

Perusmuistio (E-kirje) komission tiedonanto EU:n lainsäädäntö: toimiva täytäntöönpano, tulokuntoinen EU

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 13.10.2022 EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevan tiedonannon "EU:n lainsäädäntö: toimiva täytäntöönpano, tulokuntoinen EU" (COM(2022) 518 final). Tiedonannossa selostetaan komission toimia EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon valvojana sekä yhteistyötä jäsenvaltioiden ja muiden tahojen kanssa. Komissio tuo tiedonannossa esille erityisesti EU:ssa asuvia ihmisiä ja siellä toimivia yrityksiä hyödyntäneitä onnistumisia EU:ssa. EU:n lainsäädännön tehokas soveltaminen, täytäntöönpano ja täytäntöönpanon valvonta kuuluvat von der Leyenin komission keskeisiin tavoitteisiin.

Tiedonanto perustuu pitkälti jo aikaisemmin määritetyille tavoitteille ja lähestymistavoille, joita komissio noudattaa valvontatyössään, ja on jatkoa komission vuonna 2016 antamalle tiedonannolle "EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla" (C/2016/8600).

Komissio esittelee tiedonannon 15.12.2022 pidettävässä komission vetämässä EU:n lainsäädäntöverkoston (EU Law Network) kokouksessa, jossa myös keskustellaan tiedonannosta komission ja jäsenvaltioiden kesken. Tiedonantoon sisältyviä kysymyksiä tultaneen pohtimaan eri yhteyksissä myös neuvostossa.

Suomen kanta

Suomi tukee komission työtä EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnan tehostamiseksi ja pitää tärkeänä EU:n arvojen huomioimista komission asettaessa prioriteetteja työlleen. Erityisesti on tärkeää vahvistaa EU:n oikeudellista ja demokraattista perustaa ja varmistaa oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen EU:ssa. EU:n hyväksyttävyyden sekä jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden ja luottamuksen kannalta on tärkeää, että yhteiset säännöt pannaan täytäntöön ja niitä noudatetaan.

Suomi korostaa komission tavoin tehokkaiden oikeuslaitosten merkitystä EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa sekä oikeusvaltioperiaatteen ja EU:n yhteisten arvojen varmistamisessa. Jäsenvaltioiden viranomaisilla ja tuomioistuimilla on keskeinen rooli EU:n

lainsäädännön täytäntöönpanossa ja soveltamisessa. Yksityishenkilöiden ja yritysten tehokas oikeussuoja edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet ovat riippumattomia, puolueettomia ja laillisesti perustettuja. Kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten osaaamisen ja ammattitaidon kehittäminen EU-asioissa on myös tärkeää.

Suomi tukee komission pyrkimystä kehittää yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa. Systemaattinen vuoropuhelu jäsenvaltioiden ja komission välillä on tärkeää, minkä lisäksi täytäntöönpanoa voidaan tehostaa muilla toilla. On tärkeää, että komissio ja jäsenvaltiot hyödyntävät ja kehittävät täytäntöönpanoa tukevia välineitä tehokkaasti. Esimerkiksi olemassa olevien viranomaisten verkko-pohjaisten tiedonvaihtokanavien ja muiden välineiden kehittäminen on olennaista, jotta niiden käytöstä saadaan paras mahdollinen hyöty.

Suomi pitää kannatettavana, että komissio toimittaisi jäsenvaltioille säädöskohtaisia, muokattavissa olevia mallitaulukkoja, joita jäsenvaltio voisi halutessaan käyttää vastavuustaulukon pohjana, kun se ilmoittaa täytäntöönpanotoimista komissiolle. Suomi pitää hyödyllisenä, että mallitaulukossa olisi artiklakohtaisesti myös komission kommentteja artiklan täytäntöönpanosta. Suomi suhtautuu positiivisesti myös strukturoidumpaan yhteistyöhön jäsenvaltioiden kesken.

Jäsenvaltion ja komission välisessä dialogissa on hyödyllistä järjestää pakettikokouksia, joissa käsitellään laajemmin eri asioita. Suomi pitää hyödyllisinä myös temaattisia pakettikokouksia, joissa keskitytään rajatumpiin kysymyksiin yhdellä alalla. Pakettikokouksen jälkeen olisi hyödyllistä kuulla, kuinka komissio aikoo edetä esillä olleissa asioissa ja onko se käynnistämässä jostakin asiasta rikkomusmenettelyä. Tieto jatkotoimista tulisi saada kohtuullisessa ajassa.

EU:n säädösten täytäntöönpano jäsenvaltioissa tulisi huomioida säädöksen koko valmisteluprosessin ajan, varhaisesta vaiheesta lähtien. Erytisen tärkeää on huomioida säädösten yhteensopivuus kansallisten oikeusjärjestelmien kanssa. Suomi pitää tärkeänä, että EU:n tasolla tehdään vaikutusarviointeja ja pyritään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa identifioimaan täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. Komission tulisi vaikutusarvioinneissaan panostaa EU:n säädösten täytäntöönpanokelpoisuuden arvioimiseen ja ottaa huomioon jäsenvaltioiden erilaiset lähtötilanteet. On tärkeää, että komissio on tietoinen kansallisista erityisolosuhteista.

