miljoonaa [markkaa], jotka maksettiin KTM:n budjetista kahden vuoden aikana. Suomen teollisuus on maksanut jäsenyyden aikana tuotantomaksua eli tuotannon määrään perustuvaa ylikansallista veroa yhteensä noin 30 miljoonaa markkaa (1995 - 1997), minkä jälkeen tuotantomaksuja ei ole kerätty. Suomalainen teollisuus on kuitenkin saanut tutkimusrahoituksen kautta tätä enemmän takaisin.

Esitetyn selostuksen pohjalta ei käy ilmi, mikä ko. yksittäisen säädöshankkeen taloudellinen vaikutus on. Hankkeessa taloudellisten

vaikutuksien erittelyssä hyötyjen määrällinen yksilöinti on kustannuserittelyyn verrattuna ylimalkainen.

Yleisarviona kolmen ministeriön otoksesta voi todeta saman kuin yhdentoista ministeriönkin otoksesta eli EU-säädöshankkeissa taloudellisten vaikutusten arviointi ei ole tasoltaan laadukasta, vaan pikemmin ylimalkaista ja niukkaa. Usein arvion teko on sivuutettu kokonaan. Ilmeni myös, että perusmuistioita tai EU-ohjeita oli jätetty liittämättä EUTORIin.

### **3.2.4 Vaikutusarvioiden vertailua hallitusten esitysten ja EU-säädösehdotusten kesken**

Tarkastuksessa nousi esiin useasti ja monelta haastatellulta taholta näkemys, että taloudellisten vaikutusten arviointi on hallituksen esityksissä paremmalla tasolla kuin EU-säädösehdotuksissa. Samalla myös todettiin, että EU-säädösehdotusten vaikutusarvioita tulisi parantaa, jotta ne olisivat samaa tasoa hallitusten esitysten arvioiden kanssa. Hallituksen esitysten vaikutusarvioiden arviointi ei ole tämän tarkastuksen kohde, mutta on mielenkiintoinen kysymys, onko todella niin, että hallituksen esitysten valmistelu on parempaa kuin EU-säädösehdotuksien, mitä vaikutusarviointien laatuun ja laajuuteen tulee. Seuraavassa on asiaa pyritty hieman selvittämään.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimistossa on tutkittu hallituksen esityksistä tehtyjä vaikutusarvioita.<sup>39</sup> Vuotta 2003 koskeneessa selvityksessä otos käsitti 50 esitystä. Muistiossa (27.1.2003) on kerrottu sekä arviointiotsikko että annettu muistion tekijän lyhyt kommentti arviosta ja sen sisällöstä. Näiden perusteella voi päätellä, että taloudellisten vaikutusten arvio on tehty ainakin 60 % otoksen tapauksista. Kyseisessä muistiossa v. 2003 koskevia vaikutusarvioita arvioidaan kriittisesti: todetaan, että ne ovat aiemasta huonontuneet ja että lainvalmistelijoilla ei ole pätevyyttä analyttiseen tai ”tieteelliseen” vaatimukset täyttävään arviointiin. Yleisimmäksi metodiksi arvioiden suorittamiselle muistiossa ar-

---

<sup>39</sup> *"Vaikutusarvioiden seuranta esitysehdoitusten tarkastuksessa", muistio 27.11.2003 sekä "Vaikutusarvioiden seuranta 2004", selvitys 20.1.2005. Ks. myös Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua - Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämissryhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s. 54 - 58.*

vioidaan ”virkamiespäätely” eli lainvalmistelijan kokemukseensa ja asiantuntemukseensa perustuva arviointi.

Vuotta 2004 koskeneessa selvityksessä (20.10.2005) oli niin ikään 50 hanketta. Arviointiotsikon sekä selvityksen tekijän arvion perusteella voi päätellä, että taloudellisia arvioita esiintyi jokseenkin yhtä usein kuin v. 2003 otoksen hankkeissa, eli n. 60 % tapauksista. Selvityksen tekijä arvioi vaikutusarviointien laadun entisestään laskeneen.<sup>40</sup> Hyvin hyväksi tai hyväksi (kaikki vaikutusarviot mukaan lukien) ko. otoksesta arvion tekijä luokittelee kuudentoista esityksen vaikutusarviot, muiden arviot ovat välttäviä tai huonoja.

Perusmuistioissa ja EU-ohjeissa olevia taloudellisten vaikutusten arvioita voi luonnehtia samanlaisiksi kuin hallituksen esityksissä olevia: valmistelijan pohdintaa, harvemmin analyttistä ja ”tieteellistä” ei juuri ollenkaan. Yleensä arviot ovat sangen lyhyitä, vain joitakin rivejä ja kymmenen rivin arviota voi pitää jo pitkäkkönä. Merkillepantavaa on myös se, että rahamääräisiä arvioita esiintyy EU-säädösehdotusten arvioinneissa harvoin, mahdollisesti harvemmin kuin hallituksen esitysten arvioinneissa.

Tarkan kuvan saamiseksi siitä, ovatko EU-säädösehdotuksien taloudellisten vaikutusten arviot huonompia tai kenties parempia kuin hallituksen esitysten arviot, vaatisi melkoisen syvällistä perehtymistä kumpaankin säädöslajiin. Kuten todettu, kokoneiden lainvalmistelijoiden taholta näkemys hallitusten esitysten paremmista vaikutusarvioinneista tuotiin kuitenkin esiin. Näiden näkemysten sekä tarkastustoimiston selvityksien ja tässä tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella voinee esittää sellaisen varovaisen arvion, että EU-säädösehdotuksista vaikutusarvioita tehdään harvemmin (ns. tyhjä arvio), ne ovat useammin toteamuksia, ettei vaikutuksia ole ja ylipäätään lyhyempiä ja pinnallisempia kuin hallituksen esitysten arviot.

Mikäli tämä arvio pitää paikkansa, on merkillepantavaa, että EU-säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arviointi ei ole kohdannut sellaista kritiikkiä kuin hallituksen esityksistä tehdyt arviot.

---

<sup>40</sup> *Selvityksen tekijä käsittelee eri vaikutusarvioita kokonaisuutena, eli se, ovatko esim. taloudellisten vaikutusten arviot parantuneet tai huonontuneet aiemmasta, ei selvityksistä ilmene. Kokonaisuutena vaikutusarvioiden laadun todetaan kuitenkin huonontuneen. Hallituksen esityksistä tulee taloudellisten vaikutusten lisäksi laatia arvio mm. yritysvaikutuksista, ympäristövaikutuksista ja vaikutuksista sukupuolten asemaan.*

Tämä voi kertoa paitsi siitä, että EU-säädöshankkeiden arvioita ei ole toistaiseksi selvitetty tai kriittisesti arvioitu, niin myös siitä, että EU-säädöshankkeiden vaikutusarviointien ei katsota olevan yhtä tärkeitä kuin hallituksen esityksien vaikutusarviointien. Juuri EU-säädöshankkeista olisi kuitenkin syytä tehdä perinpohjaiset vaikutusarviot, koska EU-säädöksiä on oleellisesti vaikeampi jälkikäteen muuttaa kuin hallituksen esityksiä.

EU-säädösehdotusten hallitusten esityksiä heikompi arviointi voi johtua monestakin seikasta, kuten aikapulasta, heikommasta resursoinnista (kolmannes ministeriöistä arvioi, että EU-säädösvalmisteluun on osoitettu vähemmän resursseja kuin hallitusten esitysten valmisteluun, ks. luku 3.2.1) ja yksinkertaisesti siitä, että vaikutusarvioiden teko on vaikeaa. Tarkastuksessa nousi esiin myös sellainen näkökulma, että EU-säädösehdotuksista on ehdotuksen alkuvaiheen käsittelyssä turha tehdä kovin syvällistä vaikutusarviota, koska esitykset muuttuvat usein paljonkin. Sinänsä on ymmärrettävää, että nopeastikin muuttuvassa neuvottelutilanteessa ei jokaisesta väliversiosta voi tehdä arviota, mutta toisaalta jonkinlainen pohja-arvio, lähtökohta, valmistelun alkuvaiheessa tulisi aina tehdä.

Esitettäessä vaatimus, että EU-säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointi tulisi olla samalla tasolla kuin hallituksen esityksissä, on samalla todettava, että näidenkään esitysten arvioinnit eivät ole parhaalla mahdollisella tasolla. Hallituksen esitysten taloudellisten vaikutusten arviointeja voinee kuitenkin pitää EU-säädösehdotuksia laadukkaampina.

On myös syytä korostaa sitä, että EU-säädösehdotusten vaikutusarviointeja ei voi jättää pelkästään komission tehtäväksi. Todennäköisesti komissio tulee lähivuosina tekemään enemmän ja kattavampia vaikutusarviointeja säädösehdotuksistaan, mutta näillä ei voi korvata kotimaassa tehtäviä arvioita. Komission arviot tulevat todennäköisesti keskittymään sen arviointiin, mihin kohderyhmiin säädösehdotuksen mahdolliset negatiiviset vaikutukset kohdentuvat. Sitä, miten nämä kohderyhmät jakautuvat eri jäsenmaihin ei ole tarkoitus arvioida. Myöskään maakohtaisia arviointeja ei ole odotettavissa. Näin ollen Suomen on tehtävä jatkossakin omat vaikutusarviot myös EU-säädösehdotuksista.

### 3.2.5 Kolme säädöshanketta: lähempi tarkastelu

Tarkastuksessa läpikäytiin kolme säädöshanketta ja haastateltiin niiden vastuuvalmistelijoina käsityksen saamiseksi valmisteluprosessin mahdollisista ongelmakohtista ja toisaalta kuvan muodostamiseksi siitä, miten taloudellisten vaikutusten arviointi käytännössä on toteutettu. Vaikutusarviointikäytäntöjen lisäksi hankkeista tutkittiin sitä, missä vaiheessa tietoa hankkeesta saatiin (sen valmistelusta EU-toimielimissä), kyettiinkö siihen vaikuttamaan ennen kuin säädöshanke-ehdotus virallisesti saapui Suomeen ja miten asiasta eduskuntaa tiedotettiin.

Hankkeet valittiin siten, että jokaista säädöslajia (asetus, direktiivi, päätös) tuli tarkastukseen mukaan yksi kappale. Otsikon ja eri valmisteluasiakirjojen perusteella arvioiden pyrittiin valitsemaan sellaisia hankkeita, joilla todennäköisesti olisi taloudellisia vaikutuksia ja jotka antaisivat kattavan kuvan EU-säädösvalmistelun eri vaiheista.

Hankkeet ovat liikenne- ja viestintäministeriöstä, kauppa- ja teollisuusministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä. Hankkeista tiedottamista eduskunnalle käsitellään luvussa 3.3.

#### **Hanke 1:**

*Alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantaminen, asetus (EU/2003/0616); liikenne- ja viestintäministeriö*

**Tiedon saanti ja vaikuttaminen.** Vastuuvalmistelijan mukaan kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (IMO) tehtiin ns. SOLAS-yleissopimuksen liitteeseen muutoksia joulukuussa 2002 ja samassa yhteydessä pidetyssä koordinaatiokokouksessa EU:n komissio ilmoitti aikovansa antaa asiaa koskevan asetusehdotuksen. Säädösavaus tehtiin EUTORI-tietojärjestelmään 7.5.2003, jolloin asia siis saapui virallisesti Suomeen tiedoksi. Hankkeen valmistelu Suomessa alkoi jo ennen EU-asetusehdotuksen antamista ja samaan aikaan EU-säädösehdotuksen kanssa valmisteltiin asiaa koskevaa hallituksen esitystä.

Hanke kuului useammalle hallinnonalalle, joten erityisesti alkuvaiheessa keskusteltiin siitä, tulisiko liikenne- ja viestintäministeriön vai sisäasiainministeriön johtaa kansallisten säännösten valmistelua. Kansliapäälliköiden kesken sovittiin, että hanketta vetää liikenne- ja viestintäministeriö.

Vastuuvirkamiehen mukaan ministeriö asetti hanketta valmistelemaan koordinaatioryhmän ja lisäksi asetettiin merenkululaitoksen vetämä työryhmä valmistelemaan hallituksen esitystä. Molemmissa ryhmissä oli laaja osanotto.

Ohjausasiakirjoista (ohjeet ym.) ei valmistelijan mukaan saanut tarpeellisia tulkintoja, mutta sen sijaan hyödyllistä ohjausta tuli ulkoministeriön oikeudelliselta osastolta sekä oikeusministeriön Eurooppa-oikeuden yksiköstä ja tarkastustoimistosta. Tätä ohjausta valmistelija piti riittävänä.

Asiaa käsiteltiin valmistelijan muistikuvan mukaan yhteensovittamiselimissä, mutta niistä ei tullut mitään erityistä ohjeistusta tai kannanottoa asiaan.

**Taloudellisten vaikutusten arviointi.** Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa hyödynnettiin valmistelijan mukaan laajasti eri tahojen asiantuntemusta. Näitä olivat sekä viranomaiset (sisäasiainministeriö, Merenkululaitos, Tulli) että alan järjestöt (mm. Suomen Satamaliitto, Suomen Varustamoyhdistys, Ålands Redarförening, Rahtialusyhdistys). Valmistelijan mukaan myös ministeriöillä sekä alue- ja paikallishallinnon edustajilla oli mahdollisuus osallistua arviointiin (arvioinnissa kuultiin kunnallisten satamien edustajia).

Vaikutusarviointeja tehtiin Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n sopimusmuutoksen valmisteluvaiheessa sekä U-kirjelmää valmisteltaessa. Vaikutusarviointeja tarkennettiin hallituksen esitystä valmisteltaessa.

Arviointeja saatiin valmistelijan mukaan mm. Suomen Satamaliitolta ja varustamoyhdistyksiltä. Arviointimenetelmiä ei valmistelijan tietojen mukaan ole dokumentoitu. Tietolähteet löytyvät hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän pöytäkirjoista.

