

VNEUS Kaila Heidi(VNK)

11.04.2013

EDUSKUNTA
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys liitteineen.

EU-asioiden alivaltiosihteeri

Jori Arvonen

Neuvotteleva virkamies

Heidi Kaila

LIITTEET Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys

Direktiivien täytäntöönpanon organisointi ja valvonta muissa jäsenvaltioissa

Direktiivien täytäntöönpanon viivästymistä koskevat tilastot

Asiasanat	Euroopan komissio, lainsäädäntö, lainsäädäntönotifikaatio, säädökset, Unionin tuomioistuin
Hoitaa	OM, UM, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, PLM, SM, STM, TEM, TK, TPK, VM, YM

Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys

TIIVISTELMÄ

Direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Jäsenvaltioiden tulee saattaa ne määräajassa asianmukaisesti osaksi kansallista oikeutta. Täytäntöönpanoviivästyksiä ei voida perustella vetoamalla kansallisiin oikeussääntöihin ja toimintatapoihin. Viivästystapauksissa Euroopan komissio käynnistää jäsenvaltiota vastaan rikkomusmenettelyn ja voi pyytää Euroopan unionin tuomioistuinta määräämään sille taloudellisen seuraamuksen. Sanktiot voivat olla määrältään huomattavia.

Suomella on viime vuosina ollut verrattain paljon direktiivien täytäntöönpanoa koskevia viivästyksiä. Vuosina 2010 ja 2011 Suomi sai komissiolta jäsenvaltioista kolmanneksi eniten viivästyksiä koskevia virallisia huomautuksia (rikkomusmenettelyn ensimmäinen vaihe). Vuonna 2012 viivästyksiä koskevien virallisten huomautusten määrä väheni edellisiin vuosiin nähden, mutta samalla myös täytäntöönpanotavien direktiivien määrä väheni.

Useat seikat sekä Euroopan unionin että jäsenvaltioiden tasolla vaikuttavat direktiivien täytäntöönpanon joutuisuuteen. Osa syistä liittyy itse direktiiveihin. Niiden täytäntöönpanomääräaika-ajan on oltava realistisia. Myös säädösten tulkinnanvaraisuus, laaja-alaisuus ja monimutkaisuus vaikeuttavat niiden täytäntöönpanoa.

Viivästysten syyt ovat pääosin kansallisia. Täytäntöönpanotoimenpiteet voivat viivästyä ministeriöiden toimivallanjaossa olevien epäselvyyksien sekä niiden välisessä yhteistyössä ilmenevien käytännön tai sisällöllisten ongelmien vuoksi. Ministeriöiden sisäisessä suunnittelussa ja resursoinnissa sekä seurannassa saattaa olla puutteita. Taustalla voi myös olla säädösteknisiä syitä. Täytäntöönpano toteutetaan ehkä lain tasoisena, vaikka siihen ei olisi tarvetta. Täytäntöönpanotoimet voivat niin ikään olla turhan yksityiskohtaisia. Lisäksi täytäntöönpano on eräissä tapauksissa kytketty sääntelyn laajaan kokonaisuudistukseen, joka on viivästynyt muista kuin täytäntöönpanoon liittyvistä syistä.

Kansalliset täytäntöönpanotoimet voi olla vaikeaa hyväksyä määräajassa, jos direktiiviä koskeneisiin EU-neuvotteluihin on liittynyt poliittisia ristiriitoja. Olennaista on, miten hyvin Suomen kantoja on pystytty ajamaan ja miten tiiviisti eduskunta on osallistunut kantojen valmisteleamiseen. Direktiivien täytäntöönpanoon käytettävään kokonaisuuteen voi myös vaikuttaa se, että Ahvenmaan maakunnan hallitus saattaa odottaa, kunnes Manner-Suomi on saanut täytäntöönpanotoimet valmiiksi. Viivästyksiset ovat kuitenkin viime vuosina vain harvoin johtuneet maakunnasta.

Täytäntöönpanoviivästyksiä tulee ennaltaehkäistä nykyistä tehokkaammin. Tämä voi tapahtua sekä neuvoteltaessa direktiivistä että panttaessa sitä täytäntöön. EU-sääntelyn järkevyyteen ja sisältöön tulee vaikuttaa riittävän ajoissa. On tärkeää, että siirtymä EU-neuvotteluista täytäntöönpanovaiheeseen sujuu jouhevasti etenkin, jos neuvotteluista vastaava ministeriö ei vastaa täytäntöönpanosta tai jos täytäntöönpano toteutetaan useassa eri ministeriössä. Säädöshankkeiden

suunnitteluun, aikataulutukseen ja resursointiin on panostettava ja ministeriöiden sisäisiä valvontajärjestelmiä on kehitettävä. Täytäntöönpanotilannetta tulee seurata keskitetymin valtioneuvoston tasolla. Valtioneuvoston ja eduskunnan välinen yhteydenpito ja yhteistyö on varmistettava sekä direktiivien neuvotteluvaiheessa että pantaessa niitä täytäntöön. Säännölliseen yhteydenpitoon Ahvenanmaan maakunnan kanssa on panostettava edelleen.

1) Johdanto

Euroopan unionin noin 9000 säädöksestä lähes 2000 on direktiivejä. EU:n perussopimusten mukaan direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.¹ Direktiivejä antaa yleensä Euroopan unionin neuvosto joko yksin tai yhdessä Euroopan parlamentin kanssa, mutta toisinaan myös Euroopan komissio. Direktiivit edellyttävät pääsääntöisesti kansallisia täytäntöönpanotoimia. Täytäntöönpanotoimien on oltava sitovia, oikeasisältöisiä, riittävän täsmällistä ja selkeitä. Lisäksi on varmistettava täytäntöönpanon oikea-aikaisuus. Euroopan unionin oikeudessa edellytetään myös täytäntöönpanon riittävää julkisuutta.

Jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa direktiivien kansalliset täytäntöönpanotoimet Euroopan komissiolle. Komission valvontakertomukset² osoittavat, että direktiivejä pannaan jäsenvaltioissa joskus täytäntöön viiveellä tai virheellisesti. Yhä suurempi osa direktiivejä koskevista rikkomusasioista koskee täytäntöönpanon viivästymistä. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa täytäntöönpanotoimia ei ole tehty tai niistä ei ole ilmoitettu komissiolle määräajassa. Jos jäsenvaltio laiminlyö täytäntöönpanovelvollisuutensa, komissio voi käynnistää sitä vastaan rikkomusmenettelyn³ ja vaatia Euroopan unionin tuomioistuinta määräämään jäsenvaltiolle taloudellisen seuraamuksen.⁴ Seuraamukset voivat olla määrältään huomattavia. Mahdollisuutta määrätä sanktioita tehostettiin 1.12.2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella. Jäsenvaltioiden laiminlyönnit voivat myös tietyin edellytyksin johtaa valtion vahingonkorvausvelvollisuuteen sellaisia yksityisiä kohtaan, jotka kärsivät vahinkoa viivästyksen johdosta.⁵

Suomessa on ollut viime vuosina verrattain paljon viivästyksiä direktiivien täytäntöönpanossa. Vuosina 2010 ja 2011 Suomi sai jäsenvaltioista kolmanneksi eniten viivästyksiä koskevia virallisia huomautuksia (rikkomusmenettelyn ensimmäinen vaihe). Vuonna 2012 Suomen tilanne kuitenkin parani ja viivästyksiä koskevia virallisia huomautuksia saatiin aikaisempia vuosia vähemmän, mutta samalla myös täytäntöönpanotavien direktiivien määrä väheni. Tilannetta on käsitelty sekä EU-ministerivaliokunnassa että kansliapäällikkökokouksessa.

Tämä selvitys on laadittu kansliapäällikkökokouksen 4.6.2012 antaman toimeksiannon mukaisesti. Selvityksessä käsitellään direktiivien täytäntöönpanoa Suomessa ja muissa jäsenvaltioissa sekä siihen liittyvää valvontaa Euroopan unionin tasolla. Tämän jälkeen tarkastellaan viivästysten määrää Euroopan unionissa ja Suomessa. Lisäksi pohditaan viivästysten keskeisimpiä syitä

¹ EU:n toimintaa koskevan sopimuksen (SEUT) 288 artikla.

² Viimeisin valvontakertomus koskee vuotta 2011. Ks. komission kertomus: 29. vuosikertomus Euroopan unionin oikeuden soveltamisen valvonnasta (2011), annettu 30.11.2012, COM(2012) 714 lopullinen.

³ SEUT 258 artikla.

⁴ SEUT 260 (3) artikla.

⁵ Ks. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja erityisesti yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991, Kok., s. I-5357, 35 kohta sekä yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996, Kok., s. I-1029, 31 kohta. Ks. myös komission 15.7.2009 julkaisema asiakirja ”Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahingonkorvausvaateita tapauksissa, joissa jäsenvaltiot ovat rikkoneet unionin lainsäädäntöä”.

unionissa ja kansallisesti. Selvityksessä kuvataan myös toimenpiteitä, joihin komissio sekä Suomi ja muut jäsenvaltiot ovat ryhtyneet viivästyksen ennaltaehkäisemiseksi. Lopuksi esitetään johtopäätöksiä ja toimenpide-ehdotuksia. Selvityksen pohjalta on tarkoitus päättää jatkotoimenpiteistä.

Selvitys on laadittu valtioneuvoston kansliassa yhteistyössä oikeusministeriön sekä ulkoasiainministeriön kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut tietoja sisämarkkinadirektiivien täytäntöönpanotilanteesta ja ministeriön osallistumisesta sisämarkkinadirektiivien täytäntöönpanotilanteen seurantaan. Selvitystä on käsitelty EU-asioiden komitean alaisessa oikeudelliset kysymykset –jaostossa. Selvitystyön kuluessa on kuultu säädöspolitiikan yhteistyöryhmää sekä ministeriöiden EU-koordinaattoreita. Selvityksestä on myös annettu tilannekatsaus institutionaaliset kysymykset –jaostolle, ministeriöiden Ahvenanmaayhdyshenkilöille, kansliapäällikkökokoukselle sekä EU-ministerivaliokunnalle. Ahvenanmaan osalta asia oli hallituksen iltakoulun asialistalla 13.3.2013. Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksistä on myös keskusteltu eduskunnan valiokuntasihteeristön kanssa.

2) Direktiivien täytäntöönpano ja sen valvonta

a) Direktiivien täytäntöönpano Suomessa

Direktiivien täytäntöönpanossa noudatetaan samaa työnjakoa kuin kansallisissa asioissa: toimivaltainen ministeriö on se, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.⁶ Koska Euroopan unionissa päätettävissä asioissa ministeriöiden välinen työnjako perustuu samaan periaatteeseen,⁷ täytäntöönpanosta huolehtii pääsääntöisesti se ministeriö, joka on vastannut direktiiviä koskeneista neuvotteluista EU:n päätöksentekovaiheessa. Kun asia kuuluu usean ministeriön toimialaan, ministeriöt sopivat yhteistyöstä täytäntöönpanossa.⁸ Jos täytäntöönpano annetaan laissa olevan valtuutuksen nojalla keskusviraston tai muun alaisen hallinnon tehtäväksi, toimivaltainen ministeriö huolehtii siitä, että täytäntöönpano tapahtuu ajallaan ja on oikeasisältöistä.

Vastaavasti Ahvenanmaan maakunnan tehtävänä on huolehtia direktiivien täytäntöönpanosta siltä osin kuin tarvittavat kansalliset toimenpiteet kuuluvat itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan⁹. Maakunnan ja valtakunnan viranomaiset toimivat yhteistyössä silloin, kun valtakunnan ja maakunnan täytäntöönpanotoimet vaikuttavat toisiinsa tai kun itsehallintolain mukainen toimivallanjako vaikeuttaa täytäntöönpanoa. Täytäntöönpano voidaan toteuttaa Ahvenanmaalla asiasisältöisten maakuntalakien ja -asetusten lisäksi ns. blankettilaeilla ja -asetuksilla, joilla saatetaan asianomaiset valtakunnan säädökset sovellettaviksi myös maakunnassa.

Direktiivien täytäntöönpanossa noudatetaan periaatteessa samoja lainvalmisteluperiaatteita kuin kansallisissa asioissa. Euroopan unionin oikeus edellyttää, että direktiivin täytäntöönpanosääntely on yhtä tehokasta kuin vastaavia kysymyksiä koskeva muu kansallinen sääntely. Täytäntöönpanon tulee taata, että kansalliset hallintoviranomaiset soveltavat direktiiviä ja että tilanteessa, jossa direktiivillä on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia, oikeustila on riittävän täsmällinen ja selkeä. Yksityisillä tulee olla mahdollisuus saada tietää kaikista oikeuksistaan ja tarpeen vaatiessa vedota niihin kansallisissa viranomaisissa. Ilman asianmukaista kansallista täytäntöönpanoa myöskään

⁶ Laki valtioneuvostosta 9 § ja valtioneuvoston ohjesääntö 10 §.

⁷ Laki valtioneuvostosta 9 §.

⁸ Ks. laki valtioneuvostosta 2 §. Työnjaosta voidaan myös päättää valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Ks. esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätös ilmastopolitiikan viranomaistoimien järjestämisestä valtionhallinnossa vuodelta 2003.

⁹ Ahvenanmaan itsehallintolaki 59 b §.

yksityisille direktiivillä asetetut velvollisuudet eivät sido näitä. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää sitovia, selkeitä ja asianmukaisesti julkaistuja kansallisia säännöksiä. Direktiivin täytäntöönpaneminen ei vaadi välttämättä sen säännösten muodollista ja sanatarkkaa toistamista nimenomaisessa ja erityisessä oikeusnormissa. Yleinen oikeustila saattaa direktiivin sisällön huomioon ottaen olla tältä osin riittävä, kunhan edellä mainitut kriteerit täytyvät.¹⁰

Kysymys täytäntöönpanon säädöstasosta ratkaistaan Suomen oikeuden mukaisesti. Täytäntöönpano tehdään sillä säädöstasolla, jolla asiasta on säädettävä kansallisesti. Käytännössä täytäntöönpanosäätelyn valmistelussa on samanlainen liikkumavara kuin muussakin lainvalmistelussa: sääntely on mahdollista jakaa laintasoiisiin ja alemmanasteisiin säännöksiin säädösten valintaa koskevien periaatteiden mukaisesti.¹¹ Perustuslaki sisältää useita ns. lakivaroja, joiden mukaan tietyistä asioista on säädettävä lailla. Muiden kysymysten säänteleminen on mahdollista valtuuttaa tehtäväksi asetuksin. Yleisesti merkittävin lakivaraus on perustuslain 80 §:ssä, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.¹² Jos perustuslaissa asetetut edellytykset täytyvät, täytäntöönpanokeinona voidaan käyttää myös viranomaisen määräystä.

Direktiivien täytäntöönpanossa noudatettavasta säädösvalmistelutekniikasta ei ole erityisiä säännöksiä Euroopan unionin oikeudessa eikä Suomen lainsäädännössä. Yleensä direktiivien täytäntöönpanossa erotetaan kaksi pääasiallista laatimistekniikkaa: uudelleenkirjoittamis- ja inkorporointimenetelmä. Näitä menetelmiä voidaan käyttää ja usein käytetäänkin rinnakkain (ns. sekatekniikka).

Uudelleenkirjoittamismenetelmällä tarkoitetaan sitä, että kansallinen lainsäädäntö mukautetaan direktiiviin sisällyttämällä kansalliseen lainsäädäntöön säännöksiä, joiden sisältö vastaa direktiivin säännösten sisältöä, mutta joiden sanamuoto ja lakitekniset ratkaisut noudattavat mahdollisuuksien mukaan kansallista lainkirjoitustapaa. Inkorporointimenetelmällä tarkoitetaan sitä, että direktiivin säännökset sisällytetään sellaisinaan kansalliseen lainsäädäntöön, joko toistamalla direktiivin sisältö kansallisessa lainsäädännössä tai ns. blankettilakitekniikalla, jossa kansalliseen täytäntöönpanolakiin otetaan maininta siitä, että direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset ovat Suomessa lkinä noudatettavia. Tällaiseen täytäntöönpanolakiin voidaan sisällyttää myös asiasisältöisiä säännöksiä tarvittavissa määrin (ns. sekamuotoinen täytäntöönpanolaki).¹³

Blankettilakitekniikka on hyväksytty sillä edellytyksellä, että direktiivin säännökset ovat siinä määrin yksityiskohtaisia ja tarkkoja, että ne yhdessä täytäntöönpanolakiin sisällytettävien asiasisältöisten säännösten kanssa muodostavat täytäntöönpanosäätelyyn kohdistuvat yleiset vaatimukset täyttävän sääntelykokonaisuuden. Pääsääntönä on kuitenkin, että kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät Euroopan unionin säädökset sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säännöksillä (PeVL 50/2006 vp).

Kolmantena täytäntöönpanotapana voidaan mainita ns. viittausten menetelmä, jolla tarkoitetaan sitä, että kansalliseen lainsäädäntöön ei sisällytetä direktiivin sääntelyä vastaavia säännöksiä, vaan kansallisessa sääntelyssä ainoastaan viitataan direktiivin säännöksiin. Viittaustekniikkaa tulee käyttää harkiten.¹⁴ Komissio korostaa täytäntöönpanon valvonnassa sitä, että direktiivi on

¹⁰ Ks. esim. asiat C-131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991, Kok., s. I-825, 6 kohta ja asia C-49/00, komissio v. Italia, tuomio 15.11.2001, Kok., s. I-8575, 21 kohta.

¹¹ Ks. uusittu Lainlaatijan EU-opas OMSO 11/2012, s. 34.

¹² Ks. luettelo perustuslain lakivaroista Lainlaatijan perustuslakiopas OMJU 11/2006, s. 16–18.

¹³ Ks. uusittu Lainlaatijan EU-opas OMSO 11/2012, s. 30–31.

¹⁴ Ks. uusittu Lainlaatijan EU-opas OMSO 11/2012.

luonteeltaan instrumentti, joka osoitetaan jäsenvaltioille ja joka edellyttää jo määritelmänsä mukaisesti muuntamista kansalliseksi lainsäädännöksi tullakseen toteutetuksi Euroopan unionin oikeuden edellyttämällä tavalla. Pelkkä viittaus ei komission näkemyksen mukaan yleensä riitä täyttämään näitä vaatimuksia eikä myöskään perustuslakivaliokunnan edellä mainittua näkemystä.

Inkorporointimenetelmä tulee kyseeseen siltä osin kuin direktiivin teksti on niin yksityiskohtainen ja tarkka, että sitä voidaan soveltaa sellaisenaan. Niiltä osin kuin direktiivi antaa jäsenvaltioille liikkumavaraa tai kun direktiivin säännökset eivät ole kyllin yksityiskohtaisia ja tarkkoja taikka kun direktiivin tekstin sisällyttäminen sellaisenaan kansalliseen lainsäädäntöön olisi omiaan hämärtämään oikeustilaa, joudutaan käyttämään uudelleenkirjoitustekniikkaa.

Käytännössä täytäntöönpanosäädösten laatimistekniikan valintaan vaikuttaa se, onko kyseessä direktiivi, joka sisältää vähimmäissääntelyä tai valinnanvaraa eri vaihtoehtojen välillä, vai direktiivi, joka edellyttää täysharmonisointia. Merkitystä voi olla myös sillä, onko kyseessä yleisluonteinen direktiivi vai hyvin yksityiskohtainen ja tekninen direktiivi. Täytäntöönpano voidaan toteuttaa sekatekniikalla siten, että osa direktiivin säännöksistä kirjoitetaan uudelleen kansalliseksi lainsäädännöksi, kun taas osa sisällytetään sellaisenaan kansalliseen lainsäädäntöön. Uudelleenkirjoittamista suositetaan etenkin laintasaisen sääntelyn ollessa kyseessä, kun taas alemmanasteisissa säädöksissä käytetään usein inkorporointitekniikkaa.