Suomi pitää hyödyllisenä erilaisia täytäntöönpanoa koskevia raportteja, kuten sisämarkkinoita ja oikeusala koskevia tulostauluja. Tulostauluissa esitettyjen tietojen on oltava mahdollisimman yhdenmukaisia ja luotettavia ja käytettävien indikaattoreiden selkeitä. Suomi on kannattanut muun muassa sisämarkkinoiden tulostaulun edelleen kehittämistä, jotta sen tuloksia voidaan hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla.

Suomi suhtautuu myönteisesti komission valvonnan kohdistamiseen merkittävimpiin sektoreihin ja rikkomuksiin. Mahdollisten rikkomusten vaikutuksia tulee arvioida yksityishenkilöiden ja yritysten kannalta. Komission tulee puuttua entistä johdonmukaisemmin tilanteisiin, joissa jäsenvaltioiden rikkomukset ovat toistuvia. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti rikkomusten taustalla oleviin rakenteellisiin puutteisiin ja muihin perustavaa laatua oleviin syihin. Suomi katsoo, että toimivan ja uskottavan sisämarkkinasääntelyn perustana on komission puuttuminen rikkomuksiin, jotka aiheuttavat vakavaa haittaa sisämarkkinoille.

Suomi pitää hyödyllisenä ja tärkeänä EU-Pilot -menettelyn käyttöä. Siihen tulisi turvautua etenkin tilanteissa, joissa sen avulla voidaan edesauttaa tietojenvaihtoa ja ongelmien ratkaisemista ja siten vähentää rikkomusmenettelyjen määrää. Menettely on erityisen tärkeä tapauksissa, joissa komissio epäilee, että kansalliset säännökset tai yleiset

käytännöt estävät EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon. Suomi katsoo, että komission tulisi tehostaa toimintaansa reagoiessaan jäsenvaltioiden EU-Pilot -menettelyssä antamiin vastauksiin. On tärkeää, että jäsenvaltio saa kohtuullisessa ajassa tiedon siitä, miten komissio aikoo kussakin Pilot-menettelyssä edetä.

Suomi tukee komission pyrkimyksiä varmistaa, että yksityishenkilöt ja yritykset saavat enemmän tietoa ja käytännön neuvoja EU-oikeuden soveltamisesta sekä erilaisista ongelmanratkaisukeinoista ja riitojen ratkaisumenetelmistä. Tiedotukseen tulee mahdollisuuksien mukaan panostaa myös kansallisella tasolla. Suomi pitää hyödyllisenä epävirallista SOLVIT-menettelyä, joka voi nopeuttaa jäsenvaltioiden rikkomisista kärsineiden yksityishenkilöiden ja yritysten kohtaamien ongelmien ratkaisemista. Suomi katsoo, että SOLVITin tulee jatkossakin perustua epävirallisen viranomaisverkoston yhteistyöhön.

Suomi pitää hyödyllisenä myös uusia jäsenvaltioiden ja komission välisiä yhteistyön muotoja, joilla pyritään ratkaisemaan EU-oikeuden yhdenmukaiseen soveltamiseen liittyviä kysymyksiä. Sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan työryhmä (SMET) on osoittautunut toimivaksi tavaksi pyrkiä löytämään keinoja sisämarkkinoiden toiminnan puutteiden korjaamiselle.

Suomi katsoo, että ehdotetun säädösinstrumentin soveltuvuus tulee arvioida tapauskohtaisesti. Asetukset ovat asianmukaisia lainsäädännöllisiä välineitä silloin, kun tavoitteena on saada aikaan yhtenäistä sääntelyä EU:n tasolla. Niissä voidaan kuitenkin myös jättää kansallista liikkumavaraa sääntelyn tavoitteiden saavuttamisessa. Suomi pitää hyvänä, että komissio tehostaa toimiaan asetusten täytäntöönpanon ja soveltamisen seurannassa ja valvonnassa. On myös tärkeää, että jäsenvaltiot saavat riittävää tukea asetusten täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä.

Kansallisen täytäntöönpanon kannalta on tärkeää, että EU:n säädöksiä annettaessa huomioidaan kokonaisvaltaisesti EU-sääntely eri toimialoilla ja että säädöskokonaisuudet EU:ssa ovat ymmärrettäviä ja hallittavia. Siihen, miten paljon komissiolle siirretään toimivaltaa alemman asteisten säädösten antamiseen, on syytä kiinnittää huomiota. Se, että tällaisia säädöksiä on paljon, voi tehdä säädöskokonaisuudesta epäselvän ja vaikeasti hallittavan. Se voi myös vaikeuttaa kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista sen vuoksi, että kaikki asiaa koskeva sääntely ei ole käytettävissä samanlaisesti. Myös kansalaisten ja yritysten oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että EU-säädökset ja säädöskokonaisuudet ovat selkeitä.

Kansalliset täytäntöönpanosäännökset on laadittava oikeasisältöisinä varmistuen, että täytäntöönpano on kattavaa. Sääntelyn on oltava selkeää, tehokasta ja vaikuttavaa. Tarpeetonta ylisääntelyä ja hallinnollisen taakan lisäämistä on vältettävä. Kansallisessa lainsäädäntöprosessissa on tuotava selvästi esille, mikä sääntely on peräisin EU:sta ja mikä on kansallista perua. Erityisesti EU-säädöksen sisältämän riittävän kansallisen liikkumavaran olemassaoloon sekä sen käyttöön on kiinnitettävä huomiota.