EUTORI-tietojärjestelmää tutkimalla ilmenee, että hankkeesta oli laadittu perusmuistio 5.5.2003, siis jo ennen hankkeen varsinaista avausta. Tästä perusmuistiosta ei löydy taloudellisten vaikutusten arviointia, eikä perusmuistiota päivämäärästä päätellen ole päivitetty hankkeen edetessä. Perusmuistion lisäksi hankkeesta löytyy useita EU-ohjeita prosessin eri vaiheista. Ensimmäinen EU-ohje on päivätty 27.5.2003 ja tästä dokumentista taloudellisten vaikutusten arvio löytyy. Lyhyessä arviossa (alle kymmenen riviä tekstiä) kerrotaan tahot, joihin kustannukset suuntautuvat sekä annetaan rahanääräinen arvio kustannuksista. Arviossa todetaan, että se on vielä kesken. Tuorein EUTORIsta löytyvä asiaa koskeva EU-ohje on päivätty 1.10.2003. Tässä dokumentissa ei ole merkitty taloudellisia vai-



kutuksia koskevaan kohtaan mitään. Mikäli taloudellisten vaikutusten arvio on 27.5.2003 päivätyn EU-ohjeen jälkeen muuttunut, ei siitä siis löydy tuoreemmista EU-ohjeista mainintaa.

Hanketta koskevia dokumentteja (perusmuistio, EU-ohjeet, kokousraportit) on ollut valmistelemissa useita eri virkamiehiä.

## **Hanke 2:**

*Sähköntuotannon edistäminen uusiutuvista energianlähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla, direktiivi (EU/140600/0424); kauppa- ja teollisuusministeriö*

**Tiedon saanti ja vaikuttaminen.** Tieto ko. hankkeen valmistelusta komissiossa tuli n. 2 vuotta ennen kuin virallinen säädösehdotus saapui Suomeen. Komissioon pyrittiin vaikuttamaan jo ennen virallisen ehdotuksen antamista. Hanketta edelsi Renewable energy action plan –hanke johon direktiiviä koskevia tavoitteita sisältyi.

Kun hanke on EU-tasolla jo ministerineuvostovaiheessa, ei vaikuttamiselle ole yleensä enää juuri sijaa. Neuvostoon jää ministerien päätettäväksi ainoastaan kaikkein ongelmallisimmat asiat, joihin ei ole löytynyt yhteisymmärrystä tai tarvittavaa määränemistä neuvottelujen aikaisemmassa vaiheessa työryhmä- tai Coreper -tasolla. Ko. ehdotuksen sisältöön pystyttiin vaikuttamaan sekä ennen virallisen ehdotuksen antamista että ehdotuksen sisältöä käsitellessä. Vuorovaikutus pysyvässä edustustossa toimivan virkamiehen kanssa on tärkeää, kokousohjeet ja raportointikäytännöt toimivat valmistelijan näkemyksen mukaan hyvin.

**Taloudellisten vaikutusten arviointi.** Kyseessä olevassa hankkeessa ei valmistelijan kertoman mukaan ole erikseen hanketta koskevia dokumentoituja vaikutusarvioita. Tiedot ovat virkamiehen mukaan "valmistelijoiden päässä" ja pohjautuvat aiemmin hankittuihin tietoihin ja vaikutusketjujen selvittelyyn. Aiheeseen liittyviä selvityksiä ja vaikutusarvioita on tehty aiemmin paljon ja näihin sekä muussa yhteydessä tehtyihin linjauksiin tukeuduttiin, kun Suomen kantaa määriteltiin. Selvitykset koskivat julkistaloudellisia vaikutuksia. Dokumentoitua tietoa ko. hankkeeseen liittyen löytyy siis näistä selvityksistä.

Budjettivaikutuksia ei hankkeella katsottu valmistelijan mukaan välittömästi olevan, koska direktiivi ei edellyttänyt erityisiä valtiontukia ja tavoitteet olivat ohjeellisia. Yksityiskohtaisten, taloudellisia vaikutuksia koskevien arvioiden laatiminen ei useinkaan tunnu vir-

kamiehen mielestä perustellulta siitä syystä, että säädösehdotus muuttuu usein alkuperäisestä ehdotuksesta. Kyseisestä hankkeesta tuli neuvotteluvaiheessa useita uusia versioita virallisen ehdotuksen jälkeen. Taloudellisia vaikutuksia selvitetään virkamiehen kertoman mukaan säädösehdotuksen muuttuessa tapauksissa, joissa Suomen kanta muuttuu oleellisesti.

Lausuntokierros tehtiin hankkeessa hyvin laajana ja se käynnistettiin nopeasti jo ennen kuin suomenkielistä käänösversiota oli säädöshankkeesta saatu. Tavoitteena oli, että valtioneuvoston kanta saadaan neuvottelupohjaksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lausuntokierros toteutettiin aiemmin myös komission työpaperista.

Valmistelussa ovat vastuuvalmistelijan lisäksi olleet mukana osastopäällikkö ja ministeri. Hankkeen merkittävyyden vuoksi ministeriä informoitiin epävirallisista komission luonnoksista ennen komission lopullista direktiiviehdotusta. Tässä hankkeessa jaostot eivät valmistelijan mukaan olleet merkittävässä asemassa.

KTM:llä on olemassa ohje yritysvaikutusten arvioinnista. Lisäksi ministeriössä käytetään valtiovarainministeriön laatimaa ohjetta säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista.

EUTORI-tietojärjestelmästä ilmeni, että hankkeesta oli laadittu lukuisia dokumentteja, mm. kymmenkunta EU-ohjetta. Yhtään perusmuistiota ei järjestelmästä löytynyt, mutta tarkastuksessa selvisi, että tällaisia oli kuitenkin tehty kaksi kappaletta. Ensimmäinen hanketta koskeva perusmuistio on päivätty 18.5.2000 ja siinä taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu lyhyesti (alle kymmenen riviä tekstiä). Vaikutusarviossa on tuotu esiin direktiivin voimaantulon vaikutus valtionalouteen (tarve lisätukiin) ja mainittu direktiivin aiheuttavan lisäkustannuksia muillekin osapuolille. Lisäksi oli mainittu, mitkä tahot direktiivistä mahdollisesti hyötyisivät. Sama vaikutusarvio oli myös toisessa perusmuistiossa. Myöhemmin laaditussa EU-ohjeessa oli hieman pidempi arvio, jossa todetaan keihin hankkeen hyödyt kohdistuvat, todetaan vaikutusarviointeja tehdyn aiemmin ilmastostrategian yhteydessä sekä todetaan Suomen hankkeessa lausutun tavoitteen olevan lähes sama kuin Suomen kansallisen strategian. Valmisteludokumenteissa olleet vaikutusarviot olivat laajuudeltaan suppeita, alle kymmenen riviä.

EU-ohjeita oli laadittu toukokuun 2000 ja syyskuun 2001 välisenä aikana siis useita. Ensimmäisessä ja toisessa löytyi perusmuistioista tuttu vaikutusarvio, kun taas kolmannessa ja neljännessä ei ollut vaikutusarviota lainkaan. Sen jälkeen seuraa kaksi ohjetta,

joissa on uusi, hankkeen edistyessä päivitetty lyhyt vaikutusarvio. Informaatioarvoltaan tämä vaikutusarvio on kuitenkin melko vähäinen, koska siinä lähinnä viitataan vain aiemmin tehtyihin selvityksiin. Kahdessa viimeisessä EU-ohjeessa ei ole vaikutusarviokohtaan merkitty mitään.

### **Hanke 3:**

*Yhteisön tullitoimintaa koskevan toimintaohjelman hyväksyminen, päätös (EU/010202/0088); valtiovarainministeriö*

**Tiedon saanti ja vaikuttaminen.** Kun EU-komission ehdotus päätöksestä tuli virallisesti EU-tiedonhallinnan kautta tiedoksi, laadittiin vastuuvirkamiehen mukaan hankkeesta perusmuistio ja siitä tiedotettiin EU-valmistelujaosto 5:lle (Tullitekniset kysymykset) kirjallisesti. Tullitoimintaa koskevia ohjelmia (mm. Tulli 2000, 2002) on sovellettu jo aiemmin, joten tiedossa oli, että ohjelman uusiminen tulee eteen. Kyseisestä komission hankkeesta oli tietoa saatu valmistelijan mukaan myös komission tulliliittoa koskevasta toimitasuunnitelmasta vuodelta 2001.

VM:n ja Tullihallituksen välillä asioita koordinoidaan ja valmistellaan valmistelijan kertoman mukaan epävirallisissa EU-tiimeissä, joita ovat erikseen I ja III pilarin<sup>41</sup> asioita varten muodostetut, avainhenkilöistä koostuvat ryhmät. Lisäksi tärkeimpiä asioita koordinoidaan ministeriön vero-osaston ja Tullihallituksen johdon neuvotteluryhmässä LATEssa. Tullihallitus vastaa pääosin komitologiavaiheesta ja komission tasolla EU-asioiden valmistelusta, kun taas ministeriön vero-osaston tulliyksikön vastuulla on pääsääntöisesti neuvostotason valmistelu.

---

<sup>41</sup> *EU:n rakenne on pilarimallinen joka kuvaa sitä, että eri politiikkaloikoilla päätökset tehdään eri menettelytavoilla. Ensimmäisen pilarin muodostavat EY (Euroopan talousyhteisö, Euroopan hiili- ja teräsyhteisö ja Euroopan atomienergiayhteisö) ja siihen liittyvä talous- ja rahaliitto (EMU). Tähän pilariin sisältyvät esimerkiksi ns. neljä vapautta – tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus. Ensimmäisen pilarin asioista päätetään ylikansallisesti. Toinen pilari muodostuu ulko- ja turvallisuuspoliittisesta yhteistyöstä. Kolmas pilari käsittää yhteistyön sisä- ja oikeusasioissa. Nämä muodostuvat poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa. Toisen ja kolmannen pilarin asioista päätetään pääsääntöisesti hallitustenvälisessä yhteistyössä.*

Sekä vero-osaston että tulliyksikön toimintasuunnitelmiin on sisällytetty ja sisältyy EU-asioita sekä yleisellä että hanketasolla. Yleisesti tavoitteena on hoitaa asiat sekä Suomen että koko unionin etujen mukaisesti sisämarkkinoiden toimivuuden turvaamiseksi.

**Taloudellisten vaikutusten arviointi.** Kyseinen hanke on asiaa vastanneen virkamiehen kertoman mukaan valmisteltu, organisoitu ja johdettu, kuten muutkin EU-säädösehdotukset tai -hankkeet. Kansallisina koordinaatioeliminä hankkeessa ovat olleet mukana EU-valmistelujaosto 5 sekä laajassa että suppeassa kokoonpanossa. Valmistelijan mukaan suppean jaoston kuulemiseksi käytettiin pääasiassa kirjallista menettelyä. Asia oli esillä myös sisämarkkinajaostossa, koska tulliasiat kuuluivat aiemmin neuvostotasolla sisämarkkinaneuvostolle (nykyään sisämarkkina-asioita käsittelevä virallinen neuvostokokoonpano on kilpailukykyneuvosto), jonka asioiden valmistelu kuuluu KTM:n vastuulle.

EU-säädöshankkeiden valmisteluprosessi ja toimintatavat ovat virkamiehen mukaan vakiintuneita. Valmisteluorganisaatio toimii hyvin ja sen puitteissa saadaan tarvittaessa kaikkien tarpeellisten tahojen näkemykset, kuten eri ministeriöiden, EU-valmistelujaostojen ja myös etujärjestöjen näkemykset, kuten ko. hankkeessakin tapahtui.

Yhteisön tullitoimintaa koskevan toimintaohjelma on luonteeltaan eräänlainen puitepäätös, joka luo edellytykset tullitoiminnan painopisteiden ja tavoitteiden mukaiseen toteuttamiseen ohjelman välineillä päätöksessä vahvistetun rahoituskehysten rajoissa. Säädösehdotus sisälsi komission laatiman arvion sen taloudellisista vaikutuksista EU-budjettiin.

Ohjelman rahoitus on vahvistettu vuoden 2007 joulukuuhun saakka. Ohjelman toteuttamisesta ja välineistä säädetään päätöksessä. Tarkemmat päätökset tai linjaukset tehdään EU-toimielimessä, lähinnä Tulli 2007 hallintokomiteassa, mutta myös tullipoliittisessa ryhmässä pääjohtaja- ja sijaistasolla hyväksytetään periaatteellisesti ja poliittisluonteisesti merkittävät asiat tai niiden suuntaviivat.

EU-budjetilla on virkamiehen mukaan välillisiä vaikutuksia kansallisiin budjetteihin ja lisäksi ohjelmasta seuraa suoria budjettivaikutuksia kansallisiin budjetteihin mm. lisääntyvien viranomaistoiminnan velvoitteiden kustannuksina. Taloudelliset vaikutukset konkretisoituvat valmistelijan mukaan ohjelman voimassaoloaikana. Tarkkaa tietoa siitä, miten vaikutukset ilmenevät vuositasolla, ei

ole päätöksen hyväksymisvaiheessa edellä selostetusta menettelystäänkin johtuen.

Ko. hankkeen vaikutukset ovat etupäässä välillisiä, mutta päätös luo perusteet taloudellisten vaikutuksien syntymiselle ilman erillistä muuta kansallisella tasolla käsiteltävää säädöstä. Lähtökohtana taloudellisten vaikutusten syntymiselle yleensä on se, että Tulli 2007 hallintokomitea hyväksyy toimenpiteen tai tekee päätöksen välineen käytöstä.