Lainsäätäjällä on toisin sanoen liikkumavaraa säädöstason ja täytäntöönpanotekniikan valinnassa: erilaiset tapauskohtaiset ratkaisut ovat mahdollisia. Reunaehtoja asettavat erityisesti täytäntöönpanon direktiivin luonne sekä sisältö eli ne toimenpiteet, joita jäsenvaltioilta edellytetään direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi. Direktiiveillä on yleensä tarkoitus luoda yrityksille ja kansalaisille oikeuksia, joiden toteutuminen edellyttää selkeää ja johdonmukaista sääntelyä, jonka asianmukainen soveltaminen ei ole kohtuuttoman vaikeaa.

b) Direktiivien täytäntöönpano muissa jäsenvaltioissa

Direktiivien täytäntöönpano on järjestetty suurimmassa osassa jäsenvaltioista siten, että täytäntöönpanoa varten nimetään vastuuministeriö, joka koordinoi täytäntöönpanoa.¹⁵ Useimmissa valtioissa vastuuministeriön lisäksi jokin muu elin tai ministeriö koordinoi ja valvoo täytäntöönpanoa.¹⁶

Useissa jäsenvaltioissa direktiivin täytäntöönpanosta vastaavat ne tahot, jotka ovat vastanneet direktiiviä koskeneista neuvotteluista EU:n päätöksentekovaiheessa.¹⁷ Eräissä jäsenvaltioissa tämä on pääsääntö, mutta täytäntöönpano voidaan suorittaa myös muulla tavoin.¹⁸ Useissa valtioissa myös valmistelijat ovat samat kuin EU:n päätöksentekovaiheessa tai he ovat ainakin mukana täytäntöönpanoa valmistelemissä työryhmissä.

Täytäntöönpano tapahtuu useissa jäsenvaltioissa noudattaen vastaavaa menettelyä kuin kansallisissa asioissa.¹⁹ Eräissä valtioissa kansanedustuslaitos on Suomen tavoin vahvasti mukana

¹⁵ Kansallisten täytäntöönpanojärjestelmien kehittämistä on käsitelty useissa eri yhteyksissä. Muiden jäsenvaltioiden järjestelmiä koskevat tiedot perustuvat puheenjohtajavaltioiden jäsenvaltioilta keräämiin tietoihin seminaarien yhteydessä sekä jäsenvaltioiden esitelmiin omista järjestelmistään komission asiantuntijakokouksissa.

¹⁶ Esimerkiksi Viro, Ranska, Itävalta, Tšekin tasavalta, Espanja, Latvia, Liettua, Portugali ja Unkari.

¹⁷ Unkari, Slovakia, Viro, Espanja, Saksa, Alankomaat, Latvia, Romania, Malta, Bulgaria, Kreikka, Irlanti ja Kypros.

¹⁸ Ranska, Puola, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta ja Slovenia.

¹⁹ Ruotsi, Itävalta, Belgia, Latvia ja Tšekin tasavalta.

täytäntöönpanossa.²⁰ Joissakin jäsenvaltioissa kansallisen parlamentin kanssa käydään jatkuvaa tiedonvaihtoa täytäntöönpanon etenemisestä.²¹

Useissa jäsenvaltioissa hallitukselle voidaan siirtää lailla toimivaltaa täytäntöönpanotoimia varten.²² Ainakin yhdessä jäsenvaltiossa direktiivien täytäntöönpanon edellyttämien lakien valmistelu tapahtuu normaalia nopeammassa menettelyssä.²³ Eräissä jäsenvaltioissa tarkistetaan annettavien lakien yhdenmukaisuus Euroopan unionin oikeuden kanssa.²⁴

Jäsenvaltioiden järjestelmiä on esitelty yksityiskohtaisemmin selvityksen liitteessä 1.

c) Täytäntöönpanotoimien ilmoittaminen eli notifiointi komissiolle

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava Euroopan komissiolle kansallisista toimenpiteistä, joihin on ryhdytty direktiivien täytäntöönpanemiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.²⁵ Ilmoitus tulee tehdä myös tilanteessa, jossa direktiivin täytäntöönpano ei edellytä muutoksia kansallisiin säädöksiin. Tähän ilmoittamiseen viitataan puhuttaessa ”notifioinnista” tai ”notifikaatiosta”.

Suomessa toimivaltainen ministeriö vastaa täytäntöönpanotoimien ilmoittamisesta omalla toimialallaan toimien tarvittaessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Ahvenanmaan maakunnan hallitus huolehtii täytäntöönpanoilmoitusten laatimisesta maakunnan toimivaltaan kuuluvan lainsäädännön osalta.

Direktiivin täytäntöönpanoa koskeva kansallinen lainsäädäntö ilmoitetaan komissiolle käyttämällä komission sähköistä lainsäädäntönotifikaatioita varten luotua ohjelmaa.²⁶ Notifikaatio-ohjelmaan merkitään kyseistä direktiiviä koskevat kansalliset täytäntöönpanotoimet eli käytännössä ne lait, asetukset ja/tai mahdolliset alemman asteiset määräykset, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jos lainsäädäntötoimet eivät ole olleet tarpeen, ilmoitetaan ne olemassa olevat kansalliset säännökset, joiden katsotaan jo täyttävän direktiivin asettamat vaatimukset. Komissiolle ilmoitetaan lisäksi, onko notifiointi kansallista lainsäädäntöä automaattisesti voimassa Ahvenanmaalla vai kuuluuko asia Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan.

Komissiolle ilmoitetaan direktiivin täytäntöönpanon notifiointin yhteydessä myös, onko direktiivin täytäntöönpano täydellinen vai tullaanko komissiolle myöhemmin ilmoittamaan lisää täytäntöönpanotoimia. Täytäntöönpanon osittaisuudella tai täydellisyydellä on käytännössä suuri merkitys. Komissio voi aloittaa täytäntöönpanon viivästyminen koskevan rikkomusmenettelyn niiden direktiivien osalta, joiden täytäntöönpano on direktiivissä annetun määräajan jälkeen vielä osittainen tai joiden osalta komissiolle ei ole ilmoitettu lainkaan kansallisia täytäntöönpanotoimia.

²⁰ Tanska, Ruotsi, Liettua, Latvia ja Ranska.

²¹ Liettua, Alankomaat, Slovenia, Saksa, Latvia, Viro ja Belgia.

²² Esimerkiksi Viro, Tanska Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Italia.

²³ Puola.

²⁴ Tšekin tasavalta, Tanska ja Liettua.

²⁵ Direktiivien yleisissä loppusäännöksissä on standardilauseke, jonka mukaan "[j]äsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään [---]. Niiden on viipymättä toimitettava komissiolle kirjallisina nämä säännökset."

²⁶ Mesures Nationales d'Exécution – Notification. Kullakin ministeriöllä ja Ahvenanmaalla on laatijatunnukset kyseiseen ohjelmaan. Ulkoasiainministeriön EU-tuomioistuinasiat-yksiköllä on kyseisen ohjelman pääkäyttäjätunnukset. Ainoastaan pääkäyttäjä voi ”validoida” eli lähettää ohjelmaan ladatut tiedot komissiolle. Vaihtoehtoisesti ministeriöt voivat toimittaa tiedot EUTORI-ohjelman notifikaatiolomaketta käyttäen, jolloin tiedot siirretään EU-tuomioistuinasiat-yksikön toimesta komission ohjelmaan.

d) Täytäntöönpanon valvonta ja viivästysten seuraukset

Jos direktiivin täytäntöönpano tai siitä ilmoittaminen komissiolle viivästyy direktiivissä asetetusta määräajasta, komissio voi käynnistää rikkomusmenettelyn jäsenvaltiota vastaan. Komission tarkasteleman ajankohdan kannalta olennaista on, että täytäntöönpanotoimet ovat voimassa direktiivissä asetetun määräajan päättyessä. Toisin sanoen notifiointi, jossa ilmoitetaan tätä ajankohtaa myöhemmin voimaan tulevista toimenpiteistä, ei riitä poistamaan rikkomusmenettelyn mahdollisuutta. Ainakin teoriassa viivästymisenä voidaan pitää myös sellaisen kansallisen toimenpiteen notifiointia, joka ei täytä täytäntöönpanotoimelle asetettavia vähimmäisedellytyksiä.

Rikkomusmenettelyn tarkoituksena on selvittää, onko jäsenvaltio saattanut direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja/tai mahdolliset alemman asteiset määräykset voimaan direktiivissä asetetussa määräajassa. Näin voidaan varmistaa Euroopan unionin lainsäädännön asianmukainen soveltaminen ja tulkinta sekä rikkomusten mahdollisimman nopea korjaaminen. EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole säädetyssä määräajassa saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeutta.²⁷

Rikkomusmenettelyn hallinnollinen vaihe muodostuu kahdesta osasta eli virallisesta huomautuksesta ja perustellusta lausunnosta, joihin molempiin jäsenvaltiolla on mahdollisuus vastata. Mahdollisuus antaa vastaus on rikkomusmenettelyn sääntöjenmukaisuutta koskeva edellytys. Suomessa vastauksen laatimisesta vastaa ulkoasiainministeriö, joka toimii yhteistyössä toimivaltaisten ministeriöiden ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa. Mikäli komissio katsoo jäsenvaltion rikkovan direktiivin mukaisia velvoitteitaan vielä rikkomusmenettelyn hallinnollisen vaiheen päätyttyä, komissio voi nostaa jäsenvaltiota vastaan kanteen EU:n tuomioistuimessa.

Komissio on ilmoittanut antavansa valvonnassaan etusijan niille rikkomusasioille, joissa täytäntöönpanotoimien ilmoitusvelvollisuus on laiminlyöty.²⁸ Viivästysten seuranta on komissiossa automatisoitu eli järjestelmä on hyvin tehokas ja rikkomusmenettelyt viivästysten johdosta aloitetaan varsin nopeasti. Komissiolta saatujen tietojen mukaan menettely aloitetaan käytännössä lähes automaattisesti kahden kuukauden kuluessa määräajan päättymisestä, jos täytäntöönpanotoimia ei ole ilmoitettu tähän mennessä täydellisesti. Komissio pyrkii pääsääntöisesti käsittelemään tällaiset rikkomusasiat siten, että virallisen huomautuksen lähettämisestä kuluu enintään kaksitoista kuukautta siihen, että asia viedään EU:n tuomioistuimeen.²⁹ Tuomioistuin ottaa viivästystä koskevan tarkastelunsa lähtökohdaksi jäsenvaltion tilanteen sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.³⁰ Se ei toisin sanoen ota huomioon tämän ajankohdan jälkeen tapahtuneita muutoksia.

Direktiivin täytäntöönpanon viivästymistä koskevia rikkomusmenettelyjä on tehostettu Lissabonin sopimuksella siten, että EU:n tuomioistuin voi määrätä komission pyynnöstä jäsenvaltion maksettavaksi taloudellisia seuraamuksia (kiinteämääräisen hyvityksen ja/tai uhkasakon) jo täytäntöönpanon viivästymisen toteavassa tuomiossaan.³¹ Tuomioistuimen määräämät taloudelliset

²⁷ Ks. esimerkiksi asia C-276/98, komissio v. Portugali, tuomio 8.3.2001, Kok. 2001, s. I-1699, 20 kohta.

²⁸ Komission tiedonanto ”Tulosten Eurooppa – yhteisön lainsäädännön soveltaminen”, KOM(2007) 502 lopullinen, s. 9-10.

²⁹ Ks. edellä mainittu tiedonanto KOM(2007) 502 lopullinen, s. 9-10.

³⁰ Ks. mm. asia C-315/98, komissio v. Italia, tuomio 11.11.1999, Kok. 1999, s. I-8001, 11 kohta.

³¹ SEUT 260 artikla. Aikaisemmin sakkoja voitiin näissä menettelyissä määrätä vasta toisen tuomioistuimenmenettelyn jälkeen, jos jäsenvaltio ei ollut pannut asianmukaisesti täytäntöön rikkomuksen toteavaa ensimmäistä tuomiota.

seuraamukset voivat olla määrältään huomattavia.³² Komissio määrittää viivästystapauksissa yleensä uhkasakon. Sen määrä määritellään käyttämällä jäsenvaltiokohtaista kerrointa sekä ottamalla huomioon rikkomuksen vakavuus ja kesto.³³ Kiinteämääräisen hyvityksen on oltava vähintään kullekin jäsenvaltiolle asetetun vähimmäismäärän suuruinen. Suomen osalta tämä vähimmäismäärä on 1481 000 euroa. Komissio perustelee ennalta määrättyjen laskentakaavojen käyttämistä jäsenvaltioiden tasavertaisella kohtelulla. Komission esitykset eivät sido EU:n tuomioistuinta, mutta ne ovat hyödyllinen viitelähtökohta. Tuomioistuin ei kuitenkaan voi ylittää komission esittämää enimmäismäärää.

Vuonna 2011 komissio vaati yhdeksässä asiassa EU:n tuomioistuinta määräämään jäsenvaltiolle päiväkohtaisen uhkasakon. Ehdotettujen uhkasakkojen määrä vaihteli 44 876,16 eurosta 215 409,60 euroon. Komissio ei vaatinut kyseisissä tapauksissa erikseen kiinteämääräisen hyvityksen määräämistä.

Komissio on tehnyt Suomen osalta neljässä direktiivin täytäntöönpanoviivästyä koskevassa asiassa päätöksen vaatia tuomioistuinta määräämään taloudellisen seuraamuksen. Päiväkohtainen uhkasakko vaatimus olisi ollut kahdessa ensimmäisessä tapauksessa 13 277,25 euroa³⁴ ja 28 678,86 euroa³⁵. Asia korjaantui kyseisissä tapauksissa nopeasti. Komissio ei loppujen lopuksi nostanut Suomea vastaan kanteita, vaikka se olisi harkintavaltansa nojalla voinut tehdä sen. Viimeisimmät asiat koskevat sähkö-³⁶ ja maakaasudirektiivien³⁷ täytäntöönpanon viivästyä. Komission vaatima uhkasakko on sähködirektiivin osalta 32 140,80 euroa päivää kohden ja maakaasudirektiivin osalta 28 569,60 euroa päivää kohden.³⁸

Koska EU:n tuomioistuin ei ole vielä tuominnut Suomea suorittamaan direktiivin täytäntöönpanon viivästyä johdosta uhkasakkoja, kysymys niiden maksuvelvollisuuden jakautumisesta ministeriöiden välillä ei ole ollut ajankohtainen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määräämien sakkojen osalta maksuvelvollisuus on ollut toimivaltaisella ministeriöllä, mutta määrää on voitu sovitella, jos useampi ministeriö on käytännössä ollut vastuussa rikkomuksesta.

Ahvenanmaan maakunnan kansallisesta vastuusta todetun sopimusrikkomuksen johdosta säädetään itsehallintolaissa. Jos EU:n tuomioistuin on tuominnut Suomen valtion maksettavaksi kiinteämääräisen hyvityksen, uhkasakon tai jonkin vastaavan rahamäärän, maakunta vastaa tästä määrästä valtakuntaan nähden siltä osin kuin tuomitseminen on johtunut maakunnan toimesta tai laiminlyönnistä. Valtakunta ja maakunta voivat sovitella vastuun määrää.³⁹

³² Esimerkiksi asiassa G304/02, komissio vastaan Ranska, uhkasakko oli EUR 57 761 250 kutakin kuuden kuukauden jaksoa kohti ja kiinteämääräinen hyvitys EUR 20 000 000.

³³ Komissio on antanut useita tiedonantoja SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltamisesta. Komission tiedonanto – Kiinteämääräisten hyvitysten ja uhkasakkojen laskennassa rikkomismenettelyjen yhteydessä käytettävien tietojen ajantasaistaminen [SEC(2011) 1024] (saatavilla komission työkielillä), komission tiedonanto – Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan 3 kohdan soveltaminen [SEC(2011)1024 final], EUVL C 12, 15.1.2011, s. 1–5, komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan 3 kohdan soveltamisesta [SEC(2012)1371] sekä komission tiedonanto [SEC(2012) 6106] – Kiinteämääräisten hyvitysten ja uhkasakkojen laskennassa rikkomismenettelyjen yhteydessä käytettävien tietojen ajantasaistaminen. Kiinteämääräisen hyvityksen määrä = perusmaksu x vakavuuskerroin x N x rikkomisen kesto päivinä. Perusmaksu on EUR 210 päivältä, vakavuuskerroin on vähintään 1 ja enintään 20 ja kerroin N on Suomen osalta 2,79.

³⁴ Direktiivin 2009/33/EY (ympäristöystävälliset ajoneuvot, Ahvenanmaa).

³⁵ Direktiivin 2008/96/EY (tieinfrastruktuurin turvallisuuden hallinnasta).

³⁶ Direktiivi 2009/72/EY (sähkön sisämarkkinoita koskevat yhteiset säännöt).

³⁷ Direktiivi 2009/73/EY (maakaasun sisämarkkinoita koskevat yhteiset säännöt).

³⁸ Ks. asiat C-109/13 (sähkön sisämarkkinat) ja C-111/13 (maakaasun sisämarkkinat).

³⁹ Ks. Ahvenanmaan itsehallintolain 59 d §:n 1 ja 4 momentti.

Jäsenvaltioiden EU-säädösten täytäntöönpanoon liittyvät viivästyksset voivat myös johtaa vahingonkorvausvelvollisuuteen. Yksityinen oikeussubjekti voi nostaa kansallisessa tuomioistuimessa kanteen jäsenvaltiota vastaan, jos hän katsoo, että viivästyksestä on aiheutunut hänelle vahinkoa. Vahingonkorvausvelvollisuuden syntyminen edellyttää, että rikotun EU-normin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, rikkominen on riittävän ilmeinen ja yksityiselle aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä tähän rikkomiseen. Jos jäsenvaltio on jättänyt täysin panematta direktiivin täytäntöön asetetussa määräajassa, rikkominen on aina ilmeinen.⁴⁰ Vahingonkorvausvastuu toteutetaan kansallisessa tuomioistuimessa lähtökohtaisesti kansallisen oikeuden mukaan. Suomessa sovelletaan lähinnä vahingonkorvauslakia.⁴¹

Jos Suomen valtio on velvoitettu korvaamaan yksityiselle vahinko, joka on aiheutunut siitä, että Euroopan unionin oikeudesta johtuvat velvollisuudet on Ahvenanmaan maakunnan toimivallan piiriin kuuluvassa asiassa täytetty puutteellisesti tai virheellisesti, vastaa maakunta tältä osin korvauksesta valtioon nähden.⁴²

3) Direktiivien täytäntöönpanoviivästysten määristä

a) Täytäntöönpanoviivästyksset koko Euroopan unionissa

Komissio esittää vuosittain kertomuksen ja tilastoja Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisen valvonnasta. Vuotta 2011 koskevan kertomuksen⁴³ mukaan jäsenvaltioiden oli kyseisenä vuonna saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöään 131 direktiiviä. Komissio aloitti vuoden aikana 1185 täytäntöönpanoviivästyksiä koskevaa rikkomusmenettelyä. Eniten menettelyjä käynnistettiin seuraavilla aloilla: liikenne (240 menettelyä), sisämarkkinat ja palvelut (198) sekä terveys- ja kuluttaja-asiat (164). Monet näistä tapauksista koskivat useita jäsenvaltioita. Vuoden 2011 lopussa avoimia viivästyksiin liittyviä tapauksia oli 763 eli 60 prosenttia enemmän kuin vuoden 2010 lopussa.