Pääasiallinen sisältö

Komissio korostaa tiedonannossaan EU:n perustumista jäsenvaltioiden yhteisiin arvoihin, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen tärkeyttä ja jäsenvaltioiden tasa-arvoisuutta. Komissio linkittää tiedonannon laajempaan kontekstiin painottamalla, että sääntöpohjainen järjestelmä on EU:n ytimessä ja edellytys yhdenvertaisuuden, demokratian ja perusoikeuksien kunnioittamiselle. Komissio tuo esille, että se, että jäsenvaltiot soveltavat EU:n sääntöjä täysimääräisesti ja johdonmukaisesti, on tärkeää oikeusvarmuuden sekä ihmisten ja yritysten kansallisia toimielimiä ja koko EU:ta kohtaan osoittaman luottamuksen kannalta. Tämä koskee erityisesti yhteisiä arvojamme, perusoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta, EU:n neljää perusvapautta sekä sisämarkkinoiden toimintaa.

Komissio on sitoutunut tehostamaan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa koskevaa työtä, jonka tavoitteena on ihmisten oikeuksien, perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistäminen ja ylläpitäminen. Tätä tavoitetta on edistetty muun muassa vuosittaisella oikeusvaltiokertomuksella, Euroopan demokratiasuunnitelmalla ja EU:n perusoikeuskirjan täytäntöönpanoa koskevalla uudistetulla strategialla. Tällä työllä vahvistetaan myös EU:n oikeudellista ja demokraattista perustaa.

Komissio tuo esille tiedonannossa, kuinka se on kehittänyt ja tehostanut täytäntöönpanon valvontaan liittyvää työtään. Komissio tuo esille myös niitä hyötyjä, joita EU on tuonut eri aloilla EU:ssa asuville ihmisille ja siellä toimiville yrityksille sekä ympäristölle. Tiedonannossa on jaettu EU:n toimet aiheittain seuraavasti: EU:n lainsäädännön hyödyntäminen; EU:n lainsäädännön täytäntöönpano ja soveltaminen: yhteinen asia; älykäs täytäntöönpano – estetään EU:n lainsäädännön rikkominen alusta lähtien; rikkomistapausten varhainen havaitseminen ja ratkaiseminen; rikkomusmenettelyjen tehokas käyttö; nopea ja tehokas reagointi kriiseihin.

EU:n lainsäädännön hyödyntäminen

Komissio katsoo, että lainsäädäntö on paras keino ohjata EU:sta koituvia hyötyjä yksityishenkilöille, yrityksille ja ympäristölle. Lainsäädännön avulla voidaan hyödyntää myös sisämarkkinoita parhaalla mahdollisella tavalla. EU:n toimintapolitiikkojen toteuttamisen kannalta komissio pitää tärkeänä, että EU:n lainsäädäntö pannaan täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa viivytyksettä ja asianmukaisesti. Toivotun vaikutuksen aikaan saaminen edellyttää, että EU:n säädöksiä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa kokonaisuudessaan asianmukaisesti, tasapuolisesti ja oikea-aikaisesti. EU:n lainsäädännön ensisijaisuuden periaatteella varmistetaan yhtäläiset oikeudet kaikille EU:ssa.

Tiedonannossa tuodaan esille esimerkkejä hyvistä onnistumisista EU:ssa. Sellaisia ovat muun muassa EU:n toteuttamat toimet, jotka koskevat oikeutta työskennellä ja harjoittaa liiketoimintaa missä tahansa EU:n alueella, EU:n kansalaisuuden suojeleminen, tasa-arvon ja syrjimättömyyden periaatteiden puolustaminen, rassistisen ja muukalaisvihamielisen vihapuheen ja viharikosten torjuminen, terrorismin vastaiset toimet sekä Euroopan kuluttajakeskusten rooli kuluttajalainsäädännön täytäntöönpanossa. Sähköisen kaupankäynnin arvonlisäverosäännöillä on mahdollistettu verkkomyyjien rekisteröityminen sähköiseen portaaliin, jota kautta ne voivat hoitaa kaikki EU-myyntiä koskevat arvonlisäverovelvollisuudet.

Tiedonannossa tuodaan esille myös epäkohtia, joita on käytännössä seurannut virheellisesti tai puutteellisesta EU:n lainsäädännön soveltamisesta. Esille tuodaan muun muassa erilaiset hallinnolliset esteet sisämarkkinoilla, sisämarkkinoista saatavien mittakaavaetujen vaarantuminen sekä korkeammat kuluttajahinnat ja valinnanvaran supistuminen. Komissio arvioi myös, että täysimittaisella ympäristösääntöjen täytäntöönpanolla voitaisiin saada mittavat säästöt terveydenhoitokustannuksissa ja ympäristökustannuksissa.

EU:n lainsäädännön täytäntöönpano ja soveltaminen: yhteinen asia

Komissio valvoo EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa ja soveltamista monin eri välinein ja yhteistyössä eri tahojen kanssa. Vaikka komissio tekee yhteistyötä ensisijaisesti jäsenvaltioiden kanssa, useat kansalliset, alueelliset ja alakohtaiset valvontaviranomaiset ja -elimet, kuten kuluttajansuoja- ja tietosuojaviranomaiset sekä kilpailu- ja sääntelyviranomaiset osallistuvat EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon ja valvontaan ja tekevät yhteistyötä komission kanssa. Lisäksi yhteistyötä tehdään kansalaisjärjestöjen, yritysten ja suuren yleisön kanssa.