Ehdotuksen kustannusarvio koskee vain EU:n budjettivaikutuksia. Nämä tiedot ovat olleet muuttumattomat koko säädösvalmisteluvaiheen ajan. Säädöksen sisällön muutoksilla valmisteluprosessin aikana ei ole ollut vaikutuksia taloudellisia vaikutuksia koskevaan arvioon.

Erikseen kansallista vaikutusarviota ei ole virkamiehen kertoman mukaan laadittu. Perusmuistiossa on todettu, että budjettisuunnittelussa arvioidaan vuosittain toteutuvat kansalliset vaikutukset.

EUTORI-järjestelmästä löytyy lukuisia hanketta koskevia dokumentteja sekä EU-viranomaisilta että kansallisilta valmistelijoilta. Järjestelmän tietojen mukaan sinne on linkitetty yksi perusmuistio (päiväys 24.4.2002) ja yksi EU-ohje (päiväys 7.5.2002), mutta lisäksi ilmeni, että hankkeesta on tehty toinenkin perusmuisto (päiväys 10.5.2002). Kaikki mainitut dokumentit on tehty lyhyen ajan sisällä kahden valmistelijan toimesta ja niistä löytyy sama vaikutusarvio jokaisesta. Arviossa esitetään rahamääräisiä tietoja ja kuvataan mm., mihin ryhmiin toimintakustannukset jakaantuvat ja kerrotaan rahoituspuitteet (ohjelman kokonaiskustannus). Edelleen kuvataan kustannusten kehittymistä edelliseen vastaavaan ohjelmaan verrattuna sekä arvioidaan ohjelmalla olevan vaikutuksia myös kansallisesti. Pääasiassa arvio kuitenkin keskittyy unionin tason kustannuksiin, Suomen osalle koituvat kustannukset todetaan arvioitavan vuotuisissa kehys- ja budjettimenettelyissä. Laajuudeltaan arvio on kahden edellä esitellyn hankkeen arviota hieman pidempi, noin sivun kolmasosa.

#### *Havainnot kolmesta säädöshankkeesta*

Kaikkien kolmen läpikäydyn säädöshankkeen kohdalla on havaittavissa, että prosessi on valmistelijoille tuttu ja rutiinit hioutuneet sujuviksi. Ministeriöiden välinen yhteistyö vaikuttaa sujuvalta ja asianmukaiselta. Kaikista kolmesta hankkeesta tiedettiin ennen sää-

dösehdotuksen virallista antamista ja niihin oli varauduttu ennakoon. Yhdessä hankkeessa oli vaikutettu säädösehdotuksen sisältöön ennen sen virallista saapumista Suomeen.

Hankkeissa hyödynnettiin laajasti eri intressitahojen asiantunteudesta, käytettiin hyväksi yhteensovitusjärjestelmän luomia mahdollisuuksia, suoritettiin lausuntokierros ja ylipäättään pyrittiin sangen laajan piirin mielipiteitä kuullen muodostamaan kansallinen näkemys. Eduskuntaa tiedotettiin jokaisesta hankkeesta, kahdessa tapauksessa U-kirjeellä, yhdessä tapauksessa E-kirjeellä.

Taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu jokaisessa hankkeessa, mutta perusmuistioihin tai EU-ohjeisiin kirjattuja arvioita voi pitää melko suppeina. Arvioita laadittaessa jokaisen hankkeen kohdalla oli kuitenkin hyödynnetty laajaa asiantuntemusta tai tukeuduttu aiemmin tehtyihin perusteellisiin selvityksiin. EUTORI-tietokannan käytössä ilmeni puutteita siinä mielessä, että kaikkia keskeisiä asiakirjoja (perusmuistiot) ei linkitetty järjestelmään.

Esiin nousi näkemys, että yksityiskohtaisten taloudellisten vaikutusten arvioinnin teko ei ole mielekästä, koska säädösehdotus muuttuu usein alkuperäisestä ja näin siitä tehty vaikutusarvio muuttuu ainakin osittain hyödyttömäksi. Näin varmasti on, mutta silti näkemys ei ole perusteltu jo pelkästään varhaisen vaikuttamisen näkökulmasta; jos ei ole saatavilla tietoa hankkeen mahdollisista vaikutuksista, on vaikea perustella miksi haluaisi sitä muutettavaksi johonkin suuntaan. Yleisesti ottaen jokaisesta hankkeesta pitäisi tehdä valmistelun pohjaksi edes jonkinlainen perusarvio.

### 3.3 TIEDOTTAMINEN

Luvussa 3.3 käsitellään eduskunnalle tiedottamista. Aluksi luvussa 3.3.1 kuvataan lyhyesti asiaa koskeva lainsäädäntö ja keskeisimmät ohjeet. Luvussa 3.3.2 aiheena on eduskunnalle tiedottamisen yleisyys. Luvussa olevia tietoja on kerätty edellisen luvun näyteaineistosta ja kolmesta esitellystä hankkeesta. Luvussa 3.3.3 on puolestaan selostettu taloudellisten vaikutusten arviointeja koskevia tietoja joita löydettiin eduskunnalle annetusta informaatiosta. Lopuksi luvussa 3.3.4 käsitellään lyhyesti tietojärjestelmien hyödynnettävyyttä säädöshankkeiden tiedottamisen seurannassa.

### 3.3.1 Säädosperusta ja annetut ohjeet

Perustuslain 93 §:n mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun säädetään tarkemmin perustuslain 96 §:ssä. Kyseisessä pykälässä säädetään eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvista Euroopan unionin asioista sekä valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa tällaiset asiat eduskunnan käsiteltäväksi ja antaa tiedot asian käsittelyvaiheesta Euroopan unionissa samoin kuin säännökset eduskunnassa noudatettavasta unioniasioiden käsittelymenettelystä.

Oikeusministeriö on antanut tarkemmat ohjeet eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan Unionin asioiden kansallisessa valmistelussa.<sup>42</sup> Ohjeella on pyritty valaisemaan sitä, mitkä asiat tulisi saattaa eduskunnan tiedoksi tai käsittelyyn. Oikeusministeriön ohjeen sisällössä on tukeuduttu monilta osin suuren valiokunnan Euroopan unionin asioiden käsittelyä koskevaan lausuntoon.<sup>43</sup>

Ohjeessa on täsmennetty perustuslain 96 §:n 1 momentin sisältöä, jonka mukaan "eduskunta käsittelee ehdotukset säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi Euroopan unionissa päätettäviksi toimiksi", seuraavasti:

Kyseinen edellytys on ymmärrettävä laajasti siten, että säännös koskee instrumentin juridisesta muodosta riippumatta kaikkia sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan kuuluvia päätöksiä. Laaja tulkinta on välttämätön, jotta eduskunnan asema turvattaisiin perustuslaissa tarkoitetulla tavalla.

Perustuslain 96 §:n kohdan "Euroopan Unionissa päätettävät asiat" sisällöllä viitataan ohjeen mukaan kaikkiin niihin Euroopan unionin toimielimiin, joissa jäsenvaltioiden hallitusten edustajat osallistuvat

---

<sup>42</sup> OM 3615/45/2000.

<sup>43</sup> SuVL 3/1995 vp. *Suuren valiokunnan lausunto 3 valtioneuvostolle Euroopan unionin asioiden käsittelystä suuressa valiokunnassa ja sille lausunnon antavissa erikoisvaliokunnissa.*

päätöksentekoon ja joissa tehtävät päätökset siis edellyttävät kansallista valmistelua.

### *Eduskunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden rajaaminen*

Perustuslain 96 § koskee asioita, jotka olisi perustuslain mukaan sisältönsä puolesta saatettava eduskunnan käsiteltäväksi, ellei Suomen EU-jäsenyydestä johtuisi, että niistä päätetään EU:n toimieli-  
missä. Oikeusministeriön antamassa ohjeessa on täsmennetty eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita koskemaan 1) lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, 2) eduskunnan budjettivaltaa sitovia asioita, 3) eduskunnan kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa koskevia asioita. Eduskunnan toimivallan kannalta keskeisiä ovat ohjeen mukaan erityisesti ensimmäisen kohdan asiat.

### *Menettelytapaohjeet eduskunnalle tiedottamisessa*

Valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa asia eduskunnalle on perustuslain 96 §:ssä todettu seuraavaa:

Valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.<sup>44</sup>

Valtioneuvoston esittelijän oppaan<sup>45</sup> mukaan U-kirjelmällä saataan eduskunnan toimivaltaan kuuluva yhdentymisasia eduskunnan käsittelyyn (PL 96 §:n 2 mom.). Eduskunnalle saatetaan viipymättä ehdotus säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, jonka päättää Euroopan unionin neuvosto tai Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti yhdessä. Päätösvalta voi olla myös komissiolla tai muulla EU:n toimielimellä neuvoston siirtämän toimivallan nojalla taikka kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Ehdotus säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi tulee perustuslain perusteella kuulua eduskun-

---

<sup>44</sup> 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi ja muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan

<sup>45</sup> Valtioneuvoston esittelijän opas. Valtioneuvoston kanslia 2004.



nan toimivaltaan eli kyseinen asia vaatisi meillä lain säätämistä, talousarviota koskevaa eduskunnan päätöstä tai eduskunnan muussa muodossa antamaa suostumusta.

Valiokuntaoppaan<sup>46</sup> mukaan suurelle valiokunnalle erikseen toimitetuista valtioneuvoston selvityksistä on eduskunnassa muodostettu E-asioiden ryhmä. Valiokuntaoppaan mukaan E-asioita voidaan luonnehtia valtioneuvoston selvityksiksi asioiden valmistelusta EU:ssa silloin, kun se on annettavissa erillisenä asiakohteisena dokumenttina. Valtioneuvoston tulee antaa selvitys suurelle valiokunnalle joko valiokunnan pyynnöstä tai tarpeen mukaan valtioneuvoston omasta aloitteesta (PL 97 §:n 1 mom.). Valiokuntaoppaan mukaan sisällöllisesti E-asia koskee sellaista EU:n toimielimissä käsiteltävää kysymystä, josta ei tarvitse antaa PL 96 §:n 2 momentissa tarkoitettua valtioneuvoston kirjelmää.

E-asian kohteena voi olla esimerkiksi:

- yleinen katsaus jostakin EU:n toimintasektorista,
- selvitys Suomen suhtautumisesta johonkin EU-politiikan alaan, tai
- selvitys valmisteluista, jotka voivat johtaa EY-säädöksen antamiseen, mutta jotka eivät (vielä) anna aihetta PL 96 §:n 2 momentissa mukaiseen valtioneuvoston kirjelmään.<sup>47</sup>

Valtioneuvoston esittelijän oppaan mukaan U-kirjelmän lähettämisestä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa ja se esitellään siitä ministeriöstä, jonka toimialaan valmistelu ensisijaisesti kuuluu. Oppaan mukaan valtioneuvoston kirjelmään liitetään

1. muistio, jossa

- selostetaan lyhyesti ehdotuksen pääasiallinen sisältö mukaan lukien oikeusperusta. Jos neuvosto tai parlamentti on ottanut ehdo-

---

<sup>46</sup> *Valiokuntaopas 2000. Erikoisvaliokuntien yleisohjeiden 2. väliaikaispainos. Eduskunta 2001.*

<sup>47</sup> *Tämä on mahdollista esimerkiksi silloin, kun asiasta on annettu vihreä kirja tai komission tiedonanto, mutta konkreettista säädösehdotusta ei ole laadittu. Jos asia ei Suomessa vakiintuneen valtiosääntötulkinnan mukaan kuulu lainsäädännön alaan, se voidaan silti ottaa eduskunnassa käsiteltäväksi E-asiana, jos suuri valiokunta tai valtioneuvosto pitää sitä tarpeellisena.*

tukseen jo virallisen kannanoton, on myös näiden sisältö selvitettävä,

- mainitaan ehdotuksen tunnistetiedot sekä EUTORI-numero,
- selvitetään ehdotetun säädöksen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset Suomen kannalta,
- selvitetään asiaan mahdollisesti liittyvä EY:n tuomioistuimen merkittävä oikeuskäytäntö ja ehdotuksen vaikutukset siihen,
- esitetään tieto valtioneuvoston kannasta; sekä

## 2. säädösehdotus.

Muistioon ei sisällytetä mitään sellaista, joka ei olisi yleisistunnon päätöksen jälkeen julkista.

### *Tiedottamisen aikataulu*

Oikeusministeriön antaman ohjeen mukaan valtioneuvoston on toimitettava ehdotus kirjelmällään eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan. Vaatimuksella korostetaan sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen. Suuri valiokunta on edellyttänyt, että normaalitapauksessa kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen.<sup>48</sup> Suuren valiokunnan mukaan komission ehdotusten osalta perustuslain 96 §:n mukainen informointivelvollisuus syntyy viimeistään, kun valtioneuvosto vastaanottaa komission kollegion hyväksymän säädösehdotuksen.

Valtioneuvoston kirjelmään liittyvät ohjeet ja mallit ovat valtioneuvoston esittelijän oppaan luvussa 12. Suuri valiokunta on antanut ministeriöille teknisluonteiset ohjeet ministerikuulemisten järjestämisestä sekä erilaisten asiakirjojen muotoseikoista ja lähettämistavasta 18.9.1998 ja 7.3.2001. Ohjeet on julkistettu valtioneuvoston sisäisellä Senaattori-palvelimella.

---

<sup>48</sup> *SuVL 3/1995 vp*

## *Käsittely eduskunnassa*

Valtioneuvosto saattaa U-kirjeellä eduskunnan toimivaltaan kuuluvan EU-asian eduskunnan tietoon.<sup>49</sup> Eduskunnalle toimitetaan ehdotus säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, jonka päättää Euroopan unionin neuvosto tai komissio tai muu EU:n toimielin neuvoston siirtämän toimivallan perusteella.