Euroopan unionin sisämarkkinadirektiivien⁴⁴ täytäntöönpanon toteutumista seurataan lisäksi kaksi kertaa vuodessa julkistettavan sisämarkkinoiden tulostaulun⁴⁵ avulla. Tulostaulua on julkaistu vuodesta 1997 lähtien. Viimeisin eli 26. tulostaulu julkaistiin helmikuussa 2013 (tiedot kerättiin loka-marraskuussa 2012). Eurooppa-neuvosto asetti vuonna 2007 tavoitteen, jonka mukaan täytäntöönpanovaje direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä saisi olla enintään 1 % kaikista annetuista sisämarkkinadirektiiveistä. Toinen tavoite on, ettei jäsenvaltioilla olisi yhtään yli kaksi vuotta täytäntöönpanomääräajasta myöhässä olevaa direktiiviä.⁴⁶ Sisämarkkinadirektiivien

⁴⁰ Ks. yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996, Kok., s. I-1029, 57 kohta.

⁴¹ Vahingonkorvauslaki 412/1974. Suomen valtiota vastaan nostetuista vahingonkorvauskanteista voidaan mainita mm. autoverotusta ja väylämaksuja koskevat asiat.

⁴² Ahvenanmaan itsehallintolain 59 d §:n 3 momentti.

⁴³ Ks. alaviite 2.

⁴⁴ Komission sisämarkkinapäaosaston (DG MARKT) mukaan noin 95 % kaikista direktiiveistä on määritettävissä sisämarkkinadirektiiveiksi. Sisämarkkinalainsäädäntö sisältää säädökset, joiden katsotaan vaikuttavan sisämarkkinoiden toimintaan SEUT 26 artiklan ja 114(1) artiklan määrittelemällä tavalla. Sisämarkkinalainsäädäntö sisältää myös neljän vapauden toimivuutta ja sisämarkkinoiden toimintaa suoraan tukevat politiikkasektorit (kuten verotus, työ- ja sosiaalipolitiikka, koulutus ja kulttuuri, kansanterveys ja kuluttajansuoja, energia, liikenne ja ympäristöpolitiikan pois lukien luonnon suojelu, tietoyhteiskunta ja media). Ks. SWD(2013) 46 final.

⁴⁵ Internal Market Scoreboard.

⁴⁶ Viimeisimmässä tarkastelussa (tilanne marraskuussa 2012) EU:n täytäntöönpanon keskiarvo oli 0,6 %. EU:n keskiarvo on vaihdellut vuodesta 2007 1,2 % - 0,6 %. Kaksikymmentäkaksi jäsenvaltiota saavutti nollatavoitteen

tulostaulun seurannan osalta Ahvenanmaan maakunnan täytäntöönpanon ei tarvitse olla valmis, jotta direktiivi katsotaan täytäntöönpannuksi. Tulostaulu sisältää myös direktiivit, joiden osalta komissio on katsonut, ettei täytäntöönpanoilmoitus ole vielä täydellinen esimerkiksi siksi, ettei vaadittua vastaavuustaulukkoa ole toimitettu.

Direktiivien täytäntöönpanon ilmoittamatta jättämistä koskevien virallisten huomautusten määrä vuosina 2011 ja 2012 on eritelty jäsenvaltiokohtaisesti selvityksen liitteen 2 taulukoissa 1 ja 2.

b) Täytäntöönpanoviivästyksset Suomessa

Komissio on käynnistänyt Suomea vastaan viime vuosina varsin paljon täytäntöönpanon viivästyksiä koskevia rikkomusmenettelyjä. Vuonna 2010 Suomi sai tällaisissa asioissa 49 virallista huomautusta eli kolmanneksi eniten kaikista Euroopan unionin jäsenvaltioista.⁴⁷ Vuonna 2011 uusien direktiivien täytäntöönpanon viivästyksiä koskevien rikkomusmenettelyjen määrä kasvoi edelleen ja Suomi sai 61 virallista huomautusta. Komission mukaan Suomi menestyi viiteryhmänsä jäsenvaltioista (Liettua, Tanska, Irlanti ja Slovakia) selvästi heikoiten.⁴⁸ Vuonna 2012 virallisten huomautusten määrä oli 20 eli Suomen tilanne oli parantunut aikaisemmista vuosista. Samalla täytäntöönpanovien direktiivien määrä oli laskenut.⁴⁹

Sisämarkkinoiden 26. tulostaulussa Suomella oli täytäntöönpanematta 0,6 % sisämarkkinadirektiiveistä. Yli kaksi vuotta täytäntöönpanoajasta myöhässä olevia direktiivejä ei ollut lainkaan.

Direktiivien täytäntöönpanon viivästyksiä Suomessa vuosina 2003–2012 tarkastellaan selvityksen liitteen 2 taulukossa 3. Taulukko 4 koskee täytäntöönpanoviivästyksiä Ahvenanmaan maakunnassa kyseisinä vuosina. Taulukossa 5 esitetään komission tänä ajanjaksona EU:n tuomioistuimessa nostamat viivästyksenteet ja taulukossa 6 tuomioistuimen tuomiot sen mukaan kohdistuvatko ne Manner-Suomeen vai Ahvenanmaan maakuntaan. Tilastoista käy ilmi, että Suomen saamien täytäntöönpanon viivästyksiä koskevien virallisten huomautusten määrä on pysynyt suunnilleen samalla tasolla vuodesta toiseen. Vuonna 2012 täytäntöönpanoa koskevien virallisten huomautusten määrä oli edellisiä vuosia vähäisempi. Suhdeluku täytäntöönpanovien direktiivien määrän ja virallisten huomautusten määrän välillä on kuitenkin pysynyt varsin muuttumattomana, poislukien vuosi 2006, jolloin suhdelukin oli alhaisempi. EU:n tuomioistuimessa nostettujen kanteiden määrä on pysynyt vuodesta toiseen varsin maltillisena.

Viimeinen taulukko (7) kuvaa komission vuonna 2012 Suomelle esittämiä virallisia huomautuksia sektoreittain. Taulukko antaa vain viitteellisen kuvan tilanteesta, koska eri lähteistä saatavien lukujen välillä on eroja. Tilastoja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että täytäntöönpanovien direktiivien kokonaismäärissä on suuria eroja ministeriöiden välillä. Lisäksi ministeriö on saattanut jo ilmoittaa tietyn direktiivin kansalliset täytäntöönpanotoimet komissiolle, mutta komissio ei ole vielä ilmoittanut rikkomusmenettelyn päättymisestä.

4) Täytäntöönpanoviivästyksiin vaikuttavat seikat

eli niillä ei ollut yli 2 vuotta viivästyneitä direktiivejä. Ks. komission työasiakirja SWD (2013) 46 final: Internal Market Score Board No 26, February 2013.

⁴⁷ Italian ja Unkarin tilanne oli Suomea huonompi. Tanska puolestaan oli tunnollisin jäsenvaltio.

⁴⁸ Ks. komission työasiakirja 30.11.2012 SWD(2012) 399 lopullinen, s. 9.

⁴⁹ Komission esittämät luvut eroavat laskentatavasta johtuen hieman ulkoasiainministeriön esittämistä luvuista. Ministeriön tilastojen mukaan virallisten huomautusten määrät ovat 67 (2010), 46 (2011) ja 22 (2012).

a) EU:n lainsäädäntömenettelyyn ja direktiiveihin liittyvät syyt

Euroopan unionissa hyväksytyjen direktiivien määrä heijastuu täytäntöönpanotilanteeseen jäsenvaltioissa. Komission mukaan vuoden 2011 täytäntöönpano-ohjelmaan sisältyi enemmän direktiivejä kuin vuoden 2010 ohjelmaan. Vuonna 2011 komission tietoon tuli myös edellistä vuotta enemmän täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamista jättämistä koskevia tapauksia.

Viivästysten määrä vaihtelee komission mukaan säänneltävän alan mukaan. Säännösten vakiintuneisuus tai teknisyys nopeuttaa usein direktiivien kansallista täytäntöönpanoa. Viivästykset ovat harvinaisia maatalouspolitiikan, yritys- ja teollisuustoiminnan, työllisyyden ja sosiaalipolitiikan sekä välillisen verotuksen aloilla. Sen sijaan niitä on runsaasti ympäristö-, liikenne- ja sisämarkkinalainsäädännön täytäntöönpanossa. Eräillä aloilla komissiolla ei ole vielä toimivaltaa puuttua täytäntöönpano-ongelmiin.⁵⁰

Direktiivien laaja-alaisuus ja monimutkaisuus vaikeuttavat niiden kansallista täytäntöönpanoa. Esimerkiksi energian sisämarkkinoita koskeva lainsäädäntöpaketti⁵¹ on ollut vaikeaa panna täytäntöön sen laajuuden vuoksi. Myös ehdotukset, joiden täytäntöönpano edellyttää uuden viranomaisen perustamista, ovat usein hankalasti toteutettavia lyhyessä määräajassa. Niin ikään direktiivien tulkinnanvaraisuus vaikuttaa niiden täytäntöönpanemiseen. Tulkinnallisuus on kasvanut Euroopan unionin jäsenmäärän kasvamisen sekä sen päätöksentekomenettelyjen monimutkaistumisen myötä. Vaikka neuvostokäsittelyn yhteydessä pyrittäisiin pitämään huolta säädösten johdonmukaisuudesta ja selkeydestä, lopulliset säädökset ovat kahdenkymmenenseitsemän jäsenvaltion, Euroopan parlamentin ja komission kompromissien tulos, joihin usein sisältyy myös tulkinnanvaraisia säännöksiä.

Direktiivien oikea-aikainen ja tehokas täytäntöönpaneminen edellyttävät, että asetettu täytäntöönpanomääräaika on realistinen. Monissa direktiivejä koskevissa ehdotuksissa on kiinteä täytäntöönpanopäivämäärä sen sijaan, että täytäntöönpanon määräaika olisi ilmoitettu kuukausina hyväksymisestä. Sekä komissiota että Euroopan parlamenttia on arvosteltu liian lyhyiden määräaikojen esittämisestä. Parlamentin osalta ehdotusten on tulkittu johtuvan muun muassa sen jäseniin kohdistuvista poliittisista paineista. Myös Eurooppa-neuvosto saattaa päätelmissään asettaa poliittisesti merkittävillä hankkeilla hyvin tiukkoja aikatauluja. Toisaalta kiireellisen lainsäädännön täytäntöönpanolle ei voida vahvistaa kovin pitkää määräaikaa.

b) Täytäntöönpanoviivästysten syistä Suomessa

Kansallisten täytäntöönpanoviivästysten syiksi esitettiin 4.6.2012 pidetyssä kansliapäällikkökokouksessa muun muassa säädösvalmistelun voimavarojen niukkuutta, hallitusohjelmassa tai muutoin hallituskaudella poliittisesti tehtäviä priorisointeja, joissa kansalliset kysymykset korostuvat, sekä kansallisen täytäntöönpanojärjestelmän raskautta. Eräissä puheenvuoroissa katsottiin, että sääntely toteutetaan usein lakien tasolla, vaikka alemmantasoiset

⁵⁰ Komissio ei voi nostaa oikeus- ja sisäasioissa annettujen säädösten täytäntöönpanon laiminlyöntejä koskevia kanteita ennen kuin viiden vuoden kuluttua Lissabonin sopimuksen voimaantulosta, johon mennessä ne oli tarkoitus korvata uusilla Lissabonin sopimuksen nojalla annetuilla säädöksillä. Lissabonin sopimuksen mukaista toimivaltaa sovelletaan kuitenkin välittömästi kyseisen sopimuksen voimaantulon jälkeen muutettuihin tai hyväksyttyihin säädöksiin. Siirtymämääräyksiä koskevan pöytäkirjan (Nro 36) 10 artiklan mukaan komission ja tuomioistuimen toimivaltaa koskevat rajoitukset lakkaavat viimeistään viiden vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulopäivästä.

⁵¹ Lainsäädäntöpaketti annettiin 13.7.2009. Se sisältää viisi säädöstä: osittain uudistetut sähkö- ja maakaasudirektiivit, osittain uudistetut sähkökauppa- ja maakaasuverkkoasetukset sekä kokonaan uuden asetuksen energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston (ACER-*virasto*) perustamisesta.

säädökset voisivat olla riittäviä. Keskustelua käytiin myös siitä, tulisiko täytäntöönpanosäädöksiä viedä eduskuntaan osana suurempia lainsäädännön uudistuspaketteja vai pienempinä kokonaisuuksina. Samalla korostettiin tarvetta varmistaa jatkossakin hyvä lainsäädännön laatu sekä se, että Euroopan unionin lainsäädäntö pannaan täytäntöön tavalla, joka on yhteensopiva Suomen kansallisen oikeusjärjestelmän kanssa.

Direktiivien täytäntöönpanon viivästykselle Suomessa on monia erilaisia syitä. Yksinkertaisimmillaan kyse voi olla siitä, että täytäntöönpanosta vastaava taho katsoo, etteivät täytäntöönpanotoimet ole tarpeen, mutta käykin ilmi, että komissio on asiasta eri mieltä. Joskus on käynyt niinkin, että notifiointi on jätetty toimittamatta, kun Suomen oikeustila on jo ollut direktiivin mukainen.

Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä saattaa myös aiheutua siitä, että täytäntöönpano toteutetaan lain tasoisena, vaikka siihen ei olisi tarvetta. Hallituksen esityksen valmistelu ja eduskuntakäsittely vievät väistämättä enemmän aikaa kuin asetuksen valmistelu ja antaminen. Vuonna 2000 voimaan tulleella perustuslailla⁵² uudistettiin asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevaa sääntelyä. Tavoitteena oli vahvistaa eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä sekä oikeusvaltiollisia periaatteita muun muassa täsmentämällä lailla säänneltävien asioiden aineellista alaa, joka on nyt laajempi kuin aikaisemmin.⁵³ Yleisten oikeussääntöjen asettamisvallan katsottiin kuuluvan lähtökohtaisesti eduskunnalle, jonka on toisaalta voitava siirtää lainsäädäntövaltaansa asetuksenantajalle ja vähäisten yksityiskohtien osalta jopa muulle viranomaiselle.

Lisäksi täytäntöönpanosäädökset ovat voineet olla yksityiskohtaisempia kuin mikä olisi ollut tarpeen. Säädösten liialliseen yksityiskohtaisuuteen ja raskauteen on kiinnitetty huomiota muun muassa OECD:n toimesta.⁵⁴

Säädosvalmistelun voimavaroissa on säädosvalmistelun resurssikyselyn (2012) mukaan puutteita henkilöstön määrän, osaamisen ja säädosvalmisteluun käytettävän ajan riittävydessä. EU-säädosvalmistelun työpanos (valmistelu EU:n lainsäädäntömenettelyn aikana) on vähentynyt yhdeksässä ministeriössä⁵⁵ ja lisääntynyt kolmessa ministeriössä⁵⁶ vuodesta 2010. Yksikään ministeriö ei arvioinut ajan ja henkilöstön määrää riittäväksi EU-säädosvalmistelussa. Vain neljä ministeriötä kahdestatoista piti osaamisen tasoa riittäväksi. Kansallisen säädosvalmistelun kokonaistyöpanoksessa (täytäntöönpanovaihe) on jonkin verran muutoksia vuodesta 2010. Kymmenessä ministeriössä työpanos on vähentynyt⁵⁷ ja kahdessa hieman lisääntynyt.⁵⁸ Odottamattomat tapahtumat kansallisella tai Euroopan unionin tasolla saattavat myös sitoa voimavaroja, joille oli suunniteltu muuta käyttöä.

Toimivallanjakoa koskevat epäselvyydet voivat viivästyttää kansallisia täytäntöönpanotoimia. Ministeriö on saattanut olla siinä uskossa, että vastuu täytäntöönpanotoimista on kokonaan tai osittain toisella ministeriöllä.⁵⁹ Täytäntöönpanosta vastaava ministeriö on saattanut vaihtua kesken

⁵² Perustuslain muutokset tulivat voimaan 1.3.2000.

⁵³ Ks. HE 1/1998 vp ja erityisesti 80 §:ää koskevat yksityiskohtaiset perustelut.

⁵⁴ Säädösten ja säädosvalmistelun yksityiskohtaisuuteen liittyviin ongelmiin on kiinnitetty huomiota myös OECD:n kertomuksessa ”Better Regulation in Europe, Finland 2010”, OECD 2010.

⁵⁵ UM, OM, SM, PLM, VM, OKM, LVM ja STM.

⁵⁶ VNK, MMM ja YM.

⁵⁷ VNK, OM, SM, PLM, VM, OKM, MMM, LVM, TEM ja STM.

⁵⁸ UM ja YM.

⁵⁹ Eri alojen direktiiveihin saattaa sisältyä säännöksiä mm. rikosoikeudellisista seuraamuksista, tietosuojasta, asiakirjajulkisuudesta, muutoksenhausta hallintoasioissa, viranomaisten tehtävistä ynnä muista horisontaalisista aiheista. Pääsääntöisesti toimivaltainen ministeriö vastaa myös näiden säännösten täytäntöönpanosta, mutta

täytäntöönpanoajan.⁶⁰ Ongelmat saattavat myös johtua ministeriöiden välisessä yhteistyössä olevista puutteista tai niiden välisistä erimielisyyksistä.

Täytäntöönpanoviivästyksset voivat niin ikään selittyä ministeriöiden sisäisen suunnittelun ja seurannan puutteilla. Vaativuus ja työmäärä voidaan arvioida väärin, samoin kuin käännöksiin ja laintarkastukseen tarvittava aika. Myös poliittisen priorisoinnit voivat vaikuttaa aikatauluun. Komissio lähettää Suomelle paljon täytäntöönpanon viivästystä koskevia virallisia huomautuksia, mutta vähemmän perusteltuja lausuntoja, eli ongelmia voidaan saada hoidettua nopeastikin, kun asiaan on kiinnitetty huomiota. Toisaalta selityksenä sille, että täytäntöönpano-ongelmia saadaan korjattua virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon välisenä aikana saattaa myös olla se, että täytäntöönpanotoimet ovat tuolloin monesti muutenkin loppusuoralla. Suunnittelun merkitys korostuu tilanteissa, joissa direktiivin täytäntöönpanomääräaika on vahvistettu turhan lyhyeksi, erityisesti kun kyse on lain tasoisesta sääntelystä. Tällöin muun muassa kääntämisen, laintarkastuksen ja eduskuntakäsittelyn vaatima aika asettaa valmistelulle lisähaasteita.

Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksset voivat myös heijastella hallituskauden lainsäädäntötoiminnan syklisyyttä. Se, onko kyse hallituskauden alku-, keski- vai loppuvaiheesta, näkyy myös lainsäädäntötoiminnassa.

Eräissä tapauksissa direktiivin täytäntöönpano on kytketty sääntelyn laajaan kokonaisuudistukseen, joka on viivästynyt muista kuin täytäntöönpanoon liittyvistä syistä.⁶¹ Perättäisiä, teknisluonteisia direktiivin muutoksia on myös saatettu toteuttaa yhdellä kansallisen säädöksen muutoksella.⁶² Täytäntöönpanotoimet saattavat myös viivästyä, jos ne toteutetaan vasta komission annettua omat täytäntöönpanosäädöksensä. Monesti hyväksymisaikataulusta ei ole täsmällistä tietoa.