Jäsenvaltioiden tuomioistuimilla ja viranomaisilla on tärkeä rooli EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa ja soveltamisessa. Tiedonannossa korostetaan kansallisten tuomioistuinten roolin tärkeyttä. Tuomioistuinten on oltava riippumattomia, puolueettomia ja laillisesti perustettuja, jotta asianosaisilla on mahdollisuus nopeaan ja tehokkaaseen kansalliseen menettelyyn, jos heidän oikeuksiaan rikotaan. Kansalliset tuomioistuimet käyvät vuoropuhelua EU:n tuomioistuimen kanssa ennakkoratkaisumenettelyn avulla. Komissio käyttää säännöllisesti oikeuttaan esittää huomautuksia kysymyksistä, joista EU:n tuomioistuimelta on pyydetty ennakkoratkaisua. Komissio myös valvoo, että jäsenvaltiot noudattavat EU:n tuomioistuimen antamia ennakkoratkaisuja. Lisäksi komissio toteuttaa oikeusalan koulutusstrategiaa, jolla varmistetaan oikeusalan ammattilaisten EU-oikeudellinen osaaminen.

Kansallisten viranomaisten osalta komissio valvoo, että niillä on riittävät valmiudet EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien hoitamiseen, ja järjestää viranomaisille suunnattua koulutusta. Komissio myös selvittää eri viranomaisten eturistiriitoin, riippumattomuuteen ja henkilöstön määrään liittyviä seikkoja. Komissio on aloittanut rikkomusmenettelyjä jäsenvaltioita vastaan erityisesti asioissa, jotka vaikuttavat EU-oikeuden riippumattomuuden, ensisijaisuuden, tehokkuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen periaatteisiin sekä EU:n tuomioistuimen auktoriteetin kunnioittamiseen.

Komissio tukee jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimia antamalla niille myös teknistä ja taloudellista tukea sekä rakenneuudistuksiin liittyvää asiantuntemusta. Komissio on myöntänyt esimerkiksi kansallisille tietosuoja- ja viranomaisille avustuksia, joiden tarkoituksena on auttaa niitä yleisen tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) täytäntöönpanoon liittyvässä työssä.

Komissio tuo esille myös eräitä täytäntöönpanon kannalta hyödyllisiä EU-tason muutoksenhaku- ja riitojenratkaisumekanismia, kuten SOLVIT, eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely ja eurooppalainen verkkovälitteinen riidanratkaisuforum. EU:ssa on myös esimerkiksi rahoitusalan valvontaviranomaisia, jotka valvovat kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimintaa ja voivat tarvittaessa ryhtyä toimiin niiden laiminlyöntien vuoksi. Myös Euroopan kuluttajakeskuksilla on tärkeä rooli laajalle levinneiden kuluttajalainsäädännön rikkomisten havaitsemisessa ja niiden vastaisissa toimissa.

Komissio on ottanut tiukan linjan direktiivien täytäntöönpanon laiminlyönteihin. Se aloittaa automaattisesti SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisen menettelyn ja pyytää järjestelmällisesti EU:n tuomioistuinta määräämään taloudellisia seuraamuksia, jos jäsenvaltio laiminlyö direktiivin saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä määräaikaan mennessä. Täytäntöönpanotoimista ilmoittamatta jättämistä koskevien tapausten määrä on puolittunut Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen, mutta niitä on edelleen suuri määrä. Kansallisilla parlamenteilla on tärkeä tehtävä varmistettaessa, että EU:n lainsäädäntö saatetaan kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöä annetussa määräajassa. Kun jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle täytäntöönpanotoimenpiteistään, sen on selitettävä selkeästi ja läpinäkyvästi, miten kukin säännös on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Älykäs täytäntöönpano – estetään EU:n lainsäädännön rikkominen alusta lähtien

Tiedonannossa komissio kertoo ottavansa huomioon EU:n säädöksen täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset jo silloin, kun säädösehdotusta valmistellaan. Komissio kertoo, että se muun muassa laatii yhteistyössä kansallisten hallintojen kanssa täytäntöönpanostrategioita, jotka auttavat tunnistamaan keskeiset haasteet EU:n lainsäädännön saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen soveltamisessa. Strategiassa määritetään myös välineet, joiden avulla komissio tukee lainsäädännön noudattamista.

Komissio antaa jäsenvaltioille, yrityksille, sidosryhmille ja suurelle yleisölle käytännön ohjeistusta EU:n lainsäädännön soveltamisesta. Komissio antaa ohjeistusta muun muassa EU:n lainsäädännön tulkintaa ja soveltamista koskevien suuntaviivojen muodossa sekä julkaisee verkossa tietoa usein kysytyistä kysymyksistä. Suuntaviivoja käytetään usein heti säädöksen antamisen jälkeen direktiivien täytäntöönpanoprosessissa ja asetusten soveltamisessa. Suuntaviivojen tarkoituksena on myös EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön vakiinnuttaminen. Tiedonannossa on esimerkkejä eräistä EU-säädöksistä annetuista suuntaviivoista tai ohjeista.