U-kirjeellä tuleva asia lähetetään eduskunnan puhemiehen päätöksen mukaisesti suureen valiokuntaan sekä yhteen tai useampaan erikoisvaliokuntaan lausunnonle. Erikoisvaliokunnista tulleet lausunnot merkitään tiedoksi suuren valiokunnan kokouksessa saapumisen mukaan. Kun viimeinen lausunto on tullut, suuri valiokunta antaa lausumansa. Lausuma toimitetaan ministeriölle tiedoksi pöytäkirjanotteella, jonka liitteenä ovat myös erikoisvaliokuntien lausunnot.

Suuri valiokunta käsittelee U-jatkokirjeet ja päättää käsittelyn perusteella, mihin erikoisvaliokuntaan jatkokirje lähetetään lausuntoa varten. Erikoisvaliokuntien suurelle valiokunnalle antamat lausunnot merkitään suuren valiokunnan kokouksessa tiedoksi niiden saavuttua. Kaikkien lausuntojen saavuttua suuri valiokunta antaa lausumansa asiasta. Suuren valiokunnan sihteeristö toimittaa lausuman tiedoksi ministeriölle kokouspöytäkirjaotteella.

Suuren valiokunnan pyytämät sekä ministeriön omasta aloitteestaan lähettämät selvitysasiat toimitetaan suurelle valiokunnalle ministeriön E-kirjeellä.<sup>50</sup>

Erikoisvaliokunnat antavat E-asioista lausuntoja, jos pitävät sitä aiheellisena. U-asioissa lausunnon antaminen on pakollista, mutta E-asioissa harkinnanvaraista, mikäli suuri valiokunta ei ole edellyttänyt lausuntoa. Suuri valiokunta voi halutessaan antaa lausunnon tai hyväksyä lausuman. Tämä on kuitenkin poikkeuksellista.

Ulkoisesti U- ja E-menettelyt vaikuttavat hyvin samanlaisilta. Ero tulee käsittelyn tarkoituksesta: U-asiat tulevat PL 96 §:n mukaan eduskunnan kannanmuodostusta varten kun taas E-asiat PL 97 §:n mukaan eduskunnan tiedoksi. E-asioistakin eduskunnalla on kuitenkin mahdollisuus ryhtyä kannanmuodostukseen.

---

<sup>49</sup> *PeL 96§*

<sup>50</sup> *PeL 97§*

### 3.3.2 Tiedottamisen yleisyys ja menettelytavat

#### *Näyte kolmesta ministeriöstä*

Taulukosta 9 ilmenee, miten luvussa 3.2.2 käsitellystä, EUTORI-tietojärjestelmästä poimituista 43 säädöshankkeen näytteestä oli eduskuntaa informoitu.

*Taulukko 9. EU-säädösehdotuksista tiedottaminen eduskunnalle.*

Ministeriö	U-kirjeellä	E-kirjeellä	Muulla tavalla	Ei tiedotettu	Yhteensä
KTM	5	3	0	5	13
LVM	3	0	0	4	7
VM	4	3	1	15	23
Yhteensä	12	6	1	24	43

Säädöshankkeista, joista ei ollut tiedotettu eduskuntaa, selvitettiin tarkastuksessa tiedottamatta jättämisen perusteita sen selvittämiseksi, millä kriteereillä vastuuvirkamiehet arvioivat tiedottamisen tarpeellisuutta. Kaikista tapauksista tiedottamatta jättämisen perustetta ei kyetty selvittämään mm. siksi, että vastuuvirkamies oli jäänyt eläkkeelle. Seuraavassa on joitakin esille nousseita tiedottamatta jättämisen perusteita:

- asia koskee yksittäistä jäsenvaltiota, jonka alueelle vaikutukset rajoittuvat (7)
- asia luonteeltaan hallinnollistekninen (3)
- ei liity eduskunnan toimivaltaan (3)
- kysymys EU:n sopimuksesta EU:n ulkopuolisen tahon kanssa, asialla ei suoraa taloudellista yhteyttä (2)
- säädösehdotus perustuu jo aiemmin tehtyihin ratkaisuihin (1)
- ei aiheuta Suomelle kustannuksia, ei merkittävä (1)
- säädetty EU:n tasolla asiasta, joka jo Suomessa muutoin käytäntönä (1)

Tiedottamatta jättämisen perusteena yleisimmin esiintyi se, että päätös koskee vain yksittäistä jäsenvaltiota ja että kansallisten vaikutusten on arvioitu olevan välillisiä ja vähäisiä.

Eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta voidaan edellyttää, että eduskunnan budjettivaltaa rajoittavat säädösehdotukset tulevat informoiduksi perustuslaissa tarkoitettulla tavalla, eli siis U-kirjelmällä. Niitä tapauksia, joista ei tiedotettu eduskuntaa, tarkasteltiin tarkastuksessa näkökulmasta, sisältyikö niihin säädösehdotuksia, joilla kuitenkin olisi ollut budjettivaikutuksia. Edelleen tutkittiin, oliko päätöksissä hankkeiden tiedottamatta jättämisestä pohdittu tiedottamisen tarpeellisuutta eduskunnan budjettivallan näkökulmasta.

Sitä, olisiko kaikilla niillä hankkeilla, joista ei tiedotettu eduskuntaa mahdollisesti ollut budjettivaikutuksia, ei tarkastuksessa pyritty arvioimaan. Sen sijaan tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota niihin säädösehdotuksiin, joista eduskuntaa ei tiedotettu, mutta joiden ilmeiset budjettivaikutukset olivat tiedossa jo säädösehdotuksen antamisen yhteydessä. Tarkastuksen otosaineistosta nousi esille kaksi tapausta, joiden eduskunnalle tiedottamisen perusteita on seuraavassa tarkasteltu eduskunnan budjettivallan toteutumisen näkökulmasta. Seuraavassa on lyhyesti kuvattu näiden säädösehdotusten sisältöä ja menettelytapoja kansallisen valmistelun yhteydessä.

*Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi rahoitusnäkökymien tarkistamisesta (EU/2003/0502)*

Ehdotus liittyy Euroopan unionin laajentumisneuvottelujen yhteydessä toteutettuun rahoitusnäkökymien tarkistamista koskevaan päätökseen. Ehdotuksessa esitetään jäsenvaltioiden maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen vuotuisia ylärajoja korotettavaksi vuosina 2004, 2005 ja 2006 rahoitusnäkökymien otsakkeessa sisäiset politiikat. Lisäksi on esitetty 25 jäsenvaltion Euroopan unionia koskevat tarkistetut rahoitusnäkökymät. Samassa yhteydessä on esitetty myös vuodeksi 2004 bruttokansantulon ja hintojen muutosten mukaisesti tehdyn teknisen mukautuksen jälkeiset rahoitusnäkökymät (vuosille 2005 ja 2006). Rahoitusnäkökymien tarkistamispäätöstä koskeva ehdotus sisältää siten EU-tasolla tarkentavaa tietoa laajentumisen vaikutuksista EU:n rahoitusnäkökymiin vuoteen 2006 saakka.

Valtiovarainministeriön mukaan säädösehdotuksen rahoitusnäkökymien tarkistamiseksi kansallisen käsittelyn vaiheessa ei ehdotuksesta tehty perusmuistiot, asiaa ei käsitelty EU-asioiden komiteassa, ministerivaliokunnassa tai jaostossa. Säädösehdotuksesta ei ole

sen kansallisen käsittelyn yhteydessä valtiovarainministeriön mukaan tiedotettu eduskuntaa.

EUTORI-tietojärjestelmässä ei kyseisen rahoitusnäkymien tarkistamispäätöksen säädösavaukseen ole liitetty kansallisia valmisteluasiakirjoja. Tietojärjestelmän perusteella ei näin ollen ole todettavissa, millä tavalla EU-toimielinten asiaa käsitteleviin kokouksiin on osallistuttu. Valtiovarainministeriöstä saadun tiedon mukaan valtioneuvoston EU-sihteeristö on toimittanut neuvoston kirjalliseen käsittelyyn ohjeen<sup>51</sup> Suomen kannasta 11.4.2003, joka on muodostettu valtiovarainministeriössä.

Perusteena sille, että päätöksestä ei erikseen informoitu eduskuntaa, valtiovarainministeriöstä korostettiin, että uusien jäsenvaltioiden liittymisen yhteydessä oli jo asiallisesti ottaen sitouduttu rahoitusnäkymien tarkistamiseen. Valtiovarainministeriön mukaan varsinainen hyväksyntä rahoitusnäkymien mukauttamiseen laajentumiseen liittyen on siten tapahtunut laajentumisneuvotteluiden yhteydessä. Vastuu siitä, miten laajentumisen taloudelliset vaikutukset on informoitu eduskunnalle, on valtiovarainministeriön mukaan kuulunut ulkoasiainministeriölle.

Ehdotus rahoitusnäkymien tarkistamispäätökseksi on annettu vaiheessa, jolloin laajentumisasiä on ollut eduskuntakäsittelyssä vielä keskeneräinen. Asiaa koskevan hallituksen esityksen käsittely on päättynyt 15.12.2003. Tältä kannalta rahoituskehityksen mukauttamista koskevalla päätöksellä olisi voinut katsoa olevan merkitystä myös eduskunnan tietotarpeiden kannalta.

Valtiovarainministeriön mukaan EU-budjettiprosessin vireillä olon vuoksi asiaa ei viety erilliseen käsittelyyn. Valtiovarainministeriön mukaan laajentumisen vaikutukset otettiin välittömästi esille vuoden 2004 budjettiprosessissa valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle 5.6.2003 EU:n talousarviosta vuodelle 2004.<sup>52</sup> Rahoitus-

---

<sup>51</sup> VNEUS 2003-00588

<sup>52</sup> Euroopan komission alustavan talousarvioesityksen sisältöä on valtioneuvoston kirjelmään sisältyvässä valtiovarainministeriön muistiossa 16.5.2003 perusteltu mm. seuraavasti: "Talousarvioesityksen keskeisimmät muutokset aiempaan ovat 1.5.2004 tapahtuvan laajenemisen huomioon ottaminen talousarviossa [...] Talousarvioesityksen hallitsevin piirre on EU:n 1.5.2004 tapahtuvan laajenemisen huomioiminen [...] Laajentuminen heijastuu erityisesti maksusitoumusten 12,6 % merkittävänä kasvuna EU-25 jäsenmaan puitteissa." Laajentumisen kustannusvaikutukset on kyseisessä talousarvioesityksessä

näkymien mukauttamispäätöksen mukaiset luvut ja menettelyt sisältyivät valtiovarainministeriön mukaan sellaisenaan EU:n 2004 budjettikäsittelyyn ja sen prosessin sisään. Valtiovarainministeriön mukaan EU-ministerivaliokunta on puolestaan hyväksynyt Suomen kannat 2004 budjetista 9.-11.7.2003 kirjallisella menettelyllä ja II lukemiseen liittyen 21.11.2003. Eduskunnan suuri valiokunta on puolestaan käsitellyt budjettiesitykseen liittyviä asiakirjoja 18.6.2003, 11.7.2003 ja 21.11.2003. Valtiovarainministeriön mukaan näissä yhteyksissä on rahoitusnäkyneiden mukauttamispäätöksen sisältö tullut hyväksytyksi.

Mikäli ajatuksena on ollut, että eduskunnan kanta rahoitusnäkyneiden tarkistamispäätöksen sisällölle on muodostunut ko. vaiheessa, voidaan menettely kyseenalaistaa siitä syystä, että rahoitusnäkyneiden tarkistamispäätöstä koskeva säädösehdotus on EU-toimielimissä hyväksytty EUTORI -tietojärjestelmän mukaan jo 19.5.2003 (2003/430/EY).

*Yhteisön tulo- ja elinolotilastot (EU-SILC)<sup>53</sup>, asetus (EU/131201/1008)*

Säädösehdotuksen valmisteluvastuuministeriöksi on EUTORI-tietojärjestelmässä merkitty valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön mukaan Suomen kansalliset kannanotot tilastoalan säädöksiin käsitellään valtiovarainministeriön asettamassa tilastoalan yhteistyöryhmässä, joka toimeksiannoltaan vastaa pitkälti jaostoa. Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina keskeiset ministeriöt, Suomen Pankki sekä tilastoviranomaiset. Ryhmän puheenjohtaja sekä sihteeri tulevat Tilastokeskuksesta. Ryhmän asiakirjoja ei ole viety EUTORIin, koska Tilastokeskuksella ei ole ollut tietojärjestelmän käyttömahdollisuutta.

Säädöshankkeesta on laadittu kolme perusmuistiota: 8.2.2002, 4.4.2002 ja 20.6.2002. Ehdotuksen keskeinen sisältö on siitä 8.2.2002 laaditun perusmuistioasiakirjan mukaan seuraava:

---

*esitetty seuraavasti: "Laajentumismenot lisäävät Suomen maksuosuutta yhteensä 24 milj. euroa vuonna 2004."*

<sup>53</sup> *EU:n komission ehdotus koskien Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetusta ansioita ja elinoloja koskevista yhteisön tilastoista.*

Lailla luodaan säädöspohja Euroopan unionin Tulonjako- ja elinkeinotilastojen tuottamiselle. Vuonna 2003 aloitetaan joka vuosi toimeen pantava poikkileikkaustutkimus ja siihen liittyvä, joka vuosi alkava nelivuotinen seurantatutkimus [...] Tiedonkeruumenetelminä ovat sekä haastattelemine että rekisteripoinnina [...] Komissio rahoittaa tutkimuksen kustannuksia neljän ensimmäisen vuoden ajalta. Neljän vuoden siirtymäkauden jälkeen koko tutkimus siirtyy kokonaan rahoitettavaksi jäsenmaiden omin varoin.