Direktiivien täytäntöönpanon sujuvuuteen ja joutuisuuteen vaikuttaa lisäksi se, miten hyvin komission säädösehdotukseen on kyetty vaikuttamaan ennakkoon ja miten hyvin Suomen kantoja on pystytty ajamaan direktiiviä koskeneissa neuvotteluissa. Se, että Suomi on joutunut tekemään vaikeita kompromisseja Euroopan unionin tasolla tai että neuvotteluihin on liittynyt poliittisia ristiriitoja kansallisella tasolla, voi vaikeuttaa kansallisten täytäntöönpanotoimien hyväksymistä.

Eduskunnan kytkeminen U-kirjelmin ja E-kirjein⁶³ tiiviisti direktiivejä koskeviin neuvotteluihin Euroopan unionin päätöksentekovaiheessa helpottaa kyseisten säädösten täytäntöönpanoa. Se, että kirjelmissä ja kirjeissä on kiinnitetty riittävästi huomiota kansalliseen lainsäädäntöön sekä siihen, miten ehdotetut säännökset voidaan panna täytäntöön, keventää työtä täytäntöönpanovaiheessa. Niin ikään se, että direktiiviehdotuksesta on järjestetty perusteelliset kuulemiset jo neuvotteluvaiheessa saattaa keventää työtä.

Ahvenanmaan maakunnan tulee huolehtia täytäntöönpanosta siltä osin kuin tarvittavat kansalliset toimenpiteet kuuluvat itsehallintolain mukaan sen toimivaltaan. Viivästyksset ovat viime vuosina vain harvoin johtuneet siitä, että Ahvenanmaan täytäntöönpanotoimet ovat olleet myöhässä.

oikeusministeriötä on syytä kuulla jo direktiivin neuvotteluvaiheessa sen varmistamiseksi, että säännökset ovat täytäntöönpanotavissa Suomen oikeusjärjestelmässä.

⁶⁰ Esim. metsätraktoreiden tyyppihyväksyntää koskeva direktiivin 2010/62/EU kansalliset täytäntöönpanotoimet.

⁶¹ Esimerkiksi jätedirektiivin 2008/98/EY täytäntöönpano osana jätelainsäädännön kokonaisuudistusta, joka oli pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman erityisesti seurattavia lainsäädäntöhankkeita

⁶² Esimerkiksi biosidituotteiden markkinoille saattamista koskeva direktiivi 98/8/EY, jonka liitteitä muutetaan lukuisia kertoja komission direktiiveillä. Komission direktiivien täytäntöönpano edellyttää vastaavasti ympäristöministeriön asetuksen muuttamista.

⁶³ Ks. perustuslain 96 ja 97 § sekä Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa, OMSO 57/2011.

Direktiivien täytäntöönpanoon käytettävään kokonaisuikaan vaikuttaa joskus se, että käyttäessään blankettilakitekniikkaa maakunnan hallitus odottaa kunnes Manner-Suomi saa täytäntöönpanolainsäädännön valmiiksi ennen kuin se hyväksyy maakuntaa koskevat täytäntöönpanotoimet. Tämän jälkeen tasavallan presidentillä on neljä kuukautta aikaa käyttää veto-oikeuttaan. Ahvenanmaan valtuuskunta, jolta pyydetään asiassa lausunto, voi käsitellä asiat kiireellisestikin. Veto-oikeus koskee vain maakuntalakeja.⁶⁴

5) Direktiivien täytäntöönpanoviivästysten seuranta ja ennaltaehkäiseminen

a) Toimet Euroopan unionin tasolla

Eurooppa-neuvosto, komissio ja Euroopan parlamentti ovat useissa eri yhteyksissä ilmaisseet huolensa direktiivien täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien lisääntymisestä. Se, ettei direktiivejä panna asianmukaisesti täytäntöön, heikentää yritysten ja kansalaisten mahdollisuutta käyttää oikeuksiaan. Sillä on kielteinen vaikutus muun muassa sisämarkkinoiden toimintaan ja sitä kautta Euroopan unionin kasvuun ja kilpailukykyyn. Se vaikuttaa myös unionin hyväksyttävyyteen kansalaisten silmissä.

Komissio on hahmotellut toimenpiteitä direktiivien täytäntöönpanotilanteen parantamiseksi muun muassa vuonna 2007 antamassaan tiedonannossa ”Tulosten Eurooppa – yhteisön lainsäädännön soveltaminen”⁶⁵ sekä Euroopan unionin oikeuden soveltamista koskeneissa vuosikertomuksissaan. Se on pitänyt täytäntöönpanon tehostamista erityisen tärkeänä sisämarkkinalainsäädännön alalla ja on antanut useita asiaa koskevia tiedonantoja.⁶⁶ Myös Euroopan parlamentti on toivonut komission tehostavan toimiaan tällä alalla.⁶⁷

Säädösinstrumentin valinnan osalta komissio katsoo, että asetuksille tulee mahdollisuuksien mukaan antaa etusija direktiiveihin nähden. Tämä koskee erityisesti yksityiskohtaisia säännöksiä, joissa jäsenvaltioille ei ole tarpeen jättää harkintavaltaa. Komissio mainitsee esimerkkinä tekniset säädökset. Viime aikoina komissio onkin antanut aikaisempaa enemmän ehdotuksia asetuksiksi asioissa, joissa aikaisemmin on säädösinstrumentina käytetty direktiiviä.

Komissio pitää tärkeänä, että direktiivit ovat selkeitä, yksinkertaisia, toimivia ja täytäntöönpanokelpoisia. Euroopan unionin toimielinten sekä jäsenvaltioiden on panostettava lainsäädännön laatuun⁶⁸ ja sitouduttava noudattamaan järkevän sääntelyn periaatteita.⁶⁹ Järkevässä sääntelyssä pyritään tehokkaiden tulosten saavuttamiseen mahdollisimman yksinkertaisesti. Siinä käytetään kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa kiinnitetään jatkuvaa huomiota tavoitteisiin ja kustannuksiin päätöksenteon kaikissa vaiheissa lain suunnittelusta sen täytäntöönpanoon, soveltamiseen, arviointiin ja tarkistamiseen. Niiden mielipiteillä, joihin sääntely eniten vaikuttaa, on keskeinen rooli järkevässä sääntelyssä.

⁶⁴ Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:ssä asetetun neljän kuukauden määräajan kuluessa tasavallan presidentti voi määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

⁶⁵ KOM(2007) 502 lopullinen.

⁶⁶ Ks. mm. komission tiedonanto ”Sisämarkkinoiden hallinnoinnin parantaminen”, KOM(2012) 259 lopullinen. Tiedonanto on vastaus Eurooppa-neuvoston 1.-2.3.2012 esittämään pyyntöön.

⁶⁷ Ks. mm. Euroopan parlamentin jäsen Eva Lichtenbergerin mietintö ”28. vuosikertomuksesta EU:n lainsäädännön soveltamisen valvonnasta (2010)”.

⁶⁸ Ks. muun muassa toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä, EUVL C 321, 31.12.2003, s. 1-5.

⁶⁹ Ks. muun muassa komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Järkevä sääntely Euroopan unionissa, KOM(2010) 543 lopullinen.

Voidakseen arvioida, onko lainsäädäntöehdotus toteuttamiskelpoinen, komission on tiedettävä jo varhaisessa vaiheessa, kuinka se voitaisiin panna täytäntöön jäsenvaltioissa. Komissio laatii vaikutusten arvioinnin kaikista lainsäädäntö- ja työohjelmahankkeistaan.⁷⁰ Se on tehostanut ennalta ehkäiseviä toimenpiteitään sisällyttämällä uusien aloitteiden vaikutusten arviointiin kohdan, jossa arvioidaan säädöksen täytäntöönpanokelpoisuutta.

On tärkeää, että komissio kartoittaa tärkeimmät riskit, jotka kohdistuvat uusien tai muutettujen säännösten oikea-aikaiseen ja moitteettomaan täytäntöönpanoon. Se laatii yhä järjestelmällisemmin täytäntöönpanosuunnitelmia, jotka tukevat direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Se voi muun muassa suositella toimia, joilla kyseisiä riskejä lievennetään. Komissio antaa niin ikään suuntaviivoja, laatii käsikirjoja, kehittää verkkotyökaluja⁷¹ ja järjestää asiantuntijakokouksia täytäntöönpanon helpottamiseksi. Se pyrkii myös luomaan ja käyttämään erilaisia verkostoja ja asiantuntijaryhmiä.⁷² Täytäntöönpanoon liittyviä horisontaalisia kysymyksiä ja jäsenvaltioiden käytäntöjä on lisäksi käsitelty useissa seminaareissa.

Direktiivien johdanto-osaan voi sisältyä jäsenvaltioiden sitoumus täytäntöönpanoa koskevan selityssasiakirjan toimittamisesta komissiolle.⁷³ Selityssasiakirjoissa esitetään, mitkä kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet vastaavat mitään direktiivin osaa. Ne auttavat varmistamaan täytäntöönpanotoimenpiteiden vaatimustenmukaisuuden. Myös Euroopan parlamentti pitää niitä hyödyllisinä. Sikäli kuin selityssasiakirjoja edellytetään, komissio avustaa tarvittaessa jäsenvaltioita niitä koskevissa kysymyksissä.⁷⁴

Komissio on esittänyt useita aloitteita jäsenvaltioiden kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvän yhteistyön tiivistämiseksi sisämarkkina-asioissa. Sisämarkkinoiden tulostaulun avulla täytäntöönpanotilanteesta on voitu keskustella neuvostossa, mikä on lisännyt poliittista painetta. Komissio on ilmoittanut seuraavansa erityisen tarkasti tiettyjä sisämarkkinalainsäädännön aloja, joiden osalta se aikoo puuttua välittömästi mahdollisiin täytäntöönpanon viiveisiin ja rikkomuksiin. Komission mukaan vuosina 2012 ja 2013 tällaisia seurattavia aloja ovat muun muassa palvelu- ja verkkotoimialat.⁷⁵ Tätä tukemaan komissio on esittänyt perustavansa erityisen sähköisen työvälineen, jonka avulla täytäntöönpanotoimista voitaisiin raportoida. Se on myös ehdottanut, että sisämarkkinoiden neuvoa-antavan komitean (Internal Market Advisory Committee, IMAC) alaisuudessa voitaisiin jatkossa käsitellä täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä osana laajempaa sisämarkkinoiden hallinnointiteemaa.

⁷⁰ Arviointien pohjana on komission julkaisema vaikutusarviointiohjeistus. Ks. esim. Commission Impact Assessment Guidelines, 15.1.2009 [SEC(2009) 92].

⁷¹ Esimerkiksi maksupalveludirektiiviä 2007/64/EY varten luotu verkkotyökalu, jota hyödynnettiin myöhemmin sähköistä rahaa koskevan direktiivin 2009/110/EY yhteydessä.

⁷² Esimerkiksi tyyppihyväksyntäviranomaisten asiantuntijaryhmä (TAAEG) on perustettu varmistamaan, että moottoriajoneuvojen markkinoille saattamista koskevia teknisiä määräyksiä sovelletaan yhtenäisesti.

⁷³ Ks. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 27 päivänä lokakuuta 2011 antama poliittinen lausuma selittävistä asiakirjoista sekä jäsenvaltioiden ja komission 28 päivänä syyskuuta 2011 yhteinen poliittinen lausuma selittävistä asiakirjoista. EUVL C 369, 17.12.2011. Selityssasiakirja voi olla vastaavuustaulukko tai muu vastaavat tiedot sisältävä asiakirja. Vanhoihin direktiiveihin voi sisältyä säännös, jonka mukaan jäsenvaltiolla on velvollisuus laatia vastaavuustaulukko.

⁷⁴ Ks. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle ”Kolmas strateginen katsaus: sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa”, KOM(2009) 15 lopullinen.

⁷⁵ Jos rikkomukset koskevat palveluja ja verkkotoimintaa, rikkomusmenettelyt saivat kestää keskimäärin enintään 18 kuukautta nykyisen 25,5 kuukauden sijasta, ja jäsenvaltioiden olisi noudatettava tuomioistuimen tuomioita 12 kuukauden kuluessa. Ks. edellä mainittu tiedonanto KOM(2012) 259 lopullinen.

Lisäksi komissio on kytkenyt täytäntöönpanokeskustelun osaksi eurooppalaista ohjausjaksoa. Keskustelu kattaisi sisämarkkinasääntelyn toimeenpanon laajemmin kuin vain täytäntöönpanovajeiden osalta. Komissio on ilmoittanut aikovansa julkaista sisämarkkinoiden toimeenpanoa koskevan kertomuksen kerran vuodessa. Ensimmäinen toimeenpanokertomus ilmestyi vuonna 2012.⁷⁶ Se sisältää laaja-alaisesti arvioita sisämarkkinoiden toimeenpanon eri osa-alueiden toteutumisesta jäsenvaltioissa. Jatkossa kyseinen kertomus esitetään vuosittaisen kasvuselvityksen yhteydessä. Tämä mahdollistaa vertaispaineen kasvattamisen. Lisäksi komissio voi nostaa täytäntöönpano-ongelmia osaksi jäsenvaltioille annettavia maakohtaisia suosituksia.

Komissio on korostanut sen ja jäsenvaltioiden välisen avoimen ja tehokkaan vuoropuhelun⁷⁷ sekä oikeusalan koulutuksen merkitystä. Komissio laatii tiedonannon eurooppalaisesta oikeusalan koulutuksesta selvittääkseen, miten oikeusalan ammatissa toimivien henkilöiden koulutustarpeet saadaan täytettyä.⁷⁸

b) Toimenpiteet Suomessa

EU-ministerivaliokunta käsitteli direktiivien täytäntöönpanon viivästyksiä 10.2.2012 ulkoasiainministeriön ja valtioneuvoston EU-sihteeristön selvityksen pohjalta. Asia oli esillä EU-asioiden komiteassa 14.3.2012 ja 15.5.2012. Valtiosihteerin Olli-Pekka Heinonen lähetti ministeriöiden kansliapäälliköille 16.4.2012 kirjeen, jossa ministeriöitä pyydettiin kiinnittämään huomiota direktiivien täytäntöönpanon viivästyksiin, selvittämään viivästysten syitä ja ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Kirjeessä kiinnitettiin huomiota taloudellisia seuraamuksia koskeviin riskeihin. Täytäntöönpanoviivästyksiä käsiteltiin kansliapäällikkökokouksessa 4.6.2012, joka antoi toimeksiannon asian selvittämiseksi.

Valtioneuvostossa ei ole keskitettyä direktiivien täytäntöönpanon seuranta- tai valvontaa. Oikeusministeriö antaa pyydettyä neuvoja ja lausuntoja täytäntöönpanoon liittyvissä Euroopan unionin oikeutta tai Suomen oikeusjärjestelmää koskevissa kysymyksissä. Direktiivien viivästyksiä käsitellään keskitetysti vasta sitten, kun komissio aloittaa rikkomusmenettelyn esittämällä Suomelle virallisen huomautuksen. Vastaus koordinoidaan ulkoasiainministeriön johdolla.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus sen sijaan seuraa direktiivien määräaikoja keskitetysti. Vastuutahoille lähetetään muistutusviestejä. Muistutuskierros käydään vähintään kaksi kertaa vuodessa.

Direktiivien täytäntöönpanoon liittyvät säädöshankkeet ovat kansallisten hankkeiden tavoin osa hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa ja niiden seuranta kytkeytyy ministeriöissä eduskunnalle istuntokausittain annettavan hallitusten esitysten luettelon seurantaan. Ministeriöt mainitsevat toisinaan luetteloon sisältyvässä kuvauksessa direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan.

⁷⁶ Ks. ”Making the Single Market deliver – Annual governance check-up 2011”.

⁷⁷ Tätä kuvastaa vuonna 2008 käyttöön otettu ns. EU-pilot hanke, joka ei suoranaisesti liity direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiin vaan yhteydenpidon ja yhteistyön parantamiseen komission ja jäsenvaltioiden välillä EU:n lainsäädännön soveltamiseen ja täytäntöönpanemiseen liittyvissä kysymyksissä. Komission epäviralliset selvityspyynnöt toimitetaan jäsenvaltiolle pääsääntöisesti kyseisen ohjelman välityksellä. Kaikki jäsenvaltiot ovat mukana hankkeessa.

⁷⁸ Ks. SEUT 81 artiklan 2 kohta ja 82 artiklan 1 kohtaan sisältyvä oikeusalan koulutusta koskeva oikeusperusta.

Osassa ministeriöistä on sisäisiä menettelyjä direkttiivien täytäntöönpanon seuraamiseksi ja valvomiseksi.⁷⁹ Siinä, millä tasolla seuranta tapahtuu, on ministeriökohtaisia eroja. Täytäntöönpanon etenemistä saatetaan seurata esimerkiksi osana ministeriön lainvalmistelusuunnitelmia.⁸⁰ On kuitenkin myös ministeriöitä, joissa kokonaisvaltaista seuranta ei ministeriön tasolla tällä hetkellä ole.

Työ- ja elinkeinoministeriö osallistuu sisämarkkinadirektiivien täytäntöönpanotilanteen seurantaan komission valmistellessa kaksi kertaa vuodessa julkaistavaa sisämarkkinoiden tulostaulua. Ministeriö pyrkii varmistamaan, että komission keräämät tiedot täytäntöönpanotilanteesta ovat oikeita. Se selvittää kunkin komission ilmoittaman direktiivin vastuuvirkamiehen EUTORI-tietojärjestelmästä ja muistuttaa määräajasta, jonka kuluessa täytäntöönpanotoimet tulisi ilmoittaa komissiolle. Vastuuvirkamiehet toimittavat tietoa täytäntöönpanotilanteesta ja samalla voidaan muun muassa korjata virheellisiä täytäntöönpanoilmoituksia, kiirehtiä jo voimaan saatettujen täytäntöönpanosäädösten ilmoittamista komissiolle sekä päivittää tietoja esimerkiksi valmistelijoiden vaihtumisesta.

EUTORI-tietojärjestelmään avataan kunkin EU-säädöshankkeen valmistelua varten uusi asia,⁸¹ johon liitetään säädöshanketta koskevat valmisteluvaiheen asiakirjat. Valtioneuvoston kanslian tietoyksikössä seurataan Euroopan unionin virallista lehteä ja sen perusteella merkitään EUTORIin hyväksytyin säädöksen tiedot. EUTORI lähettää sähköpostiviestin illalla kaikille niille ministeriöille, joiden asioita on merkitty EUTORI:ssa päättyneeksi päivän aikana. Järjestelmästä on mahdollista tulostaa tiedot kunkin ministeriön täytäntöönpanovastuulla olevista direktiiveistä. EUTORI:n raportointitoiminnolla saadaan tiedot direktiivien notifiointitilanteesta,⁸² mukaan lukien Ahvenanmaan notifiointitilanne. Tietojärjestelmään on toteutettu hälytystoiminta tukemaan eduskunnalle EU-asioissa annettavien selvitysten toimittamista,⁸³ mutta vastaavaa järjestelyä ei ole direktiivien täytäntöönpanomääräaikojen osalta.

Yhteistyö eduskunnan ja valtioneuvoston välillä sekä direktiivien valmistelu- että niiden täytäntöönpanovaiheessa helpottaa direktiivien täytäntöönpanemista. Eduskunnalle istuntokausittain annettava hallituksen esitysten luettelo tukee säädösvalmistelun priorisointia ja määräaikojen seuranta.