Täytäntöönpanosta keskustellaan myös erilaisissa ryhmissä kuten komiteoissa, verkostoissa, asiantuntijaryhmissä ja työpajoissa, joissa jäsenvaltiot voivat jakaa hyviä käytäntöjä ja keskustella EU:n lainsäädännön soveltamisessa kohtaamistaan ongelmista. Keskeinen foorumi on sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan työryhmä. Sisämarkkinoiden esteitä ennaltaehkäistään myös niitä koskevilla ilmoitusmenettelyillä. Tiedonannossa on mainittu esimerkkejä eri aloilla käytettävistä välineistä ja asiantuntijaryhmistä. Sellaisia ovat muun muassa verkkopalvelujen saavutettavuusdirektiiviä käsittelevä asiantuntijaryhmä (WADEX) sekä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä (IMI). Komissio järjestää jäsenvaltioiden kanssa myös kahdenvälisiä kokouksia, joissa keskustellaan täytäntöönpanosta tietyllä politiikanalalla. Näissä kokouksissa komissio ja asianomainen jäsenvaltio yleensä keskustelevat myös kyseisellä alalla vireillä olevista rikkomusmenettelyistä ja EU Pilot -menettelyistä.

Komissio antaa jäsenvaltioille myös teknistä ja taloudellista tukea sekä rakenneuudistuksiin liittyvää asiantuntemusta. EU:n myöntämällä taloudellisella tuella kannustetaan jäsenvaltioita toteuttamaan uudistuksia ja vauhdittamaan EU:n lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tiedonannossa on mainittu esimerkkinä Euroopan rakenne- ja investointirahastot sekä elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF) myönnettävät avustukset ja lainat. Myös EU:n koheesiorahastosta rahoitetaan tarvittavia investointeja EU:n lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. EU:n yhteisrahoituksen avulla voidaan esimerkiksi ottaa käyttöön keskeinen ympäristöinfrastruktuuri ja täyttää jäte- ja vesihuoltoa koskevassa EU:n lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Teknisen tuen osalta EU:ssa on teknisen tuen väline, jonka kautta jäsenvaltiot voivat saada teknistä asiantuntemusta silloin, kun ne suunnittelevat ja toteuttavat uudistuksia. Ehdollisuusasetuksella ((EU, Euratom) 2020/2092) puolestaan suojataan EU:n talousarviota siinä tapauksessa, että jäsenvaltiossa rikotaan oikeusvaltioperiaatetta.

Rikkomistapausten varhainen havaitseminen ja ratkaiseminen

Komissio pitää läpinäkyvyyden lisäämistä, lainsäädännön noudattamista koskevien tietojen julkaisemista sekä säännöllisiä valvontamekanismeja tehokkaina keinoina kannustaa jäsenvaltioita vauhdittamaan EU:n lainsäädännön noudattamista. Komissio on lisännyt EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon läpinäkyvyyttä julkaisemalla raportteja, joista suuri yleisö voi seurata, kuinka jäsenvaltiot ovat suoriutuneet täytäntöönpanosta. Sellaisia ovat esimerkiksi sisämarkkinoiden tulostaulu, eurooppalaisen ohjausjakson maakohdattaiset raportit, ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi ja siihen liittyvä ympäristölainsäädännön rikkomisia koskeva vuorovaikutteinen kartta sekä sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin mukaisesti tehtyjä jäsenvaltioiden ilmoituksia koskevien komission huomautusten julkaiseminen. Muista välineistä esimerkiksi EU:n oikeusvaltiokertomus ja EU:n oikeusalan tulostaulu antavat maakohtaista tietoa jäsenvaltiossa tapahtuneesta kehityksestä, jolla on keskeinen merkitys EU:n lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon näkökulmasta. Komissio julkaisee myös tietyillä politiikanaloilla tietoa direktiivien täytäntöönpanosta sekä raportoi säännöllisesti tiettyjen välineiden ja EU:n lainsäädännön osa-alueiden täytäntöönpanotilanteesta. Raporttien tarkoituksena on antaa tietoa suurelle yleisölle sekä pyrkiä määrittelemään yleisiä suuntauksia ja ongelmia, joiden perusteella voidaan ryhtyä täytäntöönpanotoimiin jäsenvaltioita vastaan ja mahdollisesti tarkistaa lainsäädäntöä.

Komissio tekee joillakin aloilla myös tarkastuksia jäsenvaltioissa varmistaakseen, että jäsenvaltiot noudattavat EU:n lainsäädäntöä käytännössä. Tarkastukset ovat keskeinen väline myös EU:n talousarvion suojaamisessa. Tiedonannossa on mainittu tarkastuksista esimerkkinä EU:n elintarvike- ja rehur turvallisuutta koskevien vaatimusten suojaaminen, kalastusalan yhteisten sääntöjen noudattaminen sekä maatalousalan maksujen sääntöjen mukaisuuden tarkistaminen.

Jos komissio epäilee, että EU:n lainsäädäntöä on rikottu, se voi aloittaa rikkomusmenettelyä edeltävän EU Pilot –menettelyn. Komissio käyttää menettelyä silloin, jos se katsoo, että siitä saadaan lisäarvoa. Näin on silloin, kun on todennäköistä, että menettelyn käyttö johtaa lainsäädännön noudattamiseen nopeammin kuin virallinen rikkomusmenettely. EU Pilot -menettely voi olla hyödyllinen myös silloin, kun komissio haluaa kerätä faktatietoa tai oikeudellista tietoa arviointiaan varten. Komissio ei kuitenkaan käytä sitä silloin, kun rikkomisesta on vankkoja todisteita tai kun se on ilmeinen tai myönnetty tai jos komissio katsoo, että teknisellä tasolla käytävät keskustelut eivät todennäköisesti johda haluttuun lopputulokseen. Tiedonannon mukaan komissio lopettaa EU Pilot -menettelyn ja aloittaa rikkomusmenettelyn, jos se katsoo menettelyn aiheuttavan aiheutonta viivästystä tai jos jäsenvaltio ei tee yhteistyötä. EU Pilot -menettely on ollut tiedonannon mukaan käytännössä hyödyllinen ja nopeuttanut lainsäädännön noudattamista. Vuonna 2021 yli 80 prosenttia EU Pilot -menettelyistä ratkaistiin tyydyttävällä tavalla.

