



Tuloksellisuustarkastuskertomus

# EU-lainsäädännön täytäntöönpano





Tuloksellisuustarkastuskertomus  
**EU-lainsäädännön täytäntöönpano**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8093 (NID.)  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-385-2 (NID.)  
ISBN 978-952-499-386-9 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-499-386-9  
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-386-9](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-386-9)

LÖNNBERG PRINT & PROMO  
HELSINKI 2017

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 077/54/2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, oikeusministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, ulkoasiainministeriölle, valtioneuvoston kanslialle, valtiovarainministeriölle ja ympäristöministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan suurelle valiokunnalle, eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista liikenne- ja viestintäministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, oikeusministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, ulkoasiainministeriöllä, valtioneuvoston kanslialla, valtiovarainministeriöllä ja ympäristöministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2020.

Helsingissä 7. syyskuuta 2017

Marko Männikkö  
ylivohtaja

Tuula Näätänen  
johtava tuloksellisuustarkastaja



Suomella on Euroopan unionin jäsenvaltiona velvollisuus saattaa EU:n direktiivit oikea-aikaisesti ja täsmällisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Epäonnistunut täytäntöönpano voi johtaa komission käynnistämään rikkomusmenettelyyn jäsenvaltiota vastaan, minkä seurauksena jäsenvaltio voidaan tuomita maksamaan mittavia taloudellisia sanktioita. Epäonnistunut täytäntöönpano voi johtaa myös jäsenvaltion yksityisille tahoille maksamiin vahingonkorvauksiin ja aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, mitkä hallinnon sisäiset ja toimintaympäristöstä johtuvat seikat luovat edellytyksiä EU-lainsäädännön tehokkaalle täytäntöönpanolle.

### Täytäntöönpanon oikea-aikaisuuteen tulee edelleen panostaa

Täytäntöönpanon oikea-aikaisuus kehittyi Suomessa myönteisesti vuosina 2012–2015, jolloin Suomea vastaan käynnistettyjen rikkomusmenettelyjen määrä vähentyi. Määrä nousi jälleen vuonna 2016. Rikkomusmenettelyjen määrä suhteessa täytäntöön pantavien direktiivien määrään on viime vuosina ollut kasvussa. Jotta vältetään oikeudellista epävarmuutta ja minimoidaan täytäntöönpanoon liittyvien taloudellisten sanktioiden riski, on tärkeää, ettei rikkomusmenettelyjen suhteellinen määrä pääse kasvamaan.

Suomea vastaan käynnistetyt viivästyksiä koskevat rikkomusmenettelyt etenivät tarkasteluajanjaksolla suhteellisen harvoin rikkomusmenettelyn toiseen vaiheeseen eli niin sanottuun perusteltuun lausuntoon saakka. Vaikka viime aikoina aikaisempaa useampi menettelyistä on edennyt perustellun lausunnon vaiheeseen, ne eivät kuitenkaan ole johtaneet sanktioiden määräämiseen Suomelle. Rikkomusmenettelyjen päättäminen on viime vuosina kestänyt monissa tapauksissa useita kuukausia, joten tältä osin on edelleen parannettavaa.

Suomea vastaan on käynnistetty vuosina 2010–2015 komission määrittelemiін verrokkimaihin verrattuna melko vähän sisällöllisesti väärää täytäntöönpanoa koskevia rikkomusmenettelyjä. Suomen täytäntöönpano näyttäisi siten rikkomusmenettelyjen määrän valossa onnistuneen sisällöllisesti melko hyvin. Suomi on pärjännyt vertailussa hyvin myös EU-jäsenmaiden keskiarvoon nähden.

### Kansallisen liikkumavaran käyttö ei ole aina ilmennyt selkeästi hallituksen esityksistä

Useista viimeaikaisista hallituksen esityksistä on ainoastaan epäsuorasti selvinnyt direktiivin salliman kansallisen liikkumavaran laajuus ja käyttömahdollisuudet. Direktiivien sallimaa kansallista liikkumavaraa ei ole kaikissa hallituksen esityksissä kuvattu selkeästi ja lainsäädännön laatimista koskevien suositusten mukaisesti. Hallituksen esityksistä ei myöskään käynyt riit-

tävästi ilmi, miltä osin kansalliset säädösehdotukset johtuvat EU-oikeuden velvoitteista ja miltä osin puhtaasti kansallisista tarpeista. Tämä on ongelmallista lainvalmistelun avoimuuden kannalta. Joissakin hallituksen esityksissä liikkumavaran laajuutta oli kuitenkin selvitetty seikkaperäisesti.

Kansallisen liikkumavaran käytön kannalta on olennaista, että käytön vaikutukset tuodaan selkeästi esille hallituksen esityksessä. Kansallisen liikkumavaran käytön vaikutusarviointia ei ollut hallituksen esityksissä aina tehty edes niissä tapauksissa, joissa ehdotettiin kansallista lisäsääntelyä. Tämä on ongelmallista muun muassa sen vuoksi, että nimenomaan vaikutusarviointia voitaisiin käyttää perusteluna kansallisen liikkumavaran käytölle. Myöskään hallituksen esityksiin lausuntopalautteen perusteella tehdyt muutokset eivät käy esityksistä riittävästi ilmi.

### Erilaiset lainsäädäntöratkaisut vaativat valtiontaloudellisten riskien arviointia

Suomessa tehdään säännöllisesti lainsäädäntöuudistuksia, joissa EU-lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä vastataan myös kansallisiin lähtökohtiin perustuviin lainsäädännön uudistamistarpeisiin. Tämä voi olla tarpeellista myös siksi, että lainsäädäntökokonaisuus pysyisi johdonmukaisena ja selkeänä. EU-lainsäädännön täytäntöönpanon ja kotimaisen lainsäädännön uudistaminen toisistaan erillisinä lakimuutoksina voi johtaa vallitsevan oikeustilan epäselvyyteen, mikä on haitallista yksilöiden, yritysten ja viranomaisten kannalta.