⁷⁹ Esimerkiksi ympäristöministeriössä säädösvalmistelun ohjausryhmä seuraa määräaikojen noudattamista ja keskustelelee säännöllisesti viivästyksistä, niiden syistä ja mahdollisista toimenpiteistä. Täytäntöönpanon aikataulu ja säädösvalmistelun resursointi pyritään suunnittelemaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

⁸⁰ Ympäristöministeriössä lainsäädäntöhankkeista tehdään erillinen hankepäätös, jolla pyritään edistämään hankkeen etenemistä määräajassa ja turvaamaan tarvittavat henkilöresurssit. Lainsäädäntöhankkeiden ohjelma käsitellään sekä ministeriön johtoryhmässä että virkamiesjohtoryhmässä vähintään kaksi kertaa vuodessa. Lainsäädäntöohjelmassa mainitaan, jos hanke liittyy EU-säädöksen täytäntöönpanoon, mukaan lukien sille asetetut määräajat, ja jos komissio on käynnistänyt viivästyksen koskevan rikkomusmenettelyn. Sisäasiainministeriön pitkän aikavälin lainsäädäntösuunnitelma sisältää tiedot käynnissä olevista ja lähivuosina käynnistyvistä EU-säädöshankkeista ja niiden kansallisen täytäntöönpanon suunnitelmista aikatauluineen. Suunnitelmat käsitellään ja päivitetään kaksi kertaa vuodessa kansliapäällikön johdolla pidettävissä osastojen säädösvalmistelun seurantakokouksissa. Lainsäädäntösuunnitelma käsitellään myös osastopäällikkökokouksessa ja ministerin johdolla toimivassa ministeriön johtoryhmässä kaksi kertaa vuodessa.

⁸¹ Avaukset tehdään myös delegoiduista direktiiveistä (ks. SEUT 290 artikla) ja täytäntöönpanodirektiiveistä (ks. SEUT 291 artikla). Tämä helpottaa kyseisten direktiivien täytäntöönpanon seuranta.

⁸² Raportti saadaan joko kokonaistilanteena tai vastuuministeriöittäin poimituna.

⁸³ Eduskunnan informoinnin osalta järjestelmä lähettää sähköpostihälytykset ministeriöiden EU-jakeluissa käytettäviin virallisiin osoitteisiin ja EU-koordinaattoreille tietyn ajan kuluttua EU-asian vireille tulosta. Ensimmäinen hälytys lähetetään, jos ministeriö ei ole merkinnyt tietoa siitä, annetaanko kyseisessä asiassa selvitys eduskunnalle vai ei. Toinen hälytys lähetetään, jos selvitys on päätetty antaa eikä sitä ole määrätyn ajan kuluessa annettu.

Valtioneuvosto ja eduskunta ovat määritelleet istuntokaudella kiireellisesti käsiteltäviksi ne hallituksen esitykset, jotka koskevat joko vuoden alussa tai heinäkuun alussa voimaan tuleviksi tarkoitettuja lakeja. Mikäli eduskunnan vastaus halutaan kevätistuntokaudella, hallituksen esitys on annettava eduskunnalle yleensä maaliskuun puoliväliin mennessä. Vastaavasti syysistuntokauden aikana eduskunnan vastaus annetaan hallituksen esityksille, jotka on annettu eduskunnalle lokakuun loppuun mennessä. Näistä poikkeavista kiireellisistä käsittelyajoista vastuuministeriön on sovittava eduskunnan erityisvaliokunnan kanssa erikseen ja tiedotettava tästä pääministerin eduskunta-asioiden erityisavustajaa.

Valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisellä aktiivisella ja molemminpuolisella vuoropuhelulla voidaan ennaltaehkäistä tarpeettomia täytäntöönpanoviivästyksiä. Vuoropuhelun merkitystä korostetaan Ahvenanmaan asemasta säädösvalmistelussa ja EU-asioissa annetuissa ohjeissa.⁸⁴

c) Toimenpiteet muissa jäsenvaltioissa

Suuressa osassa jäsenvaltioita yksi taho vastaa keskitetysti täytäntöönpanon valvonnasta ja koordinoinnista. Suomen lisäksi keskitettyä valvontaa ei ole Tanskassa eikä Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Se, mille taholle valvontatehtävä on annettu, vaihtelee jäsenvaltioittain. Valvonta voi kuulua muun muassa oikeusministeriölle,⁸⁵ EU-asioista vastaavalle ministerille,⁸⁶ koordinaatioryhmälle tai muulle elimelle.⁸⁷ Valvonta tapahtuu muun muassa antamalla kuukausittain raportteja direktiivien täytäntöönpanotilanteesta.⁸⁸ Täytäntöönpanoa valvotaan säännöllisesti sekä ministeriöiden sisällä että koko hallituksen tasolla valtiosihteerien ja ministereiden toimesta. Joissain jäsenvaltioissa täytäntöönpanojärjestelmän valvonta on jatkuvaa ja raportteja annetaan viikoittain.⁸⁹ Osassa jäsenvaltioista laaditaan tulostaulu, joka lähetetään säännöllisesti täytäntöönpanoa hoitaville tahoille tai hallitukselle.⁹⁰

Jäsenvaltioilla on myös elektronisia järjestelmiä, jotka sisältävät tietoja direktiivien täytäntöönpanosta ja Euroopan unionin oikeuden rikkomuksista.⁹¹ Jäsenvaltioilla on lisäksi käytössä sähköisiä hälytysjärjestelmiä, joilla seurataan täytäntöönpanon etenemistä ja määräajan kulumista.⁹² Tämä voi tapahtua esimerkiksi merkitsemällä direktiivit järjestelmään eri väreillä täytäntöönpanovaiheen mukaan.⁹³

Joissain jäsenvaltioissa varoitetaan täytäntöönpanevaa tahoja ennen direktiivin täytäntöönpanomääräajan päättymistä tai heti, kun täytäntöönpanon määräaika on ylitetty.⁹⁴ Eräissä valtioissa laaditaan viikoittain varoituslista, jossa direktiivit listataan jäljellä olevan

⁸⁴ Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa, OMSO 8/2012.

⁸⁵ Esimerkiksi Liettua ja Latvia.

⁸⁶ Esimerkiksi Ranska.

⁸⁷ Belgia, Romania ja Kreikka.

⁸⁸ Irlanti.

⁸⁹ Espanja, Kreikka, Saksa, Alankomaat, Bulgaria, Ranska, Romania ja Unkari.

⁹⁰ Belgia ja Unkari.

⁹¹ Kreikka.

⁹² Irlanti, Belgia, Liettua ja Alankomaat.

⁹³ Kreikka.

⁹⁴ Espanja, Itävalta ja Belgia.

täytäntöönpanoajan mukaan.⁹⁵ Myös hallitusta voidaan informoida kuukausittain täytäntöönpanon ja notifiointien edistymisestä.⁹⁶

Useissa jäsenvaltioissa täytäntöönpanoa suunnitellaan etukäteen ja laaditaan aikataulu täytäntöönpanotoimien toteuttamiseksi.⁹⁷ Jäsenvaltioilla voi olla joko vuosittainen tai useita vuosia kattava suunnitelma direktiivien täytäntöönpanoa varten. Joissain jäsenvaltiossa aloitetaan säännönmukaisesti täytäntöönpanon valmistelu jo ennen direktiivin julkaisemista.⁹⁸ Kun poliittinen yhteisymmärrys on saavutettu, laaditaan täytäntöönpanosuunnitelma ja aloitetaan täytäntöönpano. Täytäntöönpano voidaan aloittaa eräissä jäsenvaltioissa⁹⁹ jo ennen direktiivin julkaisemista, jos täytäntöönpanoaika on lyhyt.

Useissa jäsenvaltioissa identifioidaan jo varhaisessa vaiheessa toimivaltainen ministeriö ja tehdään arvio direktiivin vaikutuksista lainsäädäntöön.¹⁰⁰ Monissa jäsenvaltioissa asetetaan määräaika kullekin täytäntöönpanovaiheelle erikseen.¹⁰¹ Käytössä on määräaikoja, joiden kuluessa tulee joko esittää hallituksen esitys tai täytäntöönpanon tulee olla kokonaan valmis. Ainakin yhdessä jäsenvaltiossa edellytetään, että esitys kansalliseksi säädökseksi tehdään kuudessa kuukaudessa direktiivin julkaisemisesta.¹⁰²

Osa jäsenvaltioista tekee yhteistyötä komission kanssa täytäntöönpanovaiheessa esimerkiksi toimittamalla sille luonnoksia kansallisiksi säädöksiksi.¹⁰³

6) Johtopäätöksiä

Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä on mahdollista ennaltaehkäistä ja torjua sekä Euroopan unionin tasolla että kansallisesti. EU:n lainsäädäntöprosessiin ja säädöksiin voidaan vaikuttaa niiden täytäntöönpano-ongelmien ehkäisemiseksi, jotka johtuvat EU-tason toimista. Parhaat mahdollisuudet vaikuttaa viivästyksiin ovat kuitenkin kansallisella tasolla.

Vaikuttaminen EU-sääntelyyn

Se, miten komission tulevia lainsäädäntöehdotuksia pystytään ennakoimaan ja miten hyvin niihin voidaan vaikuttaa jo valmisteluvaiheessa, vaikuttaa jäsenvaltioiden mahdollisuuteen valmistautua kyseisten ehdotusten käsittelyyn neuvostossa sekä varmistaa lopullisten säädösten joutuisa ja sujuva täytäntöönpano.

Lainsäädännön laatuun on panostettava ja sitouduttava noudattamaan järkevän sääntelyn periaatteita. Lainsäädännön laatua ja järkevyyttä voidaan edistää sekä horisontaalisesti että kunkin säädöksen valmistelu- ja neuvotteluvaiheessa.

Ehdotetun säädösinstrumentin (asetus – direktiivi) soveltuvuus tulee aina arvioida. Instrumentin tulee olla sopiva sääntelyn luonteen kannalta. Asetuksia käytetään silloin, kun tarkoituksena on

⁹⁵ Belgia.

⁹⁶ Puola, Slovakia, Alankomaat, Romania, Slovenia, Italia ja Portugal.

⁹⁷ Ranska ja Tšekin tasavalta.

⁹⁸ Saksa.

⁹⁹ Tšekin tasavalta, Alankomaat ja Unkari.

¹⁰⁰ Belgia.

¹⁰¹ Viro, Kreikka, Tšekin tasavalta, Puola, Unkari, Ruotsi, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Romania, Ranska, Irlanti, Alankomaat ja Belgia.

¹⁰² Luxemburg.

¹⁰³ Liettua.

luoda koko EU:n alueella yhtenäistä sääntelyä, jota voidaan soveltaa sellaisenaan ilman että säännökset muunnetaan kansalliseksi sääntelyksi. Direktiivejä käytetään, kun halutaan jättää kansallista liikkumavaraa sääntelyn tavoitteen toteuttamisessa. Jos siis Euroopan unionin sääntely on niin yksityiskohtaista, ettei se jätä jäsenvaltioille liikkumavaraa muissa kuin säädöstä täydentävissä kysymyksissä, kuten toimivaltaisia viranomaisia koskien, on perusteltua käyttää asetusta silloin, kun se on mahdollista. Jos sääntely sen sijaan jättää jäsenvaltioille tätä laajempaa harkintavaltaa, on syytä harkita, olisiko direktiivi sittenkin oikeampi säädösinstrumentti.

On tärkeää, että direktiivejä koskevissa neuvotteluissa arvioidaan ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön¹⁰⁴ sekä sitä, miten ehdotuksen sisältämät säännökset voitaisiin panna Suomessa täytäntöön. Direktiivien täytäntöönpanomääräaikaisten tulee olla realistisia. Tämä koskee erityisesti monimutkaisia ja poliittisesti vaikeita EU-säädöksiä, jotka edellyttävät myös laajaa kuulemista tai vaihtoehtojen selvittämistä kansallisella tasolla.¹⁰⁵ Epärealistinen määräaika lisää täytäntöönpanoviivästyksiä. Vaikka kansallinen täytäntöönpano ei viivästyisikään, liiallinen kiirehtiminen johtaa helposti epäselvään lainsäädäntöön. Tämä vaikeuttaa säädöksen soveltamista ja tulkittamista sekä heikentää oikeusvarmuutta, erityisesti yritysten ja kansalaisten mahdollisuuksia käyttää oikeuksiaan.

Komission ja jäsenvaltioiden välinen avoin vuoropuhelu on tärkeää. Komission tulisi tukea jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimia sen käytettävissä olevin välinein. Kahdenväliset keskustelut tarvittavista täytäntöönpanotoimenpiteistä ja niiden toteuttamisaikataulusta ovat hyödyllisiä ja ennaltaehkäisevät sitä, että rikkomusmenettelyn käynnistyminen tai sen eteneminen tulee Suomelle yllätyksenä.

Ministeriöiden välinen toimivallanjako ja yhteistyö

Kansallisten toimivalta- ja vastuukysymysten selkeys on varmistettava. Lähtökohtana tulee olla, että direktiiviä koskevista EU-neuvotteluista vastannut ministeriö vastaa myös säädöksen täytäntöönpanosta. Ministeriö toimii tarpeen mukaan yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. On tärkeää varmistaa, että kaikkia niitä ministeriöitä, joiden toimialaan direktiivi liittyy, kuullaan jo neuvotteluvaiheessa.

Yhteistyön varmistaminen on erityisen tärkeää silloin, kun neuvotteluista vastaava ministeriö ei vastaa direktiivin täytäntöönpanosta tai kun täytäntöönpano tapahtuu useassa ministeriössä. Etenkin tällaisissa tilanteissa ministeriöiden välinen yhteistyö tulee varmistaa jo direktiiviä koskevien neuvottelujen aikana. Jos direktiivin täytäntöönpanosta vastaavaa ministeriötä on tarpeen vaihtaa direktiiviä koskeneiden neuvottelujen päätyttyä, asiasta tulee sopia selkeästi ennen säädöksen hyväksymistä.

Ministeriöiden toimet

Direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin tulee ryhtyä ajoissa. Jo ennen säädöksen hyväksymistä tulee varautua täytäntöönpanoon varmistamalla sen vaatimat resurssit. Täytäntöönpanotoimet tulee aloittaa viipymättä säädöksen tultua hyväksytyksi. Silloin direktiivin säännöksiä koskevat neuvottelut ja se, miten täytäntöönpano on suunniteltu toteutettavaksi, ovat vielä muistissa. Täytäntöönpanon valmistelun lykkääminen voi johtaa siihen, ettei direktiivistä neuvotellut virkamies ole enää käytettävissä tai että täytäntöönpanotoimista joudutaan päättämään vasta seuraavalla hallituskaudella.

¹⁰⁴ Ks. lähemmin EU-vaikuttamisselvitys, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009, s. 10-11.

¹⁰⁵ Tämä koskee myös asetuksia, jos ne edellyttävät täytäntöönpanoa kansallisella tasolla.

Täytäntöönpano olisi kytkettävä entistä selvemmin lainvalmistelun kehittämistä koskeviin paremman sääntelyn hankkeisiin. Ministeriöiden tulisi kehittää lainsäädäntösuunnitelmiaan ja sisällyttää niihin EU-säädösten valmistelu aikatauluineen. Näitä suunnitelmia ja niiden toteutumista tulisi käsitellä ministeriöiden johtoelimissä.

Ministeriöiden valvontajärjestelmiä täytäntöönpanotilanteen seuraamiseksi voidaan kehittää edelleen. Tämä voisi merkitä sitä, että kutakin täytäntöönpanotavaraa direktiiviä varten olisi olemassa täytäntöönpanosuunnitelma, joka voitaisiin toteuttaa kehittämällä jo mahdollisesti olemassa olevia lainsäädäntösuunnitelmia tai -toimeksiantoja yksityiskohtaisemmiksi. Suunnitelma sisältäisi täytäntöönpanosäädösten hankesuunnitelmat ja muut tarvittavat toimenpiteet, esimerkiksi viestinnän ja koulutuksen. Täytäntöönpanosuunnitelmassa olisi myös määritelty ministeriöiden ja viranomaisten vastuut täytäntöönpanotoimista. Suunnitelma tarvittavista täytäntöönpanotoimenpiteistä on hyvä olla olemassa viimeistään direktiivin julkaisuhetkellä. Tavoitteena voisi olla, että täytäntöönpanotoimet olisivat valmiina muutamia kuukausia ennen täytäntöönpanomääräajan umpeutumista.

Täytäntöönpanosuunnitelmia, -viivästyksiä ja niiden syitä sekä viivästyksistä mahdollisesti koituvia seuraamuksia on hyvä käsitellä ministeriöiden johtoelimissä. Sekä johdon että säädösvalmistelijoiden tietoisuudesta rikkomusmenettelyistä ja niihin liittyvästä taloudellisten seuraamusten ja mahdollisten vahingonkorvausvaatimusten uhasta on syytä huolehtia. Ministeriöiden tulisi myös vaihtaa ja vertailla parhaita käytäntöjään.

Ministeriöiden tulisi mahdollisuuksien mukaan kohdentaa ja priorisoida säädösvalmistelun voimavaroja ja huolehtia säädösvalmistelijoiden osaamisen riittävydestä. Resurssiongelmien on puututtava oikea-aikaisesti. On tärkeää, että direktiivien neuvottelemisesta ja niiden täytäntöönpanosta vastaavilla henkilöillä on riittävät tiedot EU-oikeuden vaatimuksista sekä Suomen oikeusjärjestyksestä (esimerkiksi säädösten valintaa ja säädöstekniikkaa koskevat kysymykset).

Monet EU-liitännäiseen sääntelyyn liittyvät ongelmat ovat samanlaisia kuin kansallisen lainsäädännön valmistelussa. Direktiivien täytäntöönpanossa on perusteltua noudattaa samoja hyvää säädösvalmistelua koskevia periaatteita kuin puhtaasti kansallisessa sääntelyssä. Kansallinen oikeusjärjestelmä antaa täytäntöönpanosta vastaavalle taholle säädösten sekä sääntelyn toteuttamistapaan ja tekniikkaan liittyvää liikkumavaraa, jota on syytä käyttää. Täytäntöönpanotoimenpiteet on syytä toteuttaa sääntelyn sisällön näkökulmasta tarkoituksenmukaisimmalla säädösten tasolla siten, että lakeja käytetään ainoastaan silloin ja siltä osin kuin sääntely kuuluu lain alaan. Muiden kysymysten osalta laissa säädetään tarvittaessa täytäntöönpanon edellyttämistä asetusten antovaltuuksista. Jos täytäntöönpanotoimi toteutetaan lain tasolla, myös muutokset on toteutettava samalla tasolla, ellei vanhaa lainsäädäntöä kumota. Täytäntöönpanoratkaisuista päätettäessä on siis hyvä ottaa huomioon myös tuleva sääntely. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun kyse on usein muutoksen kohteena olevasta sääntelystä.

Sääntösten yksityiskohtaisuuden taso valitaan sääntelytarpeen mukaan. On mahdollista käyttää täytäntöönpanomenetelmiä, jotka nopeuttavat täytäntöönpanoa rikkomatta kuitenkaan Suomen oikeusjärjestyksen eheyttä. Esimerkiksi ns. blankettilakitekniikka voidaan käyttää aina, kun EU-oikeuden ja perustuslain mukaiset edellytykset siihen täyttyvät. Yksi edellytyksistä on täytäntöönpanosääntelyn selkeys. Siitä tinkiminen johtaa helposti uusiin ongelmiin eli virheellistä täytäntöönpanoa koskevien rikkomus- ja vahingonkorvausmenettelyjen lisääntymiseen. Niistä johtuvat taloudelliset seuraamukset voivat myös olla merkittäviä. Sen perusteella, että komissio

puuttuu Suomen osalta varsin harvoin täytäntöönpanotoimien sisällölliseen oikeellisuuteen, voidaan päätellä kansallisen järjestelmän yleensä johtavan hyvälaatuisen täytäntöönpanosääntelyyn.