Tilastokeskuksen ja valtiovarainministeriön EU-perusmuistion (8.2.2002) mukaan EU-SILC toteutuessaan aiheuttaa lisäkustannuksia vuositasona n. 330 000 euroa vuosina 2003 – 2006 ja v. 2007 alkaen lähes miljoona euroa vuodessa.

Kyseisen säädösehdotuksen tapauksessa perusteena sille, että asiasta ei ole katsottu tarpeelliseksi informoida eduskuntaa, on ollut se, että tilastoasiat kuuluvat kansallisen lainsäädännön perusteella Tilastokeskukselle.

Säädösehdotuksen toimeenpanosta aiheutuvat menot rahoitetaan Tilastokeskuksen toimintamäärärahoilla, jotka osoitetaan valtion talousarviosta. Näin ollen asetuksen hyväksymisellä käytännössä sidotaan kansallisen budjetin liikkumavaraa ja siten rajoitetaan eduskunnan budjettivaltaa. Kyseisen säädösehdotuksen taloudelliset vaikutukset eivät valtion talousarvion kokonaisuuden kannalta ole merkittäviä, mutta on kuitenkin huomionarvoista, että tiedottamatta jättämispäätöksen yhteydessä ei ole arvioitu tiedottamistarvetta eduskunnan budjettivallan näkökulmasta.

### *Havaintoja tiedottamisesta kolmen hankkeen otoksesta*

Seuraavassa käsitellään niiden kolmen hankkeen tiedottamista eduskunnalle, joiden valmistelua ja taloudellisten vaikutusten arviointia käsiteltiin luvussa 3.2.5.

#### **Hanke 1:**

*Alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantaminen, asetus (EU/2003/0616); liikenne- ja viestintäministeriö*

**Tiedottaminen eduskunnalle.** Eduskuntaa informoitiin asiasta U-kirjeellä. U-kirjelmässä on kohta "Taloudelliset vaikutukset" jonka sisältö on jokseenkin sama kuin hankkeen perusmuistiossa eli tode-



taan arvion keskeneräisyys, kerrotaan tahot, joihin kustannukset suuntautuvat sekä annetaan rahamääräinen arvio kustannuksista.

Tapaukseen liittyy paitsi EU-asetus myös kansainvälinen yleissopimus, joille täytyi hankkia eduskunnan hyväksyntä. Sopimuksen määräyksissä oli kuitenkin muitakin asioita kuin EU-asetuksessa, joten syntyi toimivaltaongelmia mm. siitä, mitä eduskunta hyväksyy ja mikä kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan.

Valmistelijan mukaan prosessissa oli monia vaikeita kohtia, jotka johtuivat mm. asian kuulumisesta useammalle hallinnonalalle, tiukasta aikataulusta, samaan aikaan valmistelussa olleesta asiaa koskevasta hallituksen esityksestä, asiaa koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta sekä EU-asetuksesta. Alkuvaiheessa kenelläkään ei ollut selvää tietoa siitä, mitä eduskunnan kyseisessä hankkeessa tulee hyväksyä. Valmistelija totesi, että prosessi olisi ollut paljon yksinkertaisempi, jos kyseessä olisi ollut pelkän EU-säädöksen valmistelu.

## **Hanke 2:**

*Sähköntuotannon edistäminen uusiutuvista energianlähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla, direktiivi (EU/140600/0424); kauppa- ja teollisuusministeriö*

**Tiedottaminen eduskunnalle.** Ennen säädösehdotuksen virallista Suomeen tuloa eduskunnalle toimitettiin selvitys komission asiaa koskevasta valmistelupaperista U-kirjelmänä. U-kirjelmässä ei ole erillistä kohtaa missä taloudellisia vaikutuksia olisi arvioitu, mutta niitä on kuitenkin kommentoitu kirjelmässä mm. kohdassa "Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön".

Valtioneuvoston keskeiset kannat linjattiin varsin varhaisessa vaiheessa eduskunnalle annetun U-kirjelmän yhteydessä. Vuorovaikutus eduskunnan kanssa toimii valmistelijan mukaan yleisesti ottaen hyvin ja eduskuntaa informoidaan kaikista asioista, joista pitääkin. Valiokunnissa ei valmistelijan näkemyksen mukaan yleensä ehditä paneutua laajoihin vaikutusselvityksiin.

### **Hanke 3:**

*Yhteisön tullitoimintaa koskevan toimintaohjelman hyväksyminen, päätös (EU/010202/0088); valtiovarainministeriö*

**Tiedottaminen eduskunnalle.** Ehdotus on neuvostotason käsittelyvaiheessa mennyt EU-ministerivaliokunnan kautta tiedoksi eduskunnalle, jossa se muiden ao. neuvoston asialistalla olevien asioiden kanssa oli suuren valiokunnan käsittelyssä (lähinnä informointia). Eduskunnalle tiedotettiin asiasta kuitenkin jo käsittelyvaiheen alussa E-kirjelmällä, jota käsitteli suuren valiokunnan lisäksi valtiovarainvaliokunnan verojaosto. E-kirjelmä sisältää perusmuistion ja kirjelmässä annettu informaatio taloudellisista vaikutuksista on sama kuin valmistelun aikana tehtyjen perusmuistioiden. Virkamiehen mukaan valtiovarainvaliokunnan verojaosto kuuli hankkeesta asiantuntijoita sekä ministeriön tulliyksiköstä että Tullihallituksesta.

#### **3.3.3 Vaikutustietojen esiintyminen eduskunnalle annetussa informaatiossa**

Tarkasteltaessa eduskunnalle osoitettua informaatiota tarkastuksen kirjallisena aineistona käytettiin U- ja E-kirjelmien sekä U-jatkokirjelmien tietosisältöä. Aineisto käsitti 144 U-kirjelmää, jotka oli annettu vuosina 2003 ja 2004 ja joiden käsittely oli päättynyt. Kirjelmiä oli kaikkien muiden ministeriöiden paitsi puolustusministeriön hallinnonalalta, jolle ei mainitulle ajanjaksolle osunut yhtään hanketta.

#### *U-kirjelmät*

Aineiston kirjelmistä selvitettiin, miten vaikutustiedot oli otsikoitu U-kirjelmän sisällössä. Tarkastuksen havaintona oli, että U-kirjelmien sisällöllinen rakenne oli ministeriöittäin vaihteleva. Vaikutustietojen otsikoiteina oli mm. seuraavia: ehdotuksen vaikutukset, taloudelliset vaikutukset, lainsäädännölliset vaikutukset ja ympäristövaikutukset. Aineistossa esiintyi joitakin tapauksia, joissa vaikutustiedot oli otsikoitu erikseen siten, että pääotsikon alla oli kuvattu erikseen eri tahoille kohdistuvat vaikutukset (vaikutukset valtionalouteen, vaikutukset kunnallistalouteen, vaikutuksen yrityksiin jne.).

Joillakin ministeriöillä U-kirjelmien rakenne oli samankaltainen kaikissa läpikäytyissä kirjelmissä. Esim. liikenne- ja viestintäministeriön U-kirjelmien rakenne oli melko yhtenäinen ja asiakirjarakenteessa oli yleensä erikseen otsikoitu asiat, jotka U-kirjelmien laadinnasta annettujen ohjeiden mukaan tulisi sisällyttää kirjelmään. Näitä asioita ovat siis

- ehdotuksen pääasiallinen sisältö
- tavoitteet
- ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä
- vaikutukset Suomen lainsäädäntöön
- taloudelliset vaikutukset
- valtioneuvoston kanta.

Taloudelliset vaikutukset oli erikseen otsikoitu aineistossa mukana olleesta 144 U-kirjelmästä 74 U-kirjeessä eli noin 51 prosentissa tutkitusta aineistosta.

Se, että vaikutustietoja ei ole erikseen otsikoitu, ei merkitse sitä, että ne kokonaan puuttuisivat kirjelmien sisällöstä. Vaikutustietoja on saatettu sisällyttää säädösehdotuksen sisältökuvauksen yhteyteen tai valtioneuvoston kannan yhteyteen.

Mainitusta otoksesta valittiin tarkastuksessa lähempään tarkasteluun U-kirjelmät liikenne- ja viestintäministeriöstä (22 kpl), kauppa- ja teollisuusministeriöstä (13 kpl) ja valtiovarainministeriöstä (41 kpl). Kun U-kirjelmät on valittu satunnaisotoksella, on otokseen valikoitunut säädösehdotuksia eri asiaryhmistä, mikä sinällään jo ohjaa taloudellisten vaikutusten luonnetta ja siten myös esitystapaa. Näin ollen kirjelmien sisällöstä ei ole tarkastuksessa katsottu luontevaksi laatia yhteenvetoja, vaan on päädytty esittämään yleisempiä huomioita siitä, miten taloudelliset vaikutukset lukijalle avautuvat kirjelmien sisällön perusteella.

### *Vaikutustietojen tietosisältö*

Yleisenä havaintona U-kirjelmistä voidaan todeta, että vaikutustietojen esittämisessä oli varovaisuutta. Kirjelmissä korostettiin usein sitä, että vaikutustietoja ei ko. valmisteluvaiheessa ole ollut mahdollista arvioida ja joissakin tapauksissa tuotiin esille se, että vaikutustiedot ovat sidoksissa säädöksen soveltamiskäytäntöihin, jonka vuoksi niitä on vaikea arvioida. Valmisteluvaiheessa ilmenevät epä-

varmuudet eivät kuitenkaan saisi johtaa siihen, että sillä perusteella vaikutusarviointeihin ei kiinnitetä riittävästi huomiota.

Joissakin tapauksissa oli tuotu esille myös komission omien vaikutusarvioiden heikkous. Tyypillistä oli, että vaikutusten toteutumiseen esitettiin erilaisia varauksia, koska vaikutusten toteutuminen on sidoksissa siihen, miten eri tahot reagoivat säädösehdotuksen sisältöön. Arviointia koskevien varauksien julkituonti on perusteltua, koska se sallii tiedon käyttäjän ottaa huomioon asiaa koskevat epävarmuudet.

Valtiontaloudellisista vaikutuksista todettiin usein, että ehdotuksella ei ole suoria valtiontaloudellisia vaikutuksia. Kyseisen ilmaisen yhteydessä ei useimmiten tuotu esille sitä, onko välillisiä vaikutuksia ja mihin ne toteutuessaan kohdentuvat. Yleisimmin vaikutustietojen yhteydessä esitettiin oletuksia siitä, millaisia toiminnallisia muutoksia eri toimijoiden käyttäytymiseen aiheutuu säädöksen soveltamisesta. Kaiken kaikkiaan käytetyt vaikutuksia koskevat ilmaiset olivat tulkinnanvaraisia tai ainakin väljiä.

*Liikenne- ja viestintäministeriön* hankkeissa toistui usein ilmaisu "ei merkittäviä taloudellisia vaikutuksia" ilman tarkempaa täsmennyistä. Muutenkin käytetyt ilmaiset olivat melko ylimalkaisia. Muutamassa hankkeessa oli annettu rahamääräisiä arvioita hankkeen kustannuksista, mutta useimmissa arviointi oli pohdiskeluvaa ja kuvailevaa ilman konkreettisia lukuja. Arvioita hankkeiden mahdollisista taloudellisista hyödyistä ei ollut. Kaikista liikenne- ja viestintäministeriön U-kirjelmistä ei löytynyt taloudellisia vaikutuksia arvioitavaa kohtaa, mutta arviot olivat keskimäärin pidempiä kuin perusmuistioissa.

*Kauppa- ja teollisuusministeriön* U-kirjelmien sisällössä painopiste oli ymmärrettävästi elinkeinoelämään, kilpailukykyyn ja kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten esille tuomisessa. Ministeriön U-kirjelmissä oli usein yksilöity myös se elinkeinoelämän edustaja tai kohderyhmä, johon vaikutusten arviointi kohdistuvan.

Havaintona oli, että myös kauppa- ja teollisuusministeriön hankkeissa taloudellisten vaikutusten esittämisessä numeerista tietoa esiintyi harvoin. Vaikutusten laajuutta luonnehtivina ilmaisuina esiintyi mm. seuraavia: "merkittäviä vaikutuksia", "olennaisia vaikutuksia", "suuria vaikutuksia", "vähäisiä vaikutuksia". U-kirjelmien sisällöstä ei yleensä selvinnyt, millainen sisältö kirjelmän laatumääreelle oli tarkoitettu. Esim. merkittävien vaikutusten alaa oli eräässä U-kirjelmässä avattu seuraavasti:

Julkishallinnolle ja valvontaviranomaisille direktiivistä aiheutuisi merkittävässä määrin kustannuksia sitä mukaa, kun täytäntöönpanosäädöksiä alettaisiin soveltaa. Nämä olisivat pääasiassa markkinavalvonnasta johtuvia kustannuksia. Kustannustaso riippuu olennaisesti siitä, miten hyvin uudet säädökset sallisivat nykyisten energiatehokkuus- ja ympäristövalvontajärjestelmien hyödyntämisen. Suuruusluokaltaan valvontakustannukset olisivat todennäköisesti 100 000 - 800 000 euroa vuodessa tuoteperhettä kohden.

Koska kyseisessä tapauksessa mahdollisten tuoteperheiden määrää ei kirjelmän sisällössä ole tuotu esille, ei esitetty tapaus valaise merkittävien vaikutusten alaa.

Taloudellisia vaikutuksia ministeriön kirjeissä oli kuvattu myös määreillä "vähentää kustannuksia", "lisää kustannuksia" täsmentämättä tässä yhteydessä määrää. Taloudellisia vaikutuksia saatettiin rajoittaa kuvaamaan myös ilmaisulla "tehostaa" jonkin toimintaa, "ehdotuksella on positiivisia vaikutuksia" jonkin toimintaan, "ehdotuksella saattaisi olla positiivisia vaikutuksia" jonkin toimintaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriön U-kirjelmistä löytyi kaikista taloudellisia vaikutuksia arvioiva kohta. Rahamääräisiä arvioita oli muutamassa, yleensä arviot olivat kuvailevia ja ilmaisultaan epätasällisiä, joskin pitkiä.