Rikkomusmenettelyjen tehokas käyttö

Vuodesta 2017 alkaen komissio on keskittynyt valvontatoimissaan yhä enemmän sellaisiin seikkoihin, joihin liittyvillä toimilla voidaan tuottaa mahdollisimman paljon lisäarvoa ja konkreettista hyötyä mahdollisimman monen ihmisen ja yrityksen elämään ja toimintaan. Komissio ilmoitti strategisesta lähestymistavastaan vuoden 2016 tiedonannossaan ”EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla” ja noudattaa edelleen tiedonannossa mainittuja painopisteitä. Komissio keskittyy rikkomusmenettelyissä yksittäisten asioiden sijasta ensisijaisesti systeemiin ja rakenteellisiin kysymyksiin, jotka vaikuttavat suureen määrään ihmisiä tai yrityksiä tietyssä jäsenvaltiossa tai koko EU:ssa. Käytännössä rikkomusmenettelyjä on aloitettu esimerkiksi ilmastosuojeluun, metsien suojeluun, oikeusvaltioperiaatteeseen ja energiatehokkuuteen liittyvien kysymysten osalta. Komissio pyrkii myös varmistamaan, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään asianmukaisista seuraamuksista EU:n lainsäädännön rikkomisen varalta.

Komissio katsoo, että sellaiset yksittäistapauksia koskevat rikkomisasiat, joissa ei ole kyse periaatteellisesta ongelmasta, yleisestä käytännöstä tai systeemisestä puutteesta, on tehokkaampaa käsitellä kansallisissa tuomioistuimissa. Sitä kautta voidaan saada ratkaisuja tehokkaammin ja nopeammin, kuin mitä olisi mahdollista EU:n tuomioistuinmessä aloitettavassa rikkomusmenettelyssä. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot osoitetaan rikkomusmenettelyssä jäsenvaltioille ja ne koskevat yksityishenkilöitä vain epäsuorasti. EU:n tuomioistuin ei voi myöskään määrätä jäsenvaltiota maksamaan korvausta yksityiselle henkilölle vahingosta, joka hänelle on aiheutunut EU:n lainsäädännön rikkomisen vuoksi. Yksityisen tahon tulee esittää mahdollinen vahingonkorvausvaade jäsenvaltiota vastaan kansallisessa tuomioistuimessa. Tämä lähestymistapa edellyttää tehokkaita kansallisia menettelyitä EU:n lainsäädännön rikkomisen yhteydessä. On myös tärkeää, että näitä menettelyjä toteuttaa riippumaton ja tehokas oikeuslaitos.

Komissio saa tietoa EU:n lainsäädännön soveltamisesta myös kansalaisten tekemien kanteluiden kautta. Vaikka komissio ei välttämättä tutki kaikkia sille lähetettyjä kanteluita, ovat ne arvokas tietolähde komissiolle, kuten myös EU:n lainsäädäntöön liittyvät vetoomukset ja kirjalliset kysymykset.

Nopea ja tehokas reagointi kriiseihin

Tiedonannossa tarkastellaan myös EU:n ja komission toimintaa kriisiaikana. Komissio toteaa, että viimeaikaiset kriisit ja hätätilanteet panevat koetukselle sekä EU:n neljän perusvapauden toteutumisen jäsenvaltioissa että sisämarkkinoiden toiminnan. Kuitenkin myös kriisien aikana EU:n lainsäädännön tehokas täytäntöönpano on tärkeää. Komissio on käyttänyt monenlaisia keinoja kriisitilanteissa ja listaa niitä esimerkinomaisesti tiedonannossa. Se on ehdottanut uutta lainsäädäntöä, antanut ohjeistusta ja taloudellista tukea, koordinoitunut toimia viranomaisten välillä sekä käynyt vuoropuhelua eri toimijoiden kanssa. Kokonaisvaltaisella lähestymistavalla on varmistettu EU:n lainsäädännön soveltamisen jatkaminen myös kriisin aikana. EU on pystynyt reagoimaan kriiseihin tehokkaammin toimimalla yhdessä kuin mitä olisi ollut mahdollista pelkästään kansallisilla toiminnoilla.

Tiedonannon päätelmistä

EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon valvonta on yksi komission keskeisistä prioriteeteista. Toimenpiteiden keskeisenä tavoitteena on sen varmistaminen, että ihmiset ja yritykset voivat hyödyntää kaikkia EU:n lainsäädännön suomia etuja. EU:n lainsäädännöstä on saatu useita hyötyjä: ilma on puhtaampaa, vedenlaatua koskevia vaatimuksia on tiukennettu, liikenne on turvallisempaa ja kuluttajansuojaa on vahvistettu. Lisäksi EU:n perusoikeuksia ja -vapauksia on lujitettu.