Valtioneuvoston tason seuranta

Täytäntöönpanotilannetta tulisi seurata ministeriöiden lisäksi myös yhteisin toimin valtioneuvoston tasolla. EU-asioiden komiteassa ja EU-ministerivaliokunnassa voidaan käsitellä säännöllisesti, esimerkiksi kahdesti vuodessa, katsauksia täytäntöönpanotilanteeseen ja viivästysten määriin. Sanktioasioihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Seurantajärjestelmän luominen ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että täytäntöönpanotyöhön tarkoitettuja resursseja jouduttaisiin siirtämään raportointiin.

Valtioneuvoston EU-asioiden osasto huolehtii täytäntöönpanotilanteen yleisestä seurannasta käyttäen hyväkseen EUTORI-tietojärjestelmää. Järjestelmää voidaan kehittää palvelemaan seurantaan. EUTORI lähettää sähköpostiviestin niille ministeriöille, joiden asioita on merkitty EUTORI:ssa päättyneeksi kyseisen päivän aikana. Sähköpostiviestin tietoja (viestiä ja otsikkoa) on mahdollista muokata EU-valmisteluorganisaation tarpeiden mukaisesti. Viestiin voidaan esimerkiksi sisällyttää tieto direktiivin täytäntöönpanomääräajasta sekä pyyntö, että ministeriö ilmoittaa, mikäli se ei katso olevansa vastuussa kansallisista täytäntöönpanotoimista. Järjestelmään on myös mahdollista liittää samankaltainen hälytystoiminta kuin se, joka tukee eduskunnalle EU-asioissa annettavien selvitysten toimittamista. Toiminta ei voi kuitenkaan korvata täytäntöönpanotilanteen muuta seurantaan.

Yhteistyö eduskunnan kanssa

Täytäntöönpanoa koskevien lainsäädäntömenettelyjen joutuisa käsittely edellyttää toimivaa yhteistyötä valtioneuvoston ja eduskunnan välillä. Valtioneuvoston tulee esittää eduskunnalle johdonmukainen kanta. Ministeriöiden välisiä erimielisyyksiä ei pidä tuoda eduskunnan ratkaistaviksi.

Kun yhteistoiminnasta on huolehdittu hyvin EU-säädöksen neuvotteluvaiheessa, myös täytäntöönpanovaihe sujuu jouhevammin. Se, että eduskunnalla on riittävästi aikaa käsitellä direktiiviehdotusta, helpottaa täytäntöönpanovaihetta. On tärkeää, että eduskunnalle toimitettavissa U-kirjelmissä ja E-kirjeissä kiinnitetään riittävästi huomiota siihen, miten ehdotetut säännökset voidaan panna kansallisesti täytäntöön.

Valtioneuvostolla, erityisesti valmistelevalle ministeriöllä, on vastuu siitä, että eduskunnalle jää riittävä aika käsitellä hallituksen esitys ottaen huomioon täytäntöönpanolle asetetut määräajat. Direktiivien täytäntöönpanotoimet tulee suunnitella ja aikatauluttaa niin, että tämä on otettu huomioon. Aikataulutuksessa on otettava huomioon, että eduskunnalla on käsiteltävänä myös laajoja kansallisia lainsäädäntöhankkeita. Eduskunnassa ei suhtauduta suopeasti asioiden kiirehtimiseen eikä varsinkaan siihen, että asiat tuodaan sen käsiteltäviksi jo valmiiksi myöhässä. Valiokuntasuhteet tulee pitää ajan tasalla tulevien hankkeiden aikataulusta. Siitä, että tietty lainsäädäntöhanke myöhästyy tai peruuntuu, tulee tiedottaa hyvissä ajoin. Aikataulut on laadittava siten, ettei direktiivien täytäntöönpano viivästy niinäkään vuosina, jolloin pidetään eduskuntavaalit.

Eduskunnalle toimitettava hallituksen esitysten luettelo on hyödyllinen apuväline, mutta se ei sellaisenaan sovellu direktiivien täytäntöönpanon seurannan välineeksi. Luettelosta tulisi ilmetä säännönmukaisesti, onko kyseessä direktiivin täytäntöönpanotoimi, jotta hallituksen esityksen käsittelyn eri vaiheissa voidaan toimia EU-säännöksen täytäntöönpanoa tukien. Luettelon laadinnan

yhteydessä tulisi tarkastella vaalikaudella annettavia hallituksen esityksiä myös pidemmällä aikavälillä, vaikka itse luetteloon kirjataan istuntokaudella annettavat esitykset.

On tärkeää, että direktiivien täytäntöönpanoon liittyvissä hallituksen esityksissä viitataan U-kirjelmiin ja E-kirjeisiin, joissa asiaa on käsitelty valmisteluvaiheessa. Hallituksen esityksissä tulisi myös ilmaista selvästi, miltä osin esitys perustuu sellaiseen EU-säätelyyn, joka ei jätä kansallista harkintavaltaa. Näin voidaan välttää keskustelun avautuminen sellaisista säännöksistä, joiden sisältöön ei voida enää vaikuttaa. Vastaavuustaulukoita voidaan käyttää helpottamaan kansallista täytäntöönpanoa.

Täytäntöönpanohankkeiden toteuttamista harkittaessa on otettava huomioon, että jos direktiivin täytäntöönpano liitetään laajempaan säätelyhankkeeseen, sen toteuttamisen varmistaminen täytäntöönpanon määrääjässä on hankalampaa kuin jos direktiivi pantaisiin täytäntöön erillisellä säädöshankkeella.

Yhteydet Ahvenanmaahan

Direktiivien tehokas täytäntöönpaneminen edellyttää toimivaa yhteydenpitoa Ahvenanmaan maakunnan kanssa ruotsin kielellä säädöksen neuvottelemisen ja täytäntöönpanovaiheen aikana. Yhteistyö on erityisen tärkeää tilanteissa, joissa Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnan täytäntöönpanotoimet ovat riippuvaisia toisistaan tai joissa Ahvenanmaan itsehallintolain mukainen toimivallanjako vaikuttaa täytäntöönpanoon. Se, että Manner-Suomen täytäntöönpanotoimet hyväksytään myöhässä, viivästyttää täytäntöönpanoa myös Ahvenanmaalla sikäli kuin maakuntapäivät käyttävät blankettilakitekniikkaa.

7) Toimenpide-ehdotukset

➤ *Vaikuttaminen EU-säätelyyn*

EU-säätelyn järjestyksen vaikutetaan riittävän ajoissa. Suomi puoltaa asetuksia silloin, kun säätely ei edellytä harkintavallan jättämistä kansalliselle tasolle. Direktiivien täytäntöönpanomääräaikojen tulee olla realistisia. Direktiivejä koskevissa neuvotteluissa arvioidaan jatkuvasti sitä, miten ehdotuksen sisältämät säännökset voidaan panna Suomessa täytäntöön.

➤ *Ministeriöiden välinen toimivallanjako ja yhteistyö*

Jos direktiiviä koskevasta neuvottelusta vastaava ministeriö ei vastaa tai ei yksin vastaa säädöksen täytäntöönpanosta, yhteistyö kyseisen ministeriön ja muiden tahojen välillä varmistetaan jo neuvottelujen aikana. Jos direktiivin täytäntöönpanosta vastaava ministeriö on tarpeen vaihtaa direktiiviä koskeneiden neuvottelujen päätyttyä, asiasta tulee sopia selkeästi ennen kyseisen säädöksen hyväksymistä. Ministeriöiden välisen yhteistyön tulee olla toimivaa myös silloin, kun sama ministeriö vastaa sekä neuvotteluista että täytäntöönpanosta.

➤ *Ministeriöiden toimet*

Täytäntöönpanoa tehostetaan panostamalla etupainotteisesti säädöshankkeiden suunnitteluun, aikataulutukseen ja resursointiin ministeriöissä. Samalla kehitetään ministeriöiden sisäisiä valvontajärjestelmiä. Ministeriöiden johdon ja säädösvalmistelijoiden tulee olla tietoisia rikkomusmenettelyistä ja niihin liittyvästä taloudellisten seuraamusten ja mahdollisten vahingonkorvausvaatimusten uhasta. Ministeriöiden parhaita käytäntöjä vaihdetaan ja vertaillaan.

➤ *Valtioneuvoston tason seuranta*

Täytäntöönpanotilannetta seurataan keskitetympin koko valtioneuvoston tasolla. Kokonaiskuvaa täytäntöönpanotilanteesta parannetaan menettelytapoja kehittämällä. Täytäntöönpanotilannetta käsitellään jaostoissa, EU-asioiden komiteassa ja tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa. EUTORI-järjestelmää käytetään nykyistä tehokkaammin hyväksi täytäntöönpanon seurannassa. Direktiivien täytäntöönpanotilannetta ja seurantajärjestelmän toimivuutta arvioidaan säännöllisesti.

➤ *Yhteistyö eduskunnan kanssa*

Täytäntöönpanoa koskevien lainsäädäntömenettelyjen joutuisasta käsittelystä huolehditaan varmistamalla valtioneuvoston ja eduskunnan välinen yhteydenpito ja yhteistyö sekä direktiivien neuvotteluvaiheessa että pantaessa niitä täytäntöön.

➤ *Yhteydet Ahvenanmaahan*

Säännölliseen ja toimivaan yhteydenpitoon Ahvenanmaan maakunnan kanssa ruotsin kielellä panostetaan sekä direktiivien neuvotteluvaiheessa että pantaessa niitä täytäntöön.

Liite 1

Direktiivien täytäntöönpanon organisointi ja valvonta muissa jäsenvaltioissa

Muiden maiden täytäntöönpano- ja valvontajärjestelmiä koskevat tiedot perustuvat jäsenvaltioilta kerättyihin tietoihin seminaarien yhteydessä sekä niiden omista järjestelmistään pitämiin esityksiin komission asiantuntijakokouksissa. Tietoja ei ole kattavasti kaikista jäsenmaista. Valtiot ovat valinneet, mitä tietoja ne antavat järjestelmästäan puheenjohtajan esittämien kysymysten johdosta. Tiedot eivät myöskään ole kaikilta osin täsmällisiä. Niistä saa kuitenkin yleiskuvan siitä, miten täytäntöönpanon organisointi ja valvonta on toteutettu muissa jäsenvaltioissa.

Täytäntöönpanon organisointi

Useissa jäsenvaltioissa täytäntöönpanoa varten nimetään vastuuministeriö, joka koordinoi täytäntöönpanoa. Vastuuministeriön lisäksi jokin muu elin tai ministeriö yleensä koordinoi ja valvoo keskitetysti täytäntöönpanoa¹⁰⁶.

Direktiivin täytäntöönpanosta vastaavat usein ne tahot, jotka vastasivat direktiiviä koskeneista neuvotteluista EU:n päätöksentekovaiheessa.¹⁰⁷ Joissain maissa täytäntöönpano voidaan suorittaa myös muulla tavoin, vaikka pääsääntöisesti sama taho vastaakin EU-säädöksen valmistelusta ja täytäntöönpanosta.¹⁰⁸ Usein myös sama virkamies, joka on ollut mukana EU-säädöksen valmistelussa, toteuttaa täytäntöönpanon tai ainakin on mukana täytäntöönpanoa valmistelevalle työryhmässä.

Täytäntöönpano tapahtuu usein noudattaen vastaavaa menettelyä kuin kansallisissa asioissa.¹⁰⁹ Kansanedustuslaitos on Suomen tavoin usein vahvasti mukana täytäntöönpanossa.¹¹⁰ Joissakin jäsenvaltioissa parlamentin kanssa käydään jatkuvaa tiedonvaihtoa täytäntöönpanon etenemisestä.¹¹¹

Hallitukselle voidaan useissa jäsenvaltioissa siirtää lailla toimivaltaa täytäntöönpanotoimia varten. Virossa täytäntöönpano voidaan toteuttaa lailla tai antaa laki, jossa siirretään hallitukselle toimivaltaa. Tanskassa parlamentti antaa suhteellisen laajat valtuudet direktiivin täytäntöönpanoon hallitukselle. Myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa hallituksella on laajat valtuudet panna täytäntöön direktiivejä.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa käytetään delegoitua lainsäädäntöä, johon kohdistetaan rajoitettua parlamentin valvontaa. Instrumentit annetaan parlamentille valvontaa varten ja se voi kumota ne neljäkymmenen päivän kuluessa ministereiden päätöksestä. Jos parlamentti ei tee mitään, hallituksen tai ministerin antamasta instrumentista tulee laki. Parlamentti on vain harvoin käyttänyt oikeutta instrumentin kumoamiseen. EU-lainsäädäntö pannaan täytäntöön pääasiassa parlamentin hallitukselle ja ministereille siirtämällä toimivallalla. Saamallaan toimivallalla hallitus voi jopa muuttaa parlamentin antamaa lainsäädäntöä. Käytössä on myös raskaampi menettely, joka edellyttää parlamentin hyväksyntää ministereiden luonnokselle. Sitä käytetään vain harvoin hyvin

¹⁰⁶ Muun muassa Viro, Ranska, Itävalta, Tšekki, Espanja, Latvia, Liettua, Portugali ja Unkari.

¹⁰⁷ Unkari, Slovakia, Viro, Espanja, Saksa, Alankomaat, Latvia, Romania, Malta, Bulgaria, Kreikka, Irlanti ja Kypros.

¹⁰⁸ Ranska, Puola, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta ja Slovenia.

¹⁰⁹ Ruotsi, Itävalta, Belgia, Latvia ja Tšekki.

¹¹⁰ Tanska, Ruotsi, Liettua, Latvia ja Ranska.

¹¹¹ Liettua, Alankomaat, Slovenia, Saksa, Latvia, Viro ja Belgia.

merkittävien säädösten osalta. Eräissä tapauksissa edellytetään tavanomaista lainsäädäntöprosessia (mm. verotus, rikosoikeudelliset rangaistukset, säädöksen taannehtivuus).

Italiassa annetaan ns. yhteisölaki vuosittain vuoden alussa EU-velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi. Siinä annetaan hallitukselle tehtäväksi direktiivien täytäntöönpano kyseisenä vuonna. Hallitus voi panna täytäntöön lakiin sisältyvät direktiivit, jos kyseistä asiaa ei ole rajoitettu lailla. Annettavat säädökset alistetaan parlamentin ja senaatin tarkistettaviksi.

Puolassa direktiivien täytäntöönpanon edellyttämien lakien valmistelu tapahtuu normaalia nopeammassa menettelyssä. Muutaman kerran yhtä lakia on käytetty usean direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Itävallassa täytäntöönpanon taso määräytyy voimassa olevan kansallisen oikeuden mukaisesti.

Eräissä jäsenvaltioissa tarkistetaan annettavien lakien yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa. Tšekissä apuna täytäntöönpanossa on Compatibility Departement. Tanskassa oikeusministeriö tarkistaa kaikkien lakiehdotusten yhdenmukaisuuden EU-oikeuden kanssa. Liettuassa oikeusministeriö arvioi jokaisen lakiluonnoksen, jolla on tarkoitus panna täytäntöön EU-säädös.

Täytäntöönpanon valvonta muissa jäsenvaltioissa

Suuressa osassa jäsenvaltioita yksi taho vastaa keskitetysti täytäntöönpanon valvonnasta ja koordinoinnista. Suomen lisäksi keskitettyä valvontaa ei ole Tanskassa eikä Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Valvontatehtävä voi kuulua muun muassa oikeusministeriölle, EU-asioista vastaavalle ministeriölle tai koordinaatioryhmälle. Liettuassa oikeusministeriön eurooppaoikeuden yksikkö antaa kuukausittain yleistä tietoa täytäntöönpanosta ja ministeriö lähettää säännöllisesti raportteja hallitukselle. Myös Unkarissa oikeusministeriö lähettää säännöllisiä raportteja hallitukselle. Latviassa oikeusministeriö antaa ministereille raportteja direktiiveistä, joita ei ole vielä täytäntöön pantu. Ranskassa täytäntöönpanoa koordinoi pääministerin kanslia, jossa valvotaan hallituksen työtä ja suunnitellaan lakiehdotuksia. Kukin ministeriö laskee vuosittain suoritusindikaattorit ja EU-asioista vastaava ministeri antaa puolivuositteittain täytäntöönpanosta tietoa ministerineuvostolle sekä lehdistötiedotteen. Romaniassa Department for European Affairs arvioi jatkuvasti täytäntöönpanojärjestelmää. Irlannissa täytäntöönpanoa valvoo komitea, jonka puheenjohtajana on EU-asioista vastaava ministeri.¹¹² Myös Virossa täytäntöönpanoa seurataan jatkuvasti.

Espanjassa valtioshteereistä koostuva komitea kokoontuu viikoittain valmistelemaan ministerineuvoston kokouksia sekä valvomaan täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanon valvonta tapahtuu ulkoministeriön tuottamien raporttien pohjalta. Jokaisessa ministeriössä on yhteyspiste, joka valvoo direktiivien täytäntöönpanoa ministeriön sisällä. Espanjalla on myös sähköinen tietojärjestelmä, josta näkyy täytäntöönpanotilanne kunkin direktiivin osalta. Portugalissa valtioshteereiden tasolla kokoontuva kokous valvoo direktiivien täytäntöönpanotoimien etenemistä.

Belgiassa täytäntöönpanosta keskustellaan joka toinen kuukausi ministerineuvostossa ja kerran kuussa pääministerin johtamassa Comité de concertationissa. Lisäksi täytäntöönpanosta

¹¹² Komiteassa on jäsen kaikista ministeriöistä. Komitea tapaa kerran kuussa ja linjaa yleistä EU-politiikkaa sekä valvoo täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanon laiminlyönnystä ministeriöitä pyydetään ilmoittamaan aikataulu täytäntöönpanon suorittamiseksi.

keskustellaan joka toinen kuukausi korkean tason ryhmässä, joka muodostuu muun muassa alueiden edustajista ja ao. ministeriöiden edustajista. Belgiassa on oma tulostaulu, joka lähetetään säännöllisesti täytäntöönpanoa hoitaville tahoille. Myös Unkarilla on tulostaulu, joka lähetetään hallitukselle kolmen kuukauden välein.

Kreikassa kansainvälisten ja eurooppalaisten asioiden toimisto koordinoi ja valvoo ministeriöitä EU-säädösten täytäntöönpanossa sekä toimii neuvonantajana täytäntöönpanokysymyksissä. Lisäksi sillä on seuranta- ja valvontatehtävä liittyen rikkomusmenettelyihin, jotka perustuvat täytäntöönpanon laiminlyöntiin. Kreikassa korostetaan asianomaisten ministeriöiden vastuuta täytäntöönpanon viivästytilanteissa. Kreikalla on kansallinen sähköinen tietojärjestelmä, joka sisältää tietoja direktiivien täytäntöönpanosta ja EU-oikeuden rikkomuksista.