*Valtiovarainministeriön* valmistelemissa U-kirjelmissä esiintyi usein taloudellisten vaikutusten erittelyä eri tahoille ja arviot olivat hyvinkin pitkiä sisältäen laskelmia ja rahamääräisiä tietoja. Aineistoon sisältyi kuitenkin myös hankkeita, joista arviota ei ollut lainkaan. Joissakin hankkeissa oli arvioitu vaikutuksia budjettitalouden kannalta. Toisaalta joissakin tapauksissa kirjelmän sisällössä mahdollisia erisuuntaisia vaikutuksia oli eritelty monisanaisesti, jolloin tekstin sisällöstä ei ollut vaivattomasti muodostettavissa selkeää kokonaiskuvaa siitä, mitkä olisivat todennäköisimmät taloudelliset vaikutukset ja mille taholle tai tahoille. Myös valtiovarainministeriön valmistelemissa U-kirjelmissä esiintyi arvionvaraisuutta ja tulkinnallisuutta, esim. ilmaisuja "ehdotuksella ei arvioida olevan valtion menoja lisäävää vaikutusta", "tehokkaamman yhteistyön myötä valmisteverokertymä voisi pikemminkin kasvaa", "Muutokset aiheuttavat jonkin verran lisäkustannuksia...".

Huomiona vaikutustietojen esittämisestä oli myös, että U-kirjelmien sisällön perusteella ei aina ollut pääteltävissä, perustuivatko kirjelmissä esitetyt tiedot komission laatimiin vaikutusar-

vioihin vai olivatko arviot kansallisella tasolla laadittuja paikallisiin toimintaolosuhteisiin perustuvia. Erään säädösehdotuksen kohdalla oli U-kirjelmässä tuotu esille myös komission laatiman vaikutusarvioinnin puutteellisuus ja kyseisessä tapauksessa myös valiokunta oli kiinnittänyt huomiota saamiensa vaikutustietojen puutteellisuuteen ja ristiriitaisuuteen. Havaintona oli myös, että tilanteissa, joissa säädös ei aiheuttanut toiminnallisia muutoksia Suomessa, ei yleensä pohdittu sitä, onko säädöksellä esim. kansantaloudellisia heijastusvaikutuksia muualla toteutettavien toimien seurauksena.

Tarkastuksessa läpikäytyjen U-kirjelmien taloudellisia vaikutuksia koskeva tietosisältö oli kaiken kaikkiaan melko kuvailevaa ja keskittyi koituvien kustannusten arviointiin, säädösehdotusten mahdollisia taloudellisia hyötyvaikutuksia oli eritelty harvoin. U-kirjelmien taloudellisten vaikutusten arvioita koskeva otsikointi oli kirjavaa. Arvioita eri toimijoihin oli eritelty toisinaan oman alaot-sikkonsa alla, mutta yleensä ei.

Verrattaessa U-kirjelmien arvioita yhdentoista ministeriön otoksen perusmuistioihin ja niistä löytyneisiin taloudellisten vaikutusten arviointeihin, voidaan todeta U-kirjelmien informaatioarvon taloudellisista vaikutuksista olevan suurempi. Arviot ovat pidempiä sekä myös analyttisempiä ja arvio löytyi useimmista hankkeista. Verrattaessa yhdentoista ministeriön otoksessa (ks. luku 3.2.3) olleita liikenne- ja viestintäministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön ja valtiovarainministeriön hankkeiden perusmuistioiden ja EU-ohjeiden taloudellisten vaikutusten arvioita näiden hankkeiden U-kirjelmiin voidaan todeta arviointien tason hieman parantuneen. Arviointit ovat hieman parempia ja laajempia, mutta ero ei ole järin suuri.

Tarkastuksessa ei pyritty tekemään luokituksia siitä, kuinka usein taloudellisten vaikutusten arvio tosiasiallisesti puuttui U-kirjelmän sisällöstä, koska aineistossa esiintyi runsaasti tapauksia, joissa esitettyjen vaikutustietojen informaatioarvo oli lukijan kannalta vähäinen. Useissa tapauksissa "Taloudelliset vaikutukset" otsikon alla oli tosiasiallisesti kuvattu potentiaalisia vaikutusketjuja ja käytetty väljiä ilmaisuja mahdollisista taloudellisista vaikutuksista. Näin ollen rajan vetäminen sille, milloin taloudelliset vaikutukset oli esitetty ja milloin ei, antaa virheellisen kuvan kirjelmien informaatioarvosta taloudellisten vaikutusten suhteen.

Toisaalta myöskään tarkastuksessa haastatelluilla eduskunnan valiokuntaneuvoksilla ei ollut jäsentynyttä kuvaa siitä, millaiset ta-

loudelliset vaikutukset tulisi eduskunnalle annetussa informaatiossa esittää. Erään valiokuntaneuvoksen mukaan tulee budjettivaikutukset esittää aina, kun vaikutukset vaikuttavat yksittäisten momenttien sisältöön.

### *U-jatkokirjelmät*

U-kirjelmiin annetut lisäselvitykset valiokunnan käsittelyn aikana toimitetaan ns. U-jatkokirjelminä eduskunnalle. Tarkastuksessa käytiin läpi liikenne- ja viestintäministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä valtiovarainministeriön edellä mainittuun otokseen liittyneet jatkokirjelmät. Jatkokirjelmia oli vuoden 2005 loppuun mennessä yhteensä 13 kahdeksasta eri hankkeesta. Jokaiselta mainitulta ministeriöltä löytyi em. otoksen U-jatkokirjelmia.

Yleisenä havaintona voidaan todeta, että jatkokirjelmien taloudellisten vaikutusten arviointi on parempaa kuin varsinaisissa U-kirjelmissä. Muutamassa jatkokirjelmässä taloudellisten vaikutusten analyysiä voi pitää sangen perusteellisena: tarkastelu oli analyttistä, joissakin vaikutuksia oli pohdittu sekä aiheutuvien kustannusten että koituvien hyötyjen näkökulmasta, vaikutuksia oli eritelty sen mukaan miten ne jakautuvat yhteiskunnassa (julkinen sektori, yrittäjät jne.), kohtaa "Taloudelliset vaikutukset" oli alaotsikoitu, löytyi rahamääräisiä arvioita, komission arvioiden läpikäyntiä ja yhdessä tapauksessa myös asiaa koskevan ulkomaisten ja kotimaisten tutkimustulosten esittelyä. Useimmissa muissakin hankkeissa taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu ainakin jollain tasolla tai ainakin ilmaistu, ettei sellaisia ole.

Yleisenä havaintona voi todeta, että U-jatkokirjelmien sisältämät arviot taloudellisista vaikutuksista ovat selvästi parempia kuin varsinaisten U-kirjelmien. Syinä tähän lienee mahdollisuus käyttää arviointiin enemmän aikaa sekä se, että asian käsittely on edennyt pidemmälle ja siten sen arviointi on helpompaa.

### *Vaikutustietojen esittäminen valiokuntakäsittelyssä suullisen kuulemisen yhteydessä*

Valtioneuvoston kanslian antaman ohjeen mukaan toimivaltaisen ministeriön esittelijä huolehtii siitä, että mahdolliset EU-asioiden komitean ja EU- ministerivaliokunnan kannanotot saatetaan valio-

kunnalle tiedoksi viimeistään asiantuntijakuulemisen yhteydessä tai valiokunnan kanssa muutoin sovitulla tavalla. Ohjeen mukaan valiokunnille on annettava riittävä tieto ehdotuksen sisällön kehittymisestä käsittelyn aikana EU-toimielimissä.

Tarkastuksessa selvitettiin eduskunnan valiokuntaneuvosten käsitteiksiä suullisen kuulemisen yhteydessä annettujen vaikutustietojen merkitystä asian käsittelyssä. Valiokuntaneuvosten näkemysten mukaan suullisesti annettua informaatiosta vaikutustiedot erottuivat melko vaihtelevasti. Suullisesti annettua informaatiota pidettiin tärkeänä ja joissain tapauksissa myös parhaimpana tapana uusimman informaation saamisen kannalta, toisaalta sen roolia pidettiin lähinnä selkeyttävänä. Valiokuntaneuvosten mukaan suullinen kuuleminen mahdollistaa asioiden tarkentamisen ja lisätiedon hankkimisen.

### *E-kirjelmät*

Tarkastuksessa valittiin kauppaja- ja teollisuusministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä yhteensä 27 E-kirjelmän näyte vuosilta 2002 - 2004 lähempään tarkasteluun. Kirjeet valittiin otokseen otsikoiden perusteella: pyrkimys oli saada tarkastukseen hankkeita, jotka otsikon perusteella arvioiden aiheuttaisivat taloudellisia vaikutuksia.

E-kirjelmistä tarkasteltiin kahta asiaa: otsikointia<sup>54</sup> ja taloudellisten vaikutusten arviointia. Otsikoinnista huomio kiinnittyi siihen, kuinka vakioimuotoinen se oli eri hankkeiden ja ministeriöiden välillä ja taloudellisten vaikutusten arvioinneista tutkittiin sitä, kuinka usein ja millä tavoin niitä oli esitetty.

Liikenne- ja viestintäministeriön osalta tarkasteltiin seitsemää hanketta ja näistä kuudessa E-kirjelmä muodostui vähintään perusmuistiosta sekä sen saatekirjeestä. Kahdessa tapauksessa mainittujen dokumenttien lisäksi kirjeessä oli liite (EU-toimielinten tuottamaa materiaalia). Liikenne- ja viestintäministeriön E-kirjelmät ovat siis tämän näytteen valossa melko vakioimuotoisia: saate ja perusmuistio.

---

<sup>54</sup> Tällä tarkoitetaan siis sitä, että tarkasteltiin, kuinka vakioinen kirjelmän sisäinen otsikointi on: sisältäkö se esim. Suomen kannan, pääasiallisen sisällön, taloudelliset vaikutukset jne.



Kauppa- ja teollisuusministeriön osalta tarkasteltiin yhdeksää eri hanketta. Havaintona oli, että ministeriön tapa informoida E-kirjelmällä eduskuntaa vaihteli suuresti. Useimmiten eli kuudessa tapauksessa kirje sisälsi perusmuistion ja usein sen lisäksi saatekirjeen. Liitteitä, kotimaassa tehtyjä selvityksiä tai EU-toimielinten asiakirjoja, oli perusmuistioiden lisänä kolmessa tapauksessa. Lisäksi oli tapauksia, joissa oli saatekirje sekä liitteitä.

Valtiovaraministeriön hankkeita otoksessa oli yhteensä 11 kappaletta ja niiden muoto oli sangen yhtenäinen: kuudessa tapauksessa E-kirje muodostui saatekirjeestä ja asiaa koskevasta, ministeriössä tehdystä selvityksestä. Lopuissakin tapauksissa yhtä lukuun ottamatta mukana oli aina saatekirje ja ministeriössä tehty asiaa koskeva raportti, kuten kannanotto, muistio, asiakirja tai perusmuistio. Yhdessä tapauksessa saatekirjeen lisäksi oli komission kertomus. Ministeriön tuottamat selvitykset hankkeista olivat otsikoinnillaan melko yhteneväisiä.

Kaikista otokseen valituista hankkeista etsittiin taloudellisten vaikutusten arviointeja ensisijaisesti "Taloudelliset vaikutukset" -otsikolla (tai vastaava) nimetystä kohdasta. Taloudellisten vaikutusten arviointeja oli tehty kymmenessä tapauksessa. Useimmat arvioista olivat toteamuksia, ettei vaikutuksia ole tai hyvin ylimalkaisia arviointeja, "ei välittömiä taloudellisia vaikutuksia", tai todettu, ettei määriä pystytä arvioimaan. Kahdessa tapauksessa mainittiin, että arviointeja esitetään siinä vaiheessa, kun asia tuodaan hallituksen esityksessä päätettäväksi (voimaansaattaminen). Neljässä tapauksessa tarkempaa tietoa löytyi perusmuistion tai vastaavan dokumentin muista tekstiosioista kuin otsikon "taloudelliset vaikutukset" alta tai kirjeen mukana seuranneista muista liitteistä. Yhdessä tapauksessa valtionaloudellisia vaikutuksia todettiin olevan, mutta tiedot mainittiin luottamuksellisiksi.

### **3.3.4 Tietojärjestelmien yhteensopivuus**

Eduskuntakäsittelyssä keskeisimmät tiedonhallinnan järjestelmät ovat valtiopäiväasioiden seurantajärjestelmä VEPS ja valiokuntatyöskentelyssä VK-Fakta. Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään eduskunnan päätöksentekojärjestelmää (Fakta) hyödyntäen, onko aiemmin esillä olleen näytteen 43 tapauksesta informoitu eduskuntaa ja missä muodossa (U- tai E-kirje).

Säädöshankkeista informointia pyrittiin selvittämään EUTORI-tietojärjestelmään sisältyviä säädöshankkeiden yksilöintitunnuksia (EUTORI- ja COM -tunnuksia) käyttäen, oliko hankkeista informoitu eduskuntaa käyttäen eduskunnan FAKTA-järjestelmän "Asioiden käsittelyvaiheet" hakuohjelmaa. Hakuohjelma mahdollistaa haun kaikista viitetiedoista.