Nopeatempoinen kansainvälinen ympäristö, odottamattomat kriisit ja uudet täytäntöönpanon valvontaan liittyvät haasteet edellyttävät, että komissio pohtii jatkuvasti keinoja edistää EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa ja soveltamista. Komission ja jäsenvaltioiden laadittavana olevalla paremman sääntelyn tilannearviolla pyritään varmistamaan, että EU:n käytössä on sellaiset täytäntöönpanovälineet, joilla EU:n lainsäädäntö saadaan toimimaan käytännössä. Komissio raportoi tilannearvion tuloksista vuoden 2023 aikana.

Ajan myötä direktiivien käytön määrä on vähentynyt ja asetusten lisääntynyt. Viimeisen kymmenen vuoden ajan asetuksia on annettu vuosittain noin 800-1000. Direktiivien määrä on tasaisesti vähentynyt ja muutaman viimeisen vuoden aikana niitä on annettu vuosittain vain noin 20-50. Direktiivien täytäntöönpanon seurannassa komissiolla on vaikiintunut järjestelmä. Asetusten täytäntöönpanon ja soveltamisen valvonnan seuranta on yhtä tärkeää. Vaikka asetuksia sovelletaan suoraan, ne edellyttävät usein muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön ja usein keskeinen vastuu täytäntöönpanosta annetaan asetuksissa kansallisille virastoille tai sääntelyviranomaisille. Komissio toteaa tehostavansa asetusten täytäntöönpanon ja soveltamisen valvontaa koskevia toimia, jotta valvonta olisi nykyistä järjestelmällisempää ja strategisempää.

EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon läpinäkyvyyden lisääminen on tärkeää ja mahdollistaa suuren yleisön osallistumisen täytäntöönpanon valvontaan. Komissio antaa vuosittain raportin EU:n lainsäädännön soveltamisen valvonnasta. Lisäksi rikkomistapausten julkisessa rekisterissä on ajantasaiset tiedot kunkin tapauksen uusimmista vaiheista. Komissio julkaisee myös tiedotteita kaikista rikkomistapauksista tehdyistä päätöksistä. Tilannearviossa on tarkoitus tarkastella tarkemmin sitä, millaista lisätietoa tulisi asettaa julkisesti saataville ja millä välineillä. Komission on tarkoitus antaa tilannearvio vuoden 2023 aikana.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Tiedonanto ei ole SEUT 288 artiklassa tarkoitettu säädös. Se ei ole oikeudellisesti sitova.

Komission toimivalta valvoa EU-oikeuden soveltamista ja sen täytäntöönpanoa seuraa SEU 17 artiklan 1 kohdasta. Komissiolla on SEUT 258 artiklan nojalla toimivalta nostaa EU:n tuomioistuimessa kanteita jäsenvaltioita vastaan jäsenyysvelvoitteiden rikkomisesta. Komission mahdollisuudesta pyytää tietyin edellytyksin tuomioistuinta määräämään jäsenvaltion suoritettavaksi kiinteämääräinen hyvitys tai uhkasakko määrätään SEUT 260 artiklassa.

Komissio esittää kerran vuodessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen EU:n lainsäädännön soveltamisen valvonnasta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Oikeudelliset kysymykset -jaosto 14.12.2022.

Eduskuntakäsittely

Vuoden 2016 tiedonantoa ”EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla” (C/2016/8600) koskeva E-kirje E 20/2017 vp ja EJ 9/2019 vp.

Tiedonantoa ”Parempaa sääntelyä: yhteistyöllä parempaa lainsäädäntöä” (COM(2021) 219) koskeva E-kirje E 64/2021 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan maakunnan tehtävänä on huolehtia EU:n säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin tarvittavat kansalliset toimenpiteet kuuluvat itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Tiedonannolla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia.

Mahdollisuus jäsenvaltiolle unionin oikeuden rikkomisen johdosta määrättävistä kiinteämääräisestä hyvityksestä ja/tai uhkasakosta voi kuitenkin johtaa merkittäviin taloudellisiin seuraamuksiin. Taloudellisia sanktioita voidaan määrätä sekä viivästyneen täytäntöönpanon että muun unionin oikeuden rikkomisen johdosta. Suomen osalta kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäissumma on tällä hetkellä 1 150 000 euroa, mutta hyvitys saattaa olla huomattavasti suurempikin riippuen muun muassa rikkomuksen kestosta ja kyseessä olevan direktiivin merkittävyydestä yksityisten henkilöiden oikeuksien kannalta. Komission käytäntö rikkomusmenettelyn käynnistämisestä automaattisesti direktiivin täytäntöönpanon viivästyessä lisää näiden seuraamusten riskiä.

Unionin oikeuden rikkominen voi myös johtaa valtion vahingonkorvausvelvollisuuteen sellaisia yksityisiä kohtaan, jotka kärsivät vahinkoa viivästysten johdosta.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission vuonna 2016 hyväksymään toimielinten väliseen sopimukseen paremmasta lainsäädännöstä sisältyy EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyviä yleisiä periaatteita (EUVL L 13, 12.5.2016, s. 1- 14).