Useissa jäsenvaltioissa on käytössä hälytysjärjestelmiä, joiden avulla seurataan täytäntöönpanoa. Espanjassa ulkoministeriö varoittaa valtiosihteerikomiteaa kolme kuukautta ennen direktiivin täytäntöönpanomääräajan päättymistä. Itävallassa liittokanslerin virasto lähettää sähköpostin heti, kun täytäntöönpanon määräaika on ylitetty. Belgiassa kolme varoituslistaa lähetetään viikoittain euro-koordinaattoreille. Yksi lista sisältää direktiivit, jotka tulee panna täytäntöön vuoden, kuuden kuukauden ja kolmen kuukauden sisällä. Toisessa listassa on direktiivit, joiden täytäntöönpanoaika on jo umpeutunut. Kolmannessa listassa on direktiivit, joiden täytäntöönpanon määräaika on lähestymässä. Joissain maissa tieto annetaan myös hallitukselle¹¹³. Romaniassa EU-asioista vastaava ministeriö informoi hallitusta kuukausittain täytäntöönpanon ja notifiointien edistymisestä sekä direktiiveistä neljä kuukautta ennen täytäntöönpanomääräajan päättymistä. Tšekissä ja Luxemburgissa ministeriä pyydetään antamaan ehdotus tietyssä määräajassa. Unkarissa tulostetaan sähköisestä järjestelmästä lista viikoittain. Jos toimivaltaisten ministeriöiden välillä ei päästä yhteisymmärrykseen täytäntöönpanosta, hallitusta informoidaan asiasta ja vastuuministeriä pyydetään antamaan ehdotus tietyssä määräajassa. Kreikassa on käytössä sähköinen järjestelmä, jossa direktiivit ”merkitään” eri väreillä täytäntöönpanovaiheen mukaan.¹¹⁴ Joissain jäsenvaltioissa sähköisestä järjestelmästä tulostetaan viikoittain raportteja, joita lähetetään epävirallisesti ministeriöihin.¹¹⁵ Muun muassa Tšekissä ja Saksassa sähköiseen järjestelmään kirjataan kaikki täytäntöönpanon vaiheet.

Muita täytäntöönpanoa tehostavia toimia

Useissa jäsenmaissa identifioidaan jo varhaisessa vaiheessa toimivaltainen ministeriö ja tehdään analyysi vaikutuksista lainsäädäntöön. Belgiassa EU-edustusto lähettää kuukausittain listan komission ehdotuksista euro-koordinaattoreille, jotka selvittävät, mikä on vastuutaho ja millainen toimi tarvitaan täytäntöönpanoa varten. Bulgariassa määrätään direktiivin julkaisemisen jälkeen sen täytäntöönpanosta vastaava taho. Portugalissa määritellään direktiivin tultua julkaistuksi heti vastuuministeriö ja asiasta vastaava virkamies.

Täytäntöönpanoa suunnitellaan useissa jäsenvaltioissa etukäteen ja laaditaan aikataulu täytäntöönpanon toteuttamiseksi. Jäsenvaltioilla on joko vuosittainen suunnitelma tai useita vuosia

¹¹³ Puola, Slovakia, Alankomaat, Romania, Slovenia ja Italia.

¹¹⁴ Punaista väriä käytetään niiden direktiivien kohdalla, joita ei ole täytäntöönpanettu, vaikka täytäntöönpanoaika on kulunut umpeen. Keltaista väriä käytetään niiden direktiivien kohdalla, joiden täytäntöönpanoaika kuluu umpeen seuraavan kuuden kuukauden kuluessa. Valkoista väriä käytetään niiden direktiivien kohdalla, joiden täytäntöönpanoaika kuluu umpeen seuraavan kuuden kuukauden jälkeen. Vihreää väriä käytetään puolestaan niiden direktiivien kohdalla, jotka on jo pantu täytäntöön.

¹¹⁵ Kreikka, Espanja, Saksa, Alankomaat, Bulgaria, Ranska, Romania ja Unkari. Keskitetyistä sähköisistä järjestelmistä (IT databases), jotka lähettävät keskitetyksi hälytyksiä täytäntöönpanon viivästyksistä, voidaan mainita Irlannin EUReturns, Belgian Eurotranslabel, Liettuan EU-LINESIS ja Alankomaiden I-Timer.

kattava suunnitelma direkttiivien täytäntöönpanoa varten. Ranskassa vastuuministeriön tulee antaa kolmen kuukauden kuluessa direkttiivin julkaisemisesta vastaavuustaulukko sekä aikataulu tarvittavien säännösten antamiseksi. Tšekissä jo direkttiiviä valmisteltaessa laaditaan kansallinen täytäntöönpanosuunnitelma.

Bulgariassa valmistellaan vuosittaiset toimintasuunnitelmat, jotka sisältävät täytäntöönpanoa koskevat toimenpiteet ja niihin liittyvät määräajat. Toimintasuunnitelman toteutumisesta on perinteisesti raportoitu kuukausittain EU-asioita käsittelevälle neuvostolle. Kansallista koordinaatiomenetelmää on kehitetty, ja nykyisin raportointi tapahtuu ministereiden neuvostolle kolmen kuukauden välein. Ministereiden neuvoston kokouksissa käsiteltäviä materiaalia julkaistaan soveltuvin osin. Asioista laaditaan myös lehdistötiedotteita.

Portugalissa käydään läpi jo alkuvaiheessa täytäntöönpanoon liittyvät mahdolliset ongelmat ja aikataulu. Valtiosihteerillä (Secretary of State) on asiassa keskeinen rooli. Hyvissä ajoin ennen kuin täytäntöönpanon tulee tapahtua vastuuministeriö toimittaa valtiosihteerille luonnoksen täytäntöönpanosäädökseksi. Jos täytäntöönpanoon liittyy erityisiä ongelmia, esimerkiksi eri ministeriöiden välisiä ristiriitoja, asiaa käsitellään ministerineuvostossa. Poissuljettua ei ole, että laiminlyöntitilanteissa valtiolle mahdollisesti tuomittava sakkomäärä vähennettäisiin lopulta vastuuministeriön budjetista.

Saksa aloittaa säännönmukaisesti täytäntöönpanon valmistelun jo ennen direkttiivin julkaisemista. Kun poliittinen yhteisymmärrys on saavutettu, laaditaan täytäntöönpanosuunnitelma ja aloitetaan täytäntöönpano. Tšekissä, Alankomaissa ja Unkarissa voidaan myös aloittaa täytäntöönpano jo ennen direkttiivin julkaisemista, jos täytäntöönpanoaika on lyhyt. Ranskassa on myös suunnitteilla kansallisen lain muuttamisen abittaminen jo ennen direkttiivin julkaisemista.

Joissain jäsenvaltioissa on määräaikoja, joiden kuluessa tulee joko esittää hallituksen esitys tai täytäntöönpanon tulee olla kokonaan valmis. Luxemburgissa esitys kansalliseksi säädökseksi tulee tehdä kuudessa kuukaudessa direkttiivin julkaisemisesta. Liettuassa hallituksen tulee hyväksyä ehdotus kansalliseksi laiksi viimeistään kuusi kuukautta ennen direkttiivin täytäntöönpanon määräajan päättymistä. Lopullinen teksti laiksi tulee hyväksyä viimeistään kuukautta ennen tätä määräaika. Tšekissä luonnos laiksi tulee laittaa kommenttimenettelyyn vähintään yksitoista kuukautta ennen määräajan päättymistä ja antaa hallitukselle vähintään yhdeksän kuukautta ennen määräajan päättymistä. Puolassa hallituksen esitys tulee antaa parlamentille vähintään kolme kuukautta ennen direkttiivin määräajan päättymistä. Italiassa pyritään asettamaan täytäntöönpanoaika kaksi kuukautta ennen direkttiivin määräaika.

Joissain jäsenvaltioissa asetetaan määräaika kullekin täytäntöönpanovaiheelle erikseen.¹¹⁶ Unkarissa laaditaan harmonisointisuunnitelma kullekin säädökselle ja asetetaan siinä vaiheittain määräajat. Latviassa on vastaava järjestelmä.

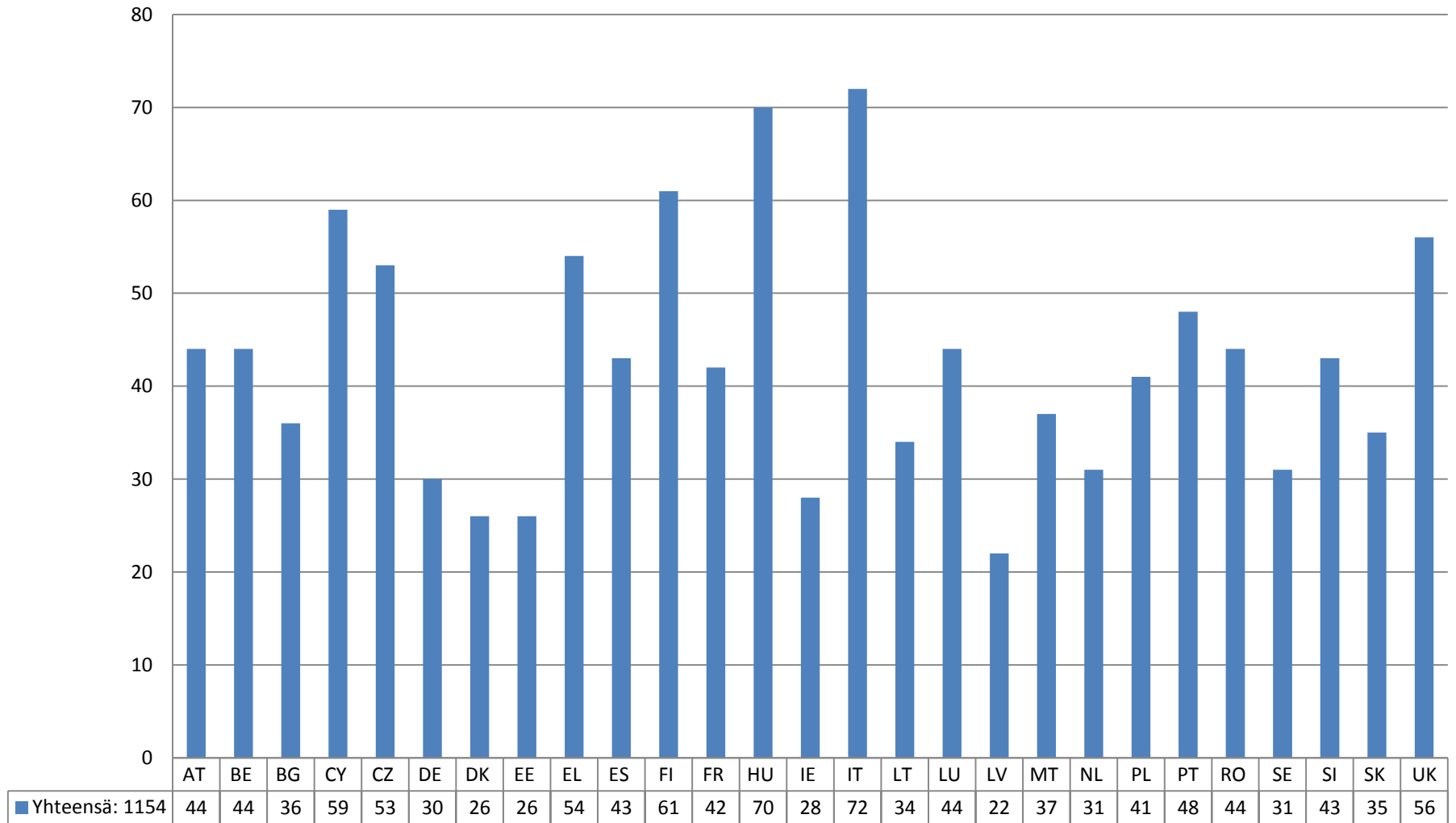
Liettua tekee aktiivista yhteistyötä komission kanssa täytäntöönpanovaiheessa. Komissiolle voidaan toimittaa katsottavaksi luonnoksia kansallisiksi säädöksiksi. Komission kanssa on käyty myös virallista kirjeenvaihtoa, jossa on esimerkiksi tiedusteltu mahdollisuutta poiketa jonkin EU-säädöksen säännöksistä. Lisäksi on käyty epävirallista kirjeenvaihtoa koskien mm. täytäntöönpanon määräaikoja ja notifiointikysymyksiä.

¹¹⁶ Viro, Kreikka, Tšekki, Puola, Unkari, Ruotsi, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Romania, Ranska, Irlanti, Alankomaat ja Belgia.

Liite 2: Direktiivien täytäntöönpanon viivästymistä koskevat tilastot

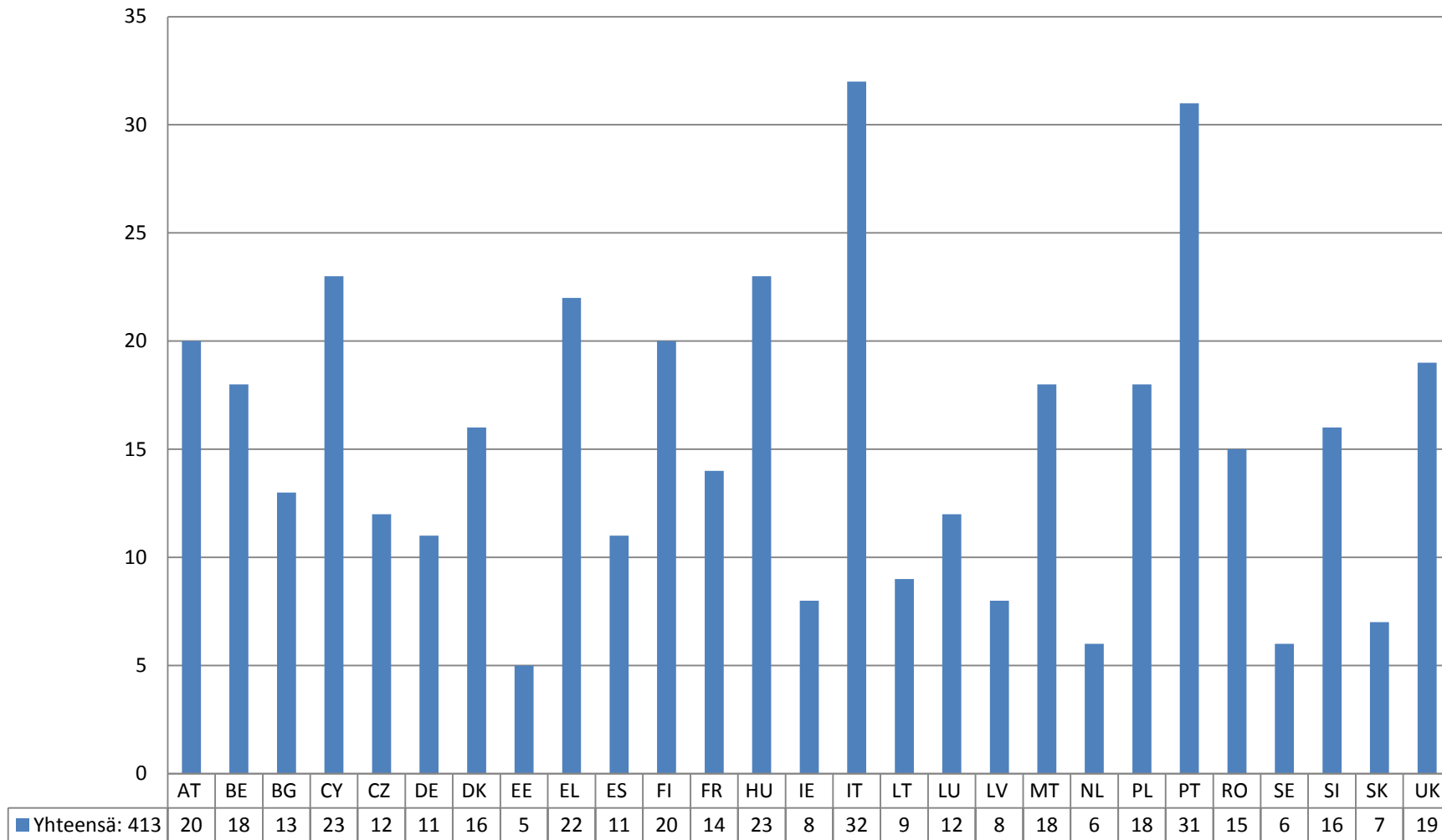
1.

Direktiivien täytäntöönpanon ilmoittamatta jättämistä koskevat viralliset huomautukset jäsenvaltioittain vuoden 2011 osalta



2.

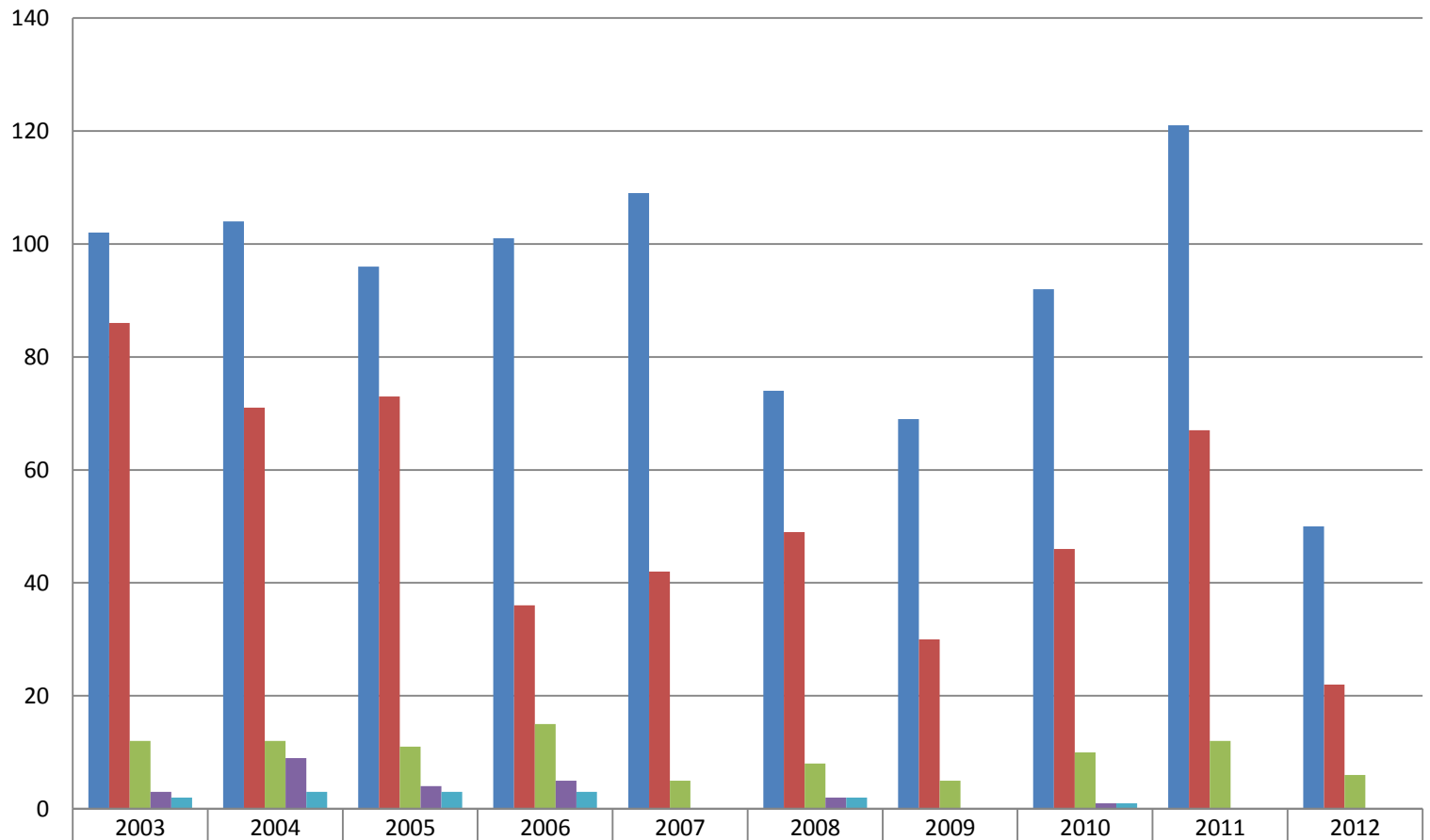
Direktiivien täytäntöönpanon ilmoittamatta jättämistä koskevat viralliset huomautukset jäsenvaltioittain vuoden 2012 osalta



Lähde: http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_directives/lfn_ms_2012.pdf.