Tarkastuksen havaintona oli, että niitä hankkeiden yksilöintitunnuksia käyttäen, joita käytetään EUTORI-tietojärjestelmässä (säädöshankkeen ns. EUTORI-numero) ei valtiopäiväasioiden seurannan tietojärjestelmästä ollut mahdollista selvittää, onko säädöshankkeista informoitu eduskuntaa. Koska eduskunnan VEPS-tietojärjestelmään ei tallenneta hankkeiden EUTORI-tunnuksia, ei ko. haun avulla voinut varmistua tiedottamisesta. Kyseiseen järjestelmään tallennetaan kuitenkin asioiden ns. COM-tunnukset (esiintyy VEPS-järjestelmässä muodossa KOM), joita käyttämällä oli lähes kaikkien hankkeiden eduskunta-asiakirjat todennettavissa tietojärjestelmästä. Tämä haku ei kuitenkaan ollut aukoton, koska esille tuli tapauksia, joista oli tiedotettu eduskuntaa, mutta vastuuministeriö ei ollut yksilöinyt eduskunta-asiakirjaan ns. COM-tunnusta. Lisäksi ko. yksilöintitunnus esiintyy hieman erimuodossa EUTORI-tietojärjestelmässä (COM), mikä edellyttää tietojärjestelmien hyödyntäjiltä täsmällisten hakumäärittelyjen tuntemusta. COM-tunnuksen käyttäminenäkään ei ole aukoton tiedottamisen selvittämisessä, koska kaikilla EU-asioilla ei ole kyseistä tunnusta.

EU-säädösehdotusten valmistelun eduskuntakäsittelyn seurannan kanalta puutteena VEPS-järjestelmässä tuli esille, että kaikki asian käsittelyvaiheet eivät ilmene asian käsittelyvaihekuvauksen lehdeltä. Eduskunnan tiedonsaannin kannalta keskeisistä U- tai E-kirjelmistä asian käsittelyvaihekuvaukseen ei sisältynyt tietoja tai mainintaa siitä, onko jatkokirjelmistä toimitettu. Sen sijaan VK-Fakta-järjestelmä sisälsi tiedot jatkokirjelmistä ja myös niiden sisällön sähköisessä muodossa. VK-Fakta-tietojärjestelmästä oli selvitettävissä, onko ko. asia tullut valiokuntakäsittelyyn hankkeen EUTORI-tunnuksen perusteella.

Johtopäätökseksi tietojärjestelmien hyödynnettävyydestä on todettavissa, että hankkeiden eduskuntakäsittelyn seurannan kannalta keskeinen VEPS-järjestelmä on tietosisällöltään puutteellinen.

Myös EU-menettelyjen tarkistustoimikunta asettaa mietinnössään tavoitteita atk-järjestelmien kehittämiseksi. Tarkistustoimikunta edellyttää mm., että eduskunnan tietojärjestelmien ja EUTORIn

tulee toimia niin hyvin keskenään, että kummankin järjestelmän tuottamia asiakirjoja voidaan lukea ja tallentaa toisessa järjestelmässä. Toimikunta myös toteaa erilaisten tunnisteiden käyttämisen samasta asiasta tuottavan hankaluuksia, mutta ei esitä tunnistejärjestelmän muuttamista. Nykyisten tunnuksien katsotaan soveltuvan hyvin tarkoituksiinsa.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> *EU-menettelyjen kehittäminen - EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005, s. 43-44.*

---

## 4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

---

Tarkastuksessa selvitettiin Suomen EU-säädösvalmistelukäytäntöjä ja valmistelussa syntyvien taloudellisten vaikutusten arviointeja. Tarkastuksen pääkysymyksenä arvioitiin ovatko viranomaiskäytännöt toimivia eduskunnan päätöksenteon näkökulmasta.

### *Yhteensovitusjärjestelmä*

Suomessa on EU-säädösvalmistelua varten luotu ns. yhteensovitusjärjestelmä, jonka avulla on tarkoitus muodostaa yhteen sovitettu Suomen kanta EU-säädöshankkeisiin. Järjestelmä on pysynyt muuttumattomana koko Suomen EU-jäsenyyden ajan. Keskeisenä toimijana järjestelmässä ovat toimivaltaiset ministeriöt. Ministeriöiden ulkopuolisena tahona valtioneuvoston EU-sihteeristön roolina nykyjärjestelmässä on ensisijaisesti koordinoida valmisteluprosessia Suomen kannan muodostamisessa ja toimia tässä roolissa EU-asioiden komitean ja ministerivaliokunnan kokousten sihteerinä. Käytännössä EU-sihteeristö on myös toiminut EU-valmistelua koskevan keskitetyn ohjeistuksen valmistelijana. Tarkastuksen perusteella voi todeta, että yhteensovitusjärjestelmä on toimiva ja mahdollistaa asioiden perusteellisen käsittelyn siten, että menettely ei ole osallistujille kohtuuttoman raskas.

Tarkastusvirasto katsoo, että pääpiirteissään yhteensovitusjärjestelmän peruspuitteet on luotu siten, että ne mahdollistavat kaikille asianosaisille osallistumisen valmisteluun ja vaikuttamiseen. Järjestelmä luo valmistelulle puitteet, jotka yhtenäistävät ministeriöiden käytäntöjä. Vaikka ministeriöissä esiintyykin yhä erilaisia käytäntöjä, on selvää, että yhteensovitusjärjestelmällä on positiivisia vaikutuksia EU-säädösvalmisteluun.

Nykyjärjestelmän toimivuus EU-säädösvalmistelun laadun varmistamisessa perustuu kuitenkin sille, että ministeriöiden sisäiset EU-säädösvalmisteluun kohdistetut ohjaus-, johtamis- ja valvontakäytännöt ovat toimivia. Keskeinen päätöksenteko, jolla ratkaistaan säädöshankkeen valmistelussa ja säädöshankkeen eduskunnalle tie-

dottaminen ja siinä sovellettu menettelytapa, tehdään toimivaltai-  
sessa ministeriössä.

Tarkastuksessa ilmeni, että EU-säädösvalmistelun yhteensovitus-  
järjestelmään ei sisälly varsinaista strategista ohjausta, jonka avulla  
kyettäisiin tunnistamaan etukäteen kansallisesti merkittävät hank-  
keet ja vaikuttamaan niihin painokkaammin jo komission valmiste-  
luvaiheessa, vaan kaikki hankkeet käsitellään jokseenkin samoin ta-  
voin niiden laajuudesta riippumatta. Nykyjärjestelmän riskinä on,  
että tieto säädöshankkeen valmistelusta ei kanavoidu riittävän laa-  
jalle, jolloin hankkeiden valmistelutieto jää puutteelliseksi. Jaosto-  
järjestelmän olemassaolo tosin vähentää tällaista vaaraa. Riskinä on  
myös, että vaikuttaminen keskeisiin säädöshankkeisiin tai vaikutta-  
minen varhaisessa valmistelun vaiheessa ei toteudu. Myös sää-  
dösehdotusten vaikutukset valtiontalouteen voivat jäädä huomiotta  
valtion taloussuunnittelussa, jolloin myös eduskunnan budjettivalta  
vaarantuu.

### *Vaikutusarvioinnit*

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella ja lisäksi ottaen  
huomioon ministeriöiden keskeisen aseman valmistelussa tarkas-  
tusvirasto katsoo, että säädösvalmistelu keskittyy nykyjärjestelmäs-  
sä useissa ministeriöissä liikaa yksittäisten virkamiesten vastuulle.  
Ministeriöiden sisäinen tavoiteohjaus, toimeenpanonaikainen joh-  
taminen ja valvonta yksittäisten hankkeiden valmistelun laadun  
varmistamisessa näyttävät vähäiseltä. Tarkastuksessa tuli esille, että  
kaikkia ohjeiden mukaisia valmisteluasiakirjoja, kuten perusmuistio  
tai kokousohje, ei aina laadita. Myös hankkeiden taloudellisia vai-  
kutuksia koskevia tietoja ei ollut aina arvioitu. Vaikutusarviot olivat  
usein pintapuolisia ja niiden informaatioarvo oli useassa tapaukses-  
sa vähäinen.

Yhteensovituksessa keskeinen rooli on EUTORI-  
tietojärjestelmällä. Tarkastuksessa tuli esille puutteita siinä, miten  
hankkeita koskevat asiakirjat viedään tietojärjestelmään ja lisäksi  
ilmeni puutteita tai heikkoa laatua eduskunnalle annettavien hank-  
keiden taloudellisia vaikutuksia koskevien asioiden rajaamisessa ja  
esittämisessä. Esille tuli, että varsinkin mahdolliset taloudelliset  
hyödyt säädöshankkeista jäivät usein vähälle huomiolle tai niitä ei  
esitetty lainkaan.

Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriöiden sisäisiä ohjaus-, johtamis- ja valvontakäytäntöjä tulee vahvistaa, jotta taloudelliselta tai muilta vaikutuksiltaan merkittävät hankkeet yksilöityisivät riittävän varhaisessa vaiheessa ja niiden valmistelun laatu olisi luotettavaa. Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriöiden sisäisillä henkilöjärjestelyillä tulee varmistaa, että hankkeita koskeva asiantuntemus ei keskity liiaksi yksittäisille virkamiehille. Näin esim. henkilövaihdosten tai poissaolojen aiheuttama riski keskeisen tiedon hallinnalle tai valmisteluprosessiin osallistumiselle vältetään. Valmistelijoiden vastuut valmistelun eri vaiheessa syntyvien asiakirjojen laadinnasta tulee täsmentää ja varmistaa sisäisen valvonnan keinoin asiakirjojen laadinnan tosiasiallinen toteutuminen.

Tarkastuksessa tuli esiin kirjavuutta asiakirjojen julkisuusmäärittäyksissä. Tarkastusvirasto suosittaa, että asiakirjojen julkisuusmäärittäksiä ohjeistetaan siten, että valmistelijoilla on riittävä tieto toisaalta EU:n avoimuusasetuksen ja toisaalta kansallisen lainsäädännön asettamista vaatimuksista asiakirjojen julkisuudelle.

Tarkastusvirasto katsoo myös, että ministeriöiden sisäisiä käytäntöjä tulee vahvistaa sen varmistamiseksi, että asiakirjojen laatu taloudellisia vaikutuksia koskevien tietojen esittämisessä vastaa hyvän valmistelun vaatimuksia. Ministeriöiden vastuuvaikeuksilla tulee olla myös nykyistä laajempi tuki sen arvioimiseksi, milloin hankkeesta laaditaan perusteellisempi vaikutusarvio. Lisäksi vastuuvaikeuksilla tulee olla käytössään nykyistä selkeämmät ohjeet valtiontaloudellisten vaikutusten arvioinnista ja esittämistä vastaavissa asiakirjoissa, jotta tietosisältö on hyödynnettävissä sekä eduskunnan kannanmäärittelyssä että valtion taloussuunnittelussa.

Tarkastusvirasto katsoo, että eri tahojen vastuut EUTORI-tietojärjestelmän ylläpidossa ja tietojärjestelmän tietosisällön laadun varmistamisessa tulee täsmentää nykyistä selkeämmin eri toimijoille. Hankkeesta vastuussa olevan virkamiehen tulee tallettaa järjestelmään valmistelua koskevat dokumentit ja esimiesten valvoa, että näin myös tapahtuu.

Tarkastusvirasto korostaa, että EU-säädösehdotuksista on tehtävä kotimainen vaikutusarvio myös jatkossa. Vaikka komission vaikutusarviot tulevana vuosina mahdollisesti kehittyvätkin, eivät ne korvaa kotimaisia arvioita.

## *Tiedottaminen*

Tarkastuksessa tuli esille, että eduskunnan tietojärjestelmien ja EU-TORI-tietojärjestelmän yhteensopivuudessa on puutteita. Puutteita on toisaalta saman säädöshankkeen tunnistamisessa eri tietojärjestelmissä ja toisaalta tiedon siirrossa järjestelmästä toiseen. Tarkastusvirasto suosittaa, että EU-tietojärjestelmän eduskuntaa palvelevien tietojärjestelmien yhteensopivuutta parannetaan, jotta tiedon siirto ei aiheuta aikataulullisia viiveitä ja toisaalta, jotta hankkeiden tunnistettavuus ei kuormita järjestelmien käyttäjiä.

Tarkastusvirasto katsoo myös, että ministeriöiden ulkopuolelta annettu EU-säädösvalmistelua koskeva ohjeistus tulee koota ja tämentää, jotta se tarjoaa nykyistä paremmat lähtökohdat määrittellä eduskunnalle tiedotettavat säädösasiat ja ratkaista tiedottamisessa sovellettu menettelytapa. Tarkastusvirasto suosittaa, että eri ministeriöiden käytäntöjä U- ja E-kirjelmien valmistelussa yhtenäistetään, jotta keskeiseksi katsottu tietosisältö säädöshankkeista erottuu eri ministeriöissä valmisteltujen kirjeiden rakenteesta nykyistä selkeämmin. Tarkastusvirasto suosittaa, että ainakin U-kirjelmien kohdalla otetaan käyttöön samankaltainen vakio-otsikoitu muistiopohja kuin perusmuistiossa on käytössä.

---

# LÄHTEET

---

## **1. Lait asetukset ja muut normit**

HE 318/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin.

HE 26/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja ulkoasiainhallintolain 3 §:n muuttamisesta.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Laki valtioneuvostosta (175/2003)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

## **2. Muut kirjalliset lähteet**

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Ohje 26.3.2001, oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto, Eurooppaoikeuden yksikkö 3615/45/2000.

EU-asioiden käsittelyvaiheet ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa. EU-ministerivaliokunta 15.9.2000. (Löytyy mm. Senaattori-palvelimelta).

EU-menettelyjen kehittäminen – EU-tarkistustoimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005.

EUTORI Käyttäjän opas 5.4.2004.

Hallituksen esityksen laatimisohteet. Helsinki 2004.



Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö; Kaijus Ervasti, Jyrki Tala, Elina Castrén. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Haka-paino Oy Helsinki 2000.

Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinneista. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1998.