Täytäntöönpanon tehostamista koskevista toimista on keskusteltu komission ja jäsenvaltioiden kesken komission vetämän EU:n lainsäädäntöverkoston (EU Law Network) puitteissa. Komissio lähetti jäsenvaltioille keväällä 2022 EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevan kyselyn. Kyselyllä komissio pyrki selvittämään jäsenvaltioiden noudattamia menettelyjä ja käytänteitä EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa ja rikkomusmenettelyssä. Keväällä 2022 komissio järjesti kaksi epävirallista työryhmäkokousta, joissa keskusteltiin erilaisista välineistä, joilla voitaisiin tehostaa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa ja rikkomusmenettelyä. Kokouksissa esille tulleista ajatuksista keskusteltiin myös EU:n lainsäädäntöverkoston kokouksessa kesäkuussa 2022. Komissio arvioi käytöjen keskustelujen pohjalta, mihin toimiin se jatkossa ryhtyy. Komissio on kertonut laativansa raportin, jossa se käsittelee eri aiheita saamansa palautteen pohjalta. Komission tarkoituksena on myös laatia tarkempi toimintasuunnitelma vuoden 2023 ensimmäisen puoliskon aikana, jolloin komissio myös esittelee työnsä tulokset.

Keskusteluissa on ollut esillä EU:n tasolla laadittava asiakirja, johon koottaisiin jäsenvaltioiden hyviä käytänteitä ja menettelyitä EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa. Jäsenvaltiot ovat pitäneet sitä hyödyllisenä, kuten myös EU:n tasolla laadittavaa täytäntöönpano-ohjetta, johon sisällytettäisiin yleisiä periaatteita ja ohjeita sekä EU:n tuomioistuinten oikeuskäytäntöä. Kannatusta on saanut myös muokattavissa oleva esitötetty säädöskohtainen mallitaulukko, jota jäsenvaltio voisi halutessaan käyttää ilmoittaessaan täytäntöönpanotoimista komissiolle. Taulukkoon on toivottu myös komission artiklakohdaisia kommentteja täytäntöönpanosta. Mallitaulukkoa on pidetty hyvänä erityisesti monimutkaisten direktiivien kohdalla.

Keskustelua on käyty myös asetusten täytäntöönpanosta. Toisinaan on epäselvää, miltä osin asetukset edellyttävät jäsenvaltiolta täytäntöönpanotoimia, ja olisi hyödyllistä tietää, millaisia toimia komissio katsoo asetuksen edellyttävän jäsenvaltiolta. Keskustelua on käyty myös EU:ssa tehtävistä vaikutustenarvioinneista ja täytäntöönpano-ongelmien havaitsemisesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Uusina keinoina esillä on ollut myös asetuksia koskeva keskitetty ilmoitusmenettely ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön lisääminen strukturoidummalla tavalla.

EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon tärkeys on tuotu esille myös komission tiedonannossa ”Parempaa sääntelyä: yhteistyöllä parempaa lainsäädäntöä” (COM(2021) 219). Tiedonannosta on laadittu eduskunnalle E-kirje (E 64/2021 vp). Komissio aikoo tehdä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tilannearvion täytäntöönpanon valvontaan liittyvistä toimitaan varmistaakseen, että ne ovat EU:n lainsäädännön käytännön toimivuuden varmistamisen kannalta edelleen tarkoituksenmukaisia. Tarkoitus on arvioida etenkin sitä, onko kantelujen, EU Pilot -menettelyjen ja rikkomusten käsittelytapa edelleen tarkoituksenmukainen.

Direktiivien täytäntöönpanoviivästysten määrään on kiinnitetty huomiota sekä valtioneuvostossa että eduskunnassa. Asiaa on käsitelty vuosien kuluessa muun muassa EU-ministerivaliokunnassa (muun muassa 4.4.2013 EU-ministerivaliokunta puolsi kuutta toimenpide-ehdotusta, ks. E 29/2013 vp), kansliapäällikkökokouksissa, EU-koordinaattorikokouksissa, lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä, oikeudelliset kysymykset -jaostossa sekä ministeriöiden sisäisissä elimissä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto käynnisti toukokuussa 2016 tuloksellisuustarkastuksen EU-lainsäädännön kansallisesta täytäntöönpanosta ja julkisti vuonna 2017 tarkastuskerptomuksen (12/2017). Kertomuksessaan virasto esitti kolmea suositusta, jotka koskevat sitä, miten hallituksen esityksissä tulisi kuvata kansallisen liikkumavaran käyttämistä ja sen vaikutuksia, miten viivästyksistä aiheutuvia riskejä valtiontaloudelle tulisi arvioida sekä miten keskitetyn seurannan kehittämistä tulisi jatkaa. Valtiontalouden tarkastusvi-

rasto julkaisi tarkastusta koskevan jälkiseurantaraportin 11.2.2021. Jälkiseurantaraportissa todetaan, että valtioneuvosto on kehittänyt toimintaansa EU-direktiivien täytäntöönpanossa erityisesti ohjeiden ja seurannan osalta, eikä jälkiseurantaa ole tarvetta jatkaa.

Asiakirjat

COM(2022) 518 final Komission tiedonanto EU:n lainsäädäntö: toimiva täytäntöönpano, tulokuntoinen EU

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM / Hanna-Mari Kotivuori, hanna-mari.kotivuori@gov.fi, p. 0295 150 480

OM / Sina Uotila, sina.uotila@gov.fi, p. 0295 150 536

VNK / Liisa Reunanen, liisa.reunanen@gov.fi, p. 0295 160 424

UM / Mikko Leirimaa, mikko.leirimaa@formin.fi, p. 0295 350 877

TEM / Niina Etelävuori, niina.etelavuori@gov.fi, p. 0295 047 022

VAHVA-tunnus

EU/1333/2022