3.

Direktiivien täytäntöönpanon viivästyminen Suomessa (mukaan lukien Ahvenanmaa) vuosina 2003 - 2012



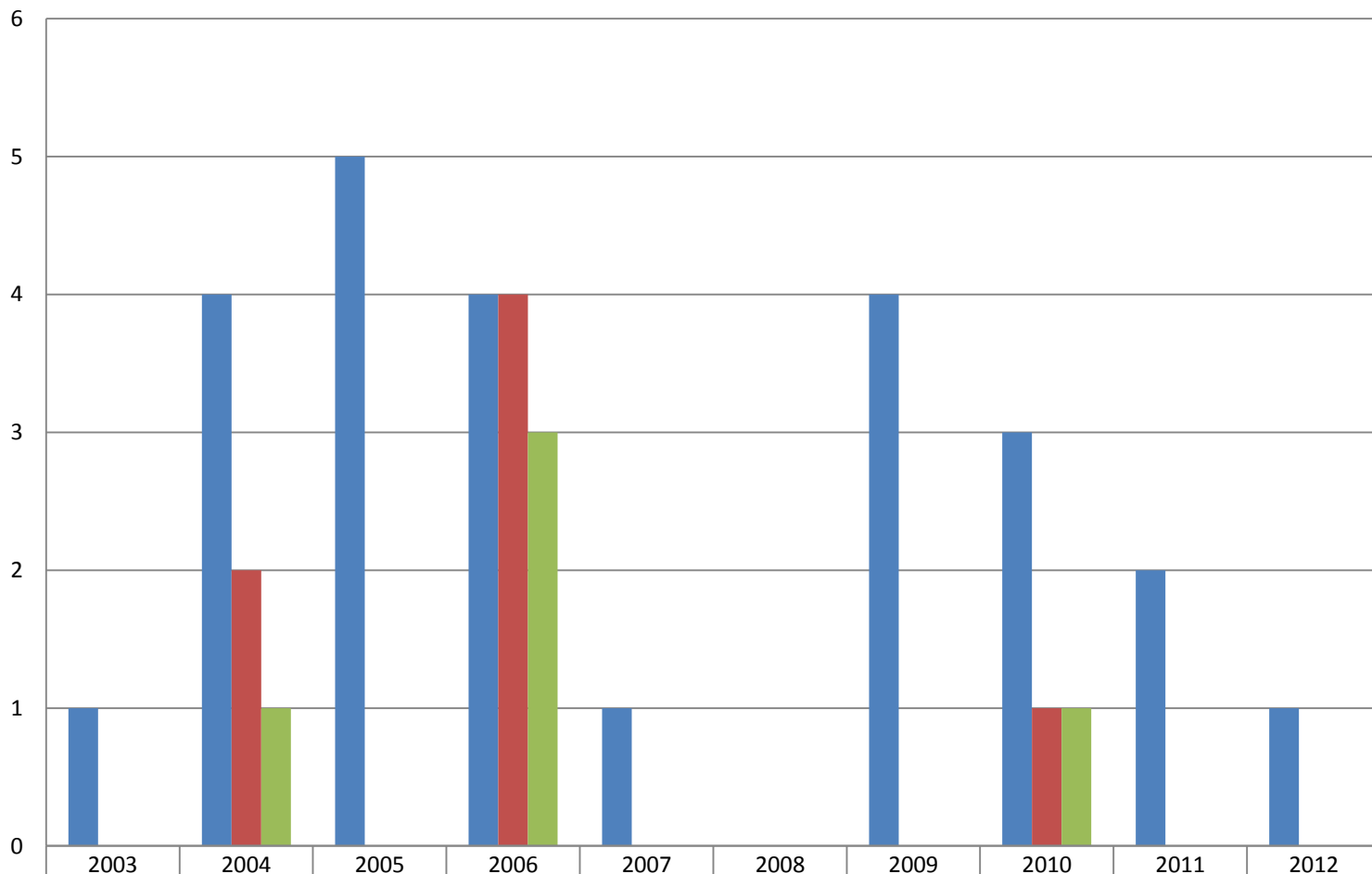
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Täytäntöönpantavat direktiivit	102	104	96	101	109	74	69	92	121	50
Virallinen huomautus	86	71	73	36	42	49	30	46	67	22
Perusteltu lausunto	12	12	11	15	5	8	5	10	12	6
Kanne EU:n tuomioistuimessa	3	9	4	5	0	2	0	1	0	0
Tuomio (Suomi tuomittu)	2	3	3	3	0	2	0	1	0	0

Ulkoasiainministeriön (UM) ja komission tilastointitavat poikkeava toisistaan. Komission tilastot perustuvat siihen, minä vuonna virallinen huomautus tai perusteltu lausunto on esitetty. Ministeriön esittämät luvut on laskettu sen perusteella, minä vuonna Suomi on lähettänyt komissiolle vastauksen. Vastausaika on vain kaksi kuukautta, minkä vuoksi tilastointitavan erilaisuus ei vaikuta merkittävästi tilastoihin.

Lähteet: Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa 2003-2012 (UM:n julkaisemat vuosikertomukset), EUTORI-tietojärjestelmä ja UM:n tilastot.

4.

Direktiivien täytäntöönpanon viivästyminen Ahvenanmaalla vuosina 2003 - 2012



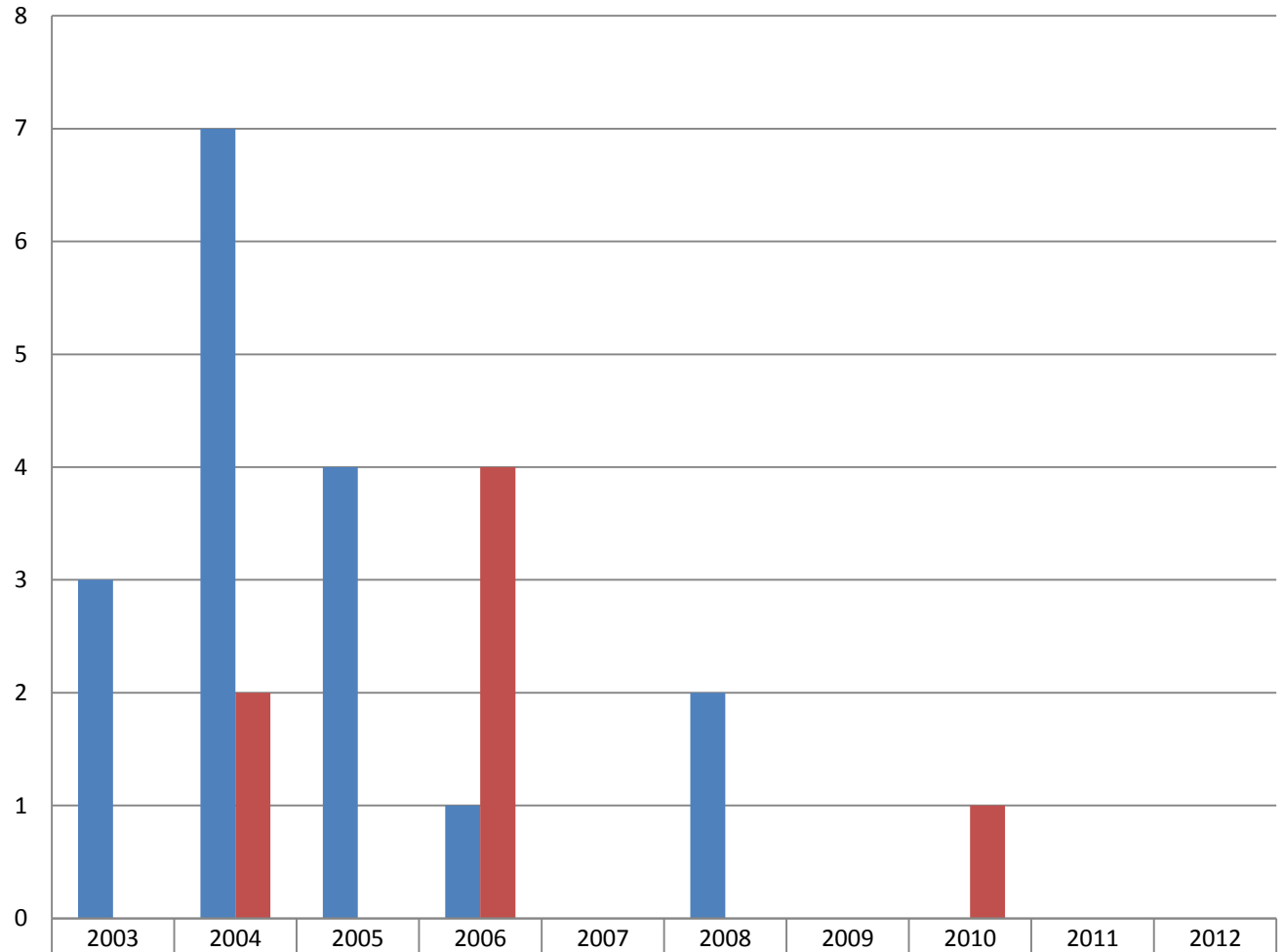
■ Perusteltu lausunto	1	4	5	4	1	0	4	3	2	1
■ Kanne EU:n tuomioistuimessa	0	2	0	4	0	0	0	1	0	0
■ Tuomio (Suomi tuomittu)	0	1	0	3	0	0	0	1	0	0

Ahvenanmaan osalta ei ole käytettävissä tietoa siitä, kuinka monta yksittäistä direktiiviä viralliset huomautukset ovat koskeneet. Näin ollen virallisten huomautusten määrää ei ole esitetty.

Lähteet: Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa 2003-2012 (UM:n julkaisemat vuosikertomukset), Europeiska unionen och Åland - prioriteringar och verksamhet – vuosikertomukset ja EUTORI-tietojärjestelmä. Huom. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen laskentajakso poikkeaa UM:n laskentajaksosta.

5.

Komission vuosina 2003 – 2012 esittämät direktiivien täytäntöönpanon viivästymistä koskevat kanteet EU:n tuomioistuimessa – tilanne myös Ahvenanmaan osalta



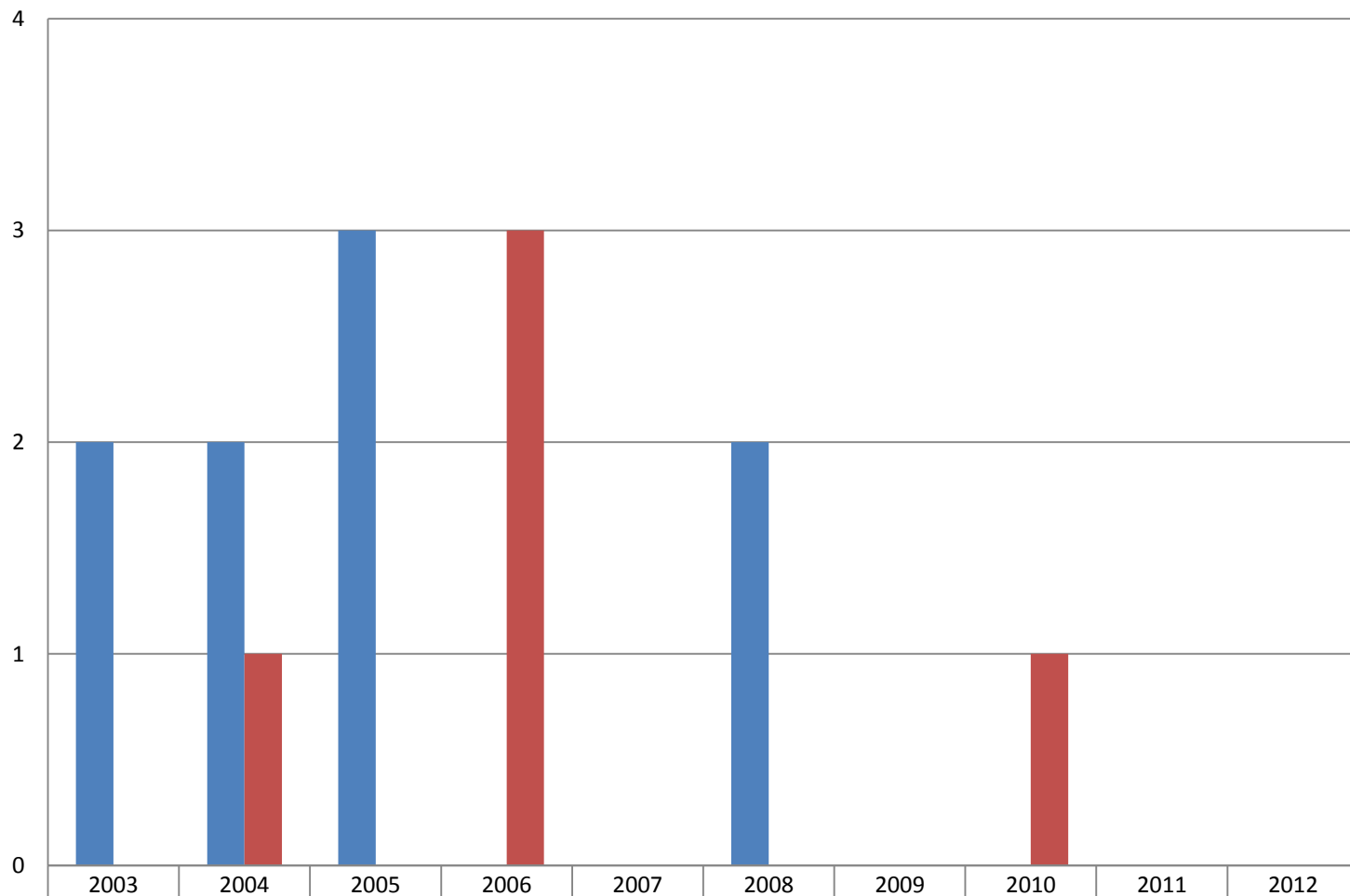
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
■ Kanne EU:n tuomioistuimessa (Manner-Suomi)	3	7	4	1	0	2	0	0	0	0
■ Kanne EU:n tuomioistuimessa (Åland)	0	2	0	4	0	0	0	1	0	0

Tilanteessa, jossa kanne kohdistuu sekä Manner-Suomeen että Ålandiin, se on kirjattu pelkästään Manner-Suomen kohdalle.

Lähteet: Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa 2003-2012 (UM:n julkaisemat vuosikertomukset), Europeiska unionen och Åland - prioriteringar och verksamhet – vuosikertomukset ja EUTORI-tietojärjestelmä. Huom. Ålandin maakunnan hallituksen laskentajakso poikkeaa UM:n laskentajaksosta.

6.

Direktiivien täytäntöönpanon viivästyminen koskevat EU:n tuomioistuimen tuomiot vuosina 2003 – 2012 – tilanne myös Ahvenanmaan osalta

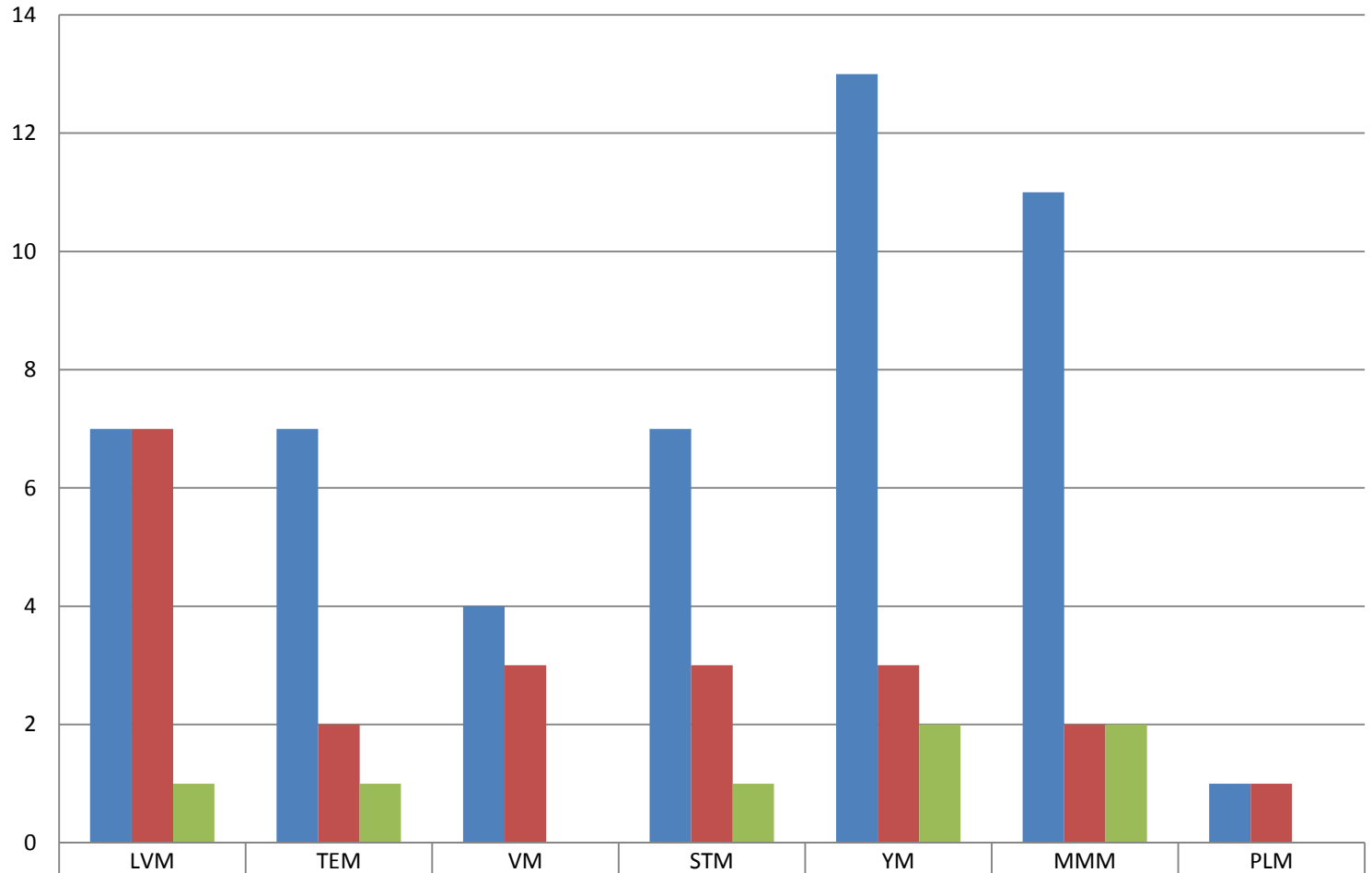


	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
■ Suomi tuomittu (Manner-Suomi)	2	2	3	0	0	2	0	0	0	0
■ Suomi tuomittu (Ahvenanmaa)	0	1	0	3	0	0	0	1	0	0

Tilanteissa, jossa tuomio kohdistuu sekä Manner-Suomeen että Ahvenanmaahan, se on kirjattu pelkästään Manner-Suomen kohdalle.

Lähteet: Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa 2003-2012 (UM:n julkaisemat vuosikertomukset), Europeiska unionen och Åland - prioriteringar och verksamhet – vuosikertomukset ja EUTORI-tietojärjestelmä. Huom. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen laskentajakso poikkeaa UM:n laskentajaksosta.

Komission Suomelle 1.1.2012 - 31.12.2012 esittämät täytäntöön pantavien direktiivien määrään suhteutetut viralliset huomautukset sektoreittain – tilanne 31.12.2012



■ Täytäntöön pantavat direktiivit	7	7	4	7	13	11	1
■ Viralliset huomautukset	7	2	3	3	3	2	1
■ Käsittely päättynyt	1	1	0	1	2	2	0