SuVL 3/1995 vp. Suuren valiokunnan lausunto 3 valtioneuvostolle Euroopan unionin asioiden käsittelystä suuressa valiokunnassa ja sille lausunnon antavissa erikoisvaliokunnissa.

Tarkastuskertomus "Taloudellisten vaikutusten arviointi hallituksen lakiehdotuksia sisältävissä esityksissä", VTV 7/95 Nro 462/54/95 7.9.1995.

Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisyhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.

Vaikutusarvioiden seuranta 2004; Markku Tyynilä. Selvitys 20.1.2005, oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto, tarkastustoimisto.

Vaikutusarvioiden seuranta esitysehdotusten tarkastuksessa; Markku Tyynilä, Ahti Sulonen. Muistio 27.11.2003, oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto, tarkastustoimisto.

Valiokuntaopas 2000. Erikoisvaliokuntien yleisohjeiden 2. väliaikaispainos. Eduskunta 2001.

Valtioneuvoston esittelijän opas. Valtioneuvoston istuntoyksikkö, helmikuu 2004.

Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) loppuraportti. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:10.

### **3. Haastattelut**

Valtioneuvoston kanslia 15.10.2004, 21.12.2004, 21.4.2005,  
26.4.2005 ja 27.9.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto 9.9.2005

Liikenne- ja viestintävaliokunta 25.8.2005

Talousvaliokunta 22.8.2005

Hallintovaliokunta 18.8.2005

Suuri valiokunta 16.8.2005

Valtiovarainvaliokunta 11.8.2005

EU-komissio DG Budget 22.6.2005

Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa 21.6.2005

Valtiovarainministeriö 5.11.2004, 25.5.2005 ja 9.8.2005

Kauppa- ja teollisuusministeriö 17.5.2005 ja 10.6.2005

Oikeusministeriö 27.8.2004, 10.9.2004 ja 26.11.2004

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 20.10.2004

Eduskunnan kanslia 30.9.2004

Sisäasiainministeriö 3.9.2004

### **4. Kyselyt**

Tarkastuksen osana tehtiin 19.1.2005 jokaiselle ministeriölle kysely: *Kyselylomake ministeriöiden EU-asioista vastaaville virkamiehille koskien EU-säädöshankkeiden valmistelua*. Kyselylomake on liitteenä 1.

### **5. Muut lähteet**

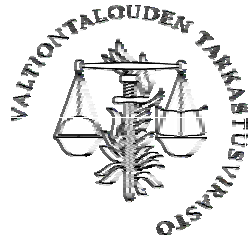
Tarkastuksessa poimituihin otoksiin ja näytteeseen liittyvät valmisteludokumentit: perusmuistiot, EU-ohjeet ja muut valmistelussa tehdyt asiakirjat, U- ja E-kirjelmät sekä U-jatkokirjelmät.

---

# LIITE

---

**Liite 1: Kyselylomake ministeriöiden EU-asioista vastaaville virkamiehille koskien EU-säädöshankkeiden valmistelua**



19.01.2005

## **Kyselylomake ministeriöiden EU-asioista vastaaville virkamiehille koskien EU-säädöshankkeiden valmistelua**

### **A1. EU-SÄÄDÖSHANKKEIDEN VALMISTELUN ORGANISAATIO JA JOHTAMINEN**

1. Mille viranomaiselle kuuluu käsityksenne mukaan EU-säädöshankkeiden valmistelun koordinointi kansallisella tasolla?
2. Seuraavassa on joitakin mahdollisia EU-säädöshankkeiden valmisteluun liittyviä viranomaistoimintoja. Kertokaa kunkin toiminnon osalta, mikä taho ministeriössänne vastaa mainituista tehtävistä tilanteissa, kun säädöshanke on osoitettu ministeriölle valmisteltavaksi kansallisen näkemyksen muodostamiseksi toimivaltaisena ministeriönä. Mikäli toiminto on hajautettu, kertokaa, mitkä yksiköt vastaavat ko. toiminnosta.
  - a) EU-säädösvalmisteluprosessin johtaminen ministeriössä
    - i. yleisvastuu
    - ii. vastuu yksittäisten hankkeiden valmisteluprosessin johtamisesta
  - b) Ministeriön sisäisten ohjeiden antaminen EU-säädöshankkeiden valmistelusta
  - c) EU-säädöshankkeiden valmistelun toimeenpanon valvonta (esim. sen varmistaminen, että valmistelusta annettuja ohjeita on noudatettu)
  - d) EU-säädöshankkeen vastuuvirkamiesten nimeäminen ministeriössä
  - e) Päätöksenteko siitä, onko ministeriölle valmisteltavaksi osoitettu EU-asia eduskunnan toimivallan piiriin kuuluva asia
  - f) Päätöksenteko EU-säädöshankkeista tiedottamisen aikataulusta ministeriön ulkopuolisille tahoille
    - i. muut ministeriöt
    - ii. ministeriön alainen hallinto
    - iii. ulkopuoliset sidosryhmät
    - iv. eduskunta
  - g) Päätöksenteko EU-säädöshankkeista tiedottamisen aikataulusta ministeriön sisällä
  - h) Vastuu käytännön tiedottamisen toimeenpanosta

- i) Päätöksenteko valmistelussa syntyvien asiakirjojen julkisuudesta
  - j) Päätöksenteko ministeriön edustajien osallistumisesta kansainvälisellä tasolla toimiviin EU-asiantuntijatyöryhmiin (koskien neuvoston työryhmiä sekä komission asiantuntijatyöryhmiä)
  - k) Ohjeiden laatiminen EU-työryhmiin osallistuville
  - l) Päätöksenteko valmisteluaikataulusta
  - m) Päätöksenteko koordinaatiosta (menettelytavat, joita noudatetaan muodostettaessa kansallista positiota)
  - n) Päätöksenteko muiden tahojen kuin jaostojen kuulemisesta
  - o) Säädösehdotuksen tausta-aineiston hankkiminen
  - p) Säädöshankkeen kansallisten vaikutusten arviointi
  - q) Alustavan Suomen position muodostaminen EU-säädöshankkeissa
  - r) Säädöshanketta koskevien tietojen vieminen EUTORI -tietojärjestelmään
  - s) EUTORI-tietojärjestelmän tietosisällön oikeellisuuden varmistaminen
  - t) Säädösvalmisteluprosessissa syntyvien dokumenttien hallinta
  - u) Eduskunnalle lähetettävien E-kirjelmien allekirjoittaminen
  - v) U-asioita koskevien lisäselvitysten toimittaminen eduskunnalle (suurelle valiokunnalle ja erikoisvaliokunnille)
  - w) Eduskunnan informoiminen EU-säädöshankkeen käsittelyvaiheista EU-toimielimissä kansallisen position muodostamisen jälkeen
  - x) EU-säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arviointi
  - y) EU-säädöshankkeiden budjettivaikutuksista tiedottaminen ministeriön taloussuunnittelusta vastaavalle taholle
  - z) EU-säädöshankkeiden budjettivaikutuksista tiedottaminen niille ministeriöille, joiden taloussuunnitteluun säädösehdotuksella voi olla vaikutuksia
3. Mikä seuraavista vaihtoehdoista kuvaa parhaiten EU-säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioinnin organisointia ministeriössänne
- arvioinnin tekee ministeriössä se virkamies, jolle EU-säädöshankkeen valmisteluvastuu on osoitettu
  - arvioinnin tekee ministeriössä se virkamies, jolle EU-säädöshankkeen valmisteluvastuu on osoitettu konsultoiden tarvittaessa muita ministeriöitä
  - arvioinnin tekee useamman virkamiehen muodostama ryhmä (mainitkaa, mikäli ryhmään kuuluu virkamiehiä muista kuin asiasta vastaavasta ministeriöstä)
  - muuten, miten?

**A2. TAVOITTEET JA RESURSSIT**

1. Onko ministeriössänne tai sen osastoissa tai yksiköissä asetettu EU-säädöshankkeiden valmistelua koskevia tavoitteita vuosille 2001, 2002 tai 2003?
  - Kyllä, vuosille  
Mainitkaa osastot tai yksiköt, joille tavoitteita on asetettu. Mikäli tavoitteita on asetettu, yksilöikää asiakirjat, joihin tavoitteita on sisällytetty.
  - Ei
  
2. Onko EU-säädöshankkeiden valmistelulle asetettujen tavoitteiden toteutumista seurattu?
  - Kyllä Miten?
  - Ei
  
3. Onko EU-säädöshankkeiden valmisteluun tarvittavat resurssit arvioitu ja otettu huomioon ministeriönne tai sen osastojen tai yksikköjen vuotuisessa suunnittelussa?
  - a) koko ministeriö:  Kyllä  
 Ei
  - b) osastot tai yksiköt:  Kyllä  
 Ei
  
4. Onko EU-säädöshankkeiden valmisteluun käytettyjen resurssien määrää seurattu ministeriössänne?  Kyllä  
 Ei
  
5. Ovatko resurssit mielestänne olleet riittävät verrattuna esim. kotimaisten säädöshankkeiden valmisteluun osoitettuihin resursseihin?

**B1. TIEDONSAAMINEN SÄÄDÖSHANKKEESTA VAIHEESSA, JOLLOIN SÄÄDÖSHANKKEEN VALMISTELU ON KÄYNNISTYNYT EU-TOIMIELIMISSÄ**

1. Miltä taholta ministeriönne saa tiedon siitä, että ministeriön toimialaan liittyvän säädöshankkeen valmistelu on käynnistynyt EU-toimielimissä?
  - valtioneuvoston kansliasta
  - suoraan EU-toimielimistä
  - muutoin, miten
  
2. Missä käsittelyvaiheessa säädöshankkeen valmistelu EU-tasolla on, kun yleisimmin saatte tiedon vireillä olevasta ministeriönne toimialaa koskevasta EU-säädöshankkeesta?

3. Miltä taholta ministeriönne saa tiedon muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvista EU-säädöshankkeista joiden valmistelu on käynnistynyt EU-toimielimissä?
4. Missä vaiheessa ministeriönne saa tiedon muiden ministeriöiden toimialaan kuuluvista EU-säädöshankkeista joiden valmistelu on käynnistynyt EU-toimielimissä?
5. Saatuanne tiedon ministeriönne toimialaan liittyvästä säädöshankkeesta, jonka valmistelu on alkanut EU-tasolla, tiedotatteko siitä ministeriönne ulkopuolisille tahoille?
  - Kyllä            Mille tahoille?
  - Ei
6. Mitä vaikuttamiskeinoja seuraavista ministeriöllänne on käytössä siinä vaiheessa, kun säädöshanke on valmisteltavana EU- toimielimissä ennen kuin hankkeesta on pyydetty virallista kannanottoa?
  - osallistuminen kansainvälisiin työryhmiin
  - yhteydenpito Suomen edustajiin EU-toimielimissä
  - osallistuminen aihetta koskeviin seminaareihin
  - osallistuminen järjestöjen kautta
  - muu osallistumisen muoto, mikä
7. Mikä vaihe säädöshankkeen valmistelussa yleensä on meneillään EU-toimielimissä silloin kun ministeriöllänne on mahdollisuus tuoda kansallista näkökulmaa asian käsittelyyn?

## B2. EU-SÄÄDÖSVALMISTELUA KOSKEVA OHJAUS

1. Mikä on käsityksenne *ministeriönne ulkopuolelta* annetun ohjauksen riittävydestä ja selkeydestä?  
Mikäli ohjauksessa on mielestänne puutteita, yksilöikää tiedossanne olevat ongelma-alueet.
2. Mikäli ministeriönne on antanut ulkopuolelta annettujen ohjeiden lisäksi kirjallisia ohjeita EU-säädöshankkeiden valmistelusta, yksilöikää mitä ohjeet koskevat
  - kuuleminen
  - tiedottaminen
  - valmisteluasiakirjojen laatiminen
  - valmisteluasiakirjojen julkisuus
  - valmisteluasiakirjojen hallinta
  - säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointi
  - muu, mikä?

3. Mikäli ministeriössänne on annettu keskitetysti (ministeriön yhteistä) koulutusta EU-säädöshankkeiden valmistelusta, yksilöikää mihin koulutus liittyy
- kuuleminen
  - tiedottaminen
  - valmisteluasiakirjojen laatiminen
  - valmisteluasiakirjojen julkisuus
  - valmisteluasiakirjojen hallinta
  - säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointi
  - muu, mikä?
4. Yksilöikää seuraavaan ohjeasiakirjat, joita ministeriössänne sovelletaan EU-säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioinnissa

**C. MUITA EU-SÄÄDÖSEHDOTUSTEN VALMISTELUUN LIITTYVIÄ HAVAINTOJA**

1. Näkemyksenne EU-säädösehdotusten käsittelyprosessista Suomessa: tehokkuus, sujuvuus, aikataulut, parannusehdotukset?
2. Näkemyksenne EU-säädöshankkeiden käsittelyn resursoinnista ministeriössänne?
3. Millaisiksi arvioitte ministeriönne mahdollisuudet vaikuttaa EU-säädöshankkeeseen ennen säädösehdotuksen kansallista käsittelyä?
4. Muita kommentteja?

**Ministeriön vastaukset on koonnut (nimi, virka-asema ja yhteystiedot):**



## Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan  
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely  
*tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat*
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta  
*esimerkkinä Jyväskylän yliopisto*
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta  
*erityisesti ilmansuojelun kannalta*
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset  
*tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia*
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta  
*Finnvera Oyj*  
*Suomen Teollisuussijoitus Oy*

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen  
*valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus  
*energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
*lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilauhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat  
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen  
*kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely  
*erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin  
kannalta*

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Annankatu 44, PL 1119

00101 HELSINKI

Puhelin (09) 4321

Telekopio (09) 432 5820

Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296