Muun lainsäädännön uudistamisen liittäminen osaksi EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa voi kuitenkin hidastaa lainsäädäntöprosessia ja luoda siten riskin, että täytäntöönpano viivästyy. Viivästyksestä aiheutuvien taloudellisten sanktioiden riski on puolestaan kasvanut, sillä komissio vaatii nykyään entistä systemaattisemmin EU-tuomioistuinta määräämään taloudellisia sanktioita jäsenvaltioille. Laajempia lainsäädäntöuudistuksia harkittaessa onkin arvioitava myös täytäntöönpanon viivästymisen valtiontaloudellisia riskejä. EU-lainsäädännön täytäntöönpanon viivästymiseen on joskus vaikuttanut myös se, että kotimaisille lainvalmisteluhankkeille on annettu etusija EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon nähden.

### Hallinnonalarajat ylittävissä hankkeissa on ollut epäselvyyksiä vastuiden määrittelemisessä

Hallinnonalarajat ylittävissä hankkeissa täytäntöönpanoon on liittynyt ongelmia ministeriöiden vastuusuhteiden määrittämisessä. Esimerkiksi täytäntöönpanosta päävastuussa olevan ministeriön määrittelemisen ei ole ollut kaikissa tapauksissa yksiselitteistä, mikä on hidastanut täytäntöönpanon käynnistämistä.



Hallinnonalarajat ylittävissä täytäntöönpanohankkeissa tulisi pyrkiä toimimaan koordinaatioon ja vastuusuhteiden selkeyteen. Toimivan yhteistyön tarvetta voidaan korostaa myös siksi, että komission toimintalinjausten perusteella Euroopan unionin lainsäädäntöpolitiikassa painotetaan yhä enemmän laajoja lainsäädäntöhankkeita.

### Täytäntöönpanon keskitettyä seuranta on kehitetty

EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa seurataan lähes kaikissa EU-jäsenvaltioissa keskitetysti. Suomessa keskitettyä seuranta on alettu toteuttaa elokuusta 2016 valtioneuvoston EU-sihteeristön johdolla. Tätä voidaan pitää myönteisenä uudistuksena täytäntöönpanon viivästyisestä mahdollisesti seuraavien taloudellisten sanktioiden välttämiseksi ja muiden riskien minimoimiseksi. Lisäksi keskitetyllä seurannalla on saavutettavissa hyötyjä siinä, että seurantatietoja pystytään täsmentämään ja korjaamaan. Täytäntöönpanon seuranta on järjestetty riittävän kevyesti siten, ettei se kulu tahtomasti ministeriöiden resursseja.

Useimmissa ministeriöissä on muodostettu käytäntöjä EU-lainsäädännön täytäntöönpanon seurantaan. Myönteisenä voidaan pitää sitä, että niissä ministeriöissä, joissa on säännöllisesti ja eniten EU-lainsäädännön täytäntöönpanotehtäviä, täytäntöönpanoasioita myös seurataan säännönmukaisesti.

### Tarkastusviraston suositukset

1. Hallituksen esityksissä tulee kuvata avoimesti, millaista kansallista liikkumavaraa direktiiviin sisältyy ja miten liikkumavaraa on käytetty sekä se, miltä osin kansalliset säädösehdotukset johtuvat EU-oikeuden velvoitteista ja miltä osin puhtaasti kansallisista tarpeista. Lisäksi hallituksen esityksissä tulee arvioida kansallisen liikkumavaran käytön vaikutukset, ja niistä tulisi käydä selkeästi ilmi myös lausuntopalautteen perusteella tehdyt muutokset.
2. Ministeriöiden olisi erilaisia täytäntöönpanoon liittyviä lainsäädäntöratkaisuja harkittaessa arvioitava täytäntöönpanon viivästyisestä aiheutuvia riskejä valtiontaloudelle. Tämä on tärkeää tehtäessä laajoja kokonaisuudistuksia, joihin liittyy myös kansallisista lähtökodista tehtävää lainsäädännön uudistamista.
3. Täytäntöönpanon keskitettyä seuranta valtioneuvostossa on kehitettävä jatkossakin viivästyisestä aiheutuvien valtiontaloudellisten ja muiden riskien minimoimiseksi. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että komissio vaatii nykyään aiempaa systemaattisemmin EU-tuomioistuinta määrittämään taloudellisia sanktioita jäsenvaltioille viivästy mistilanteissa.



# Sisällys

<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>4</b>
<b>1 Mitä tarkastettiin</b>	<b>11</b>
<b>2 Onko EU-lainsäädännön täytäntöönpano parantunut viime vuosina?</b>	<b>15</b>
2.1 Täytäntöönpanon oikea-aikaisuuteen tulee edelleen panostaa	15
2.2 Viivästykset voivat edetä rikkomusmenettelyn toiseen vaiheeseen	21
<b>3 Miten hyvin tehokkaan täytäntöönpanon edellytyksistä on huolehdittu valtioneuvostossa?</b>	<b>25</b>
3.1 Ministeriöt ovat muodostaneet käytäntöjä täytäntöönpanon seurantaan	25
3.2 Valtioneuvoston tukitoimintoja on kehitetty	27
3.3 Täytäntöönpanon suunnitelmallisuus on tärkeää	30
<b>4 Noudatetaanko EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa ohjeistusten suosituksia ja hyvän lainvalmistelun periaatteita?</b>	<b>33</b>
4.1 Ohjeiden suosituksia on noudatettu vaihtelevasti	33
4.2 Täytäntöönpanoa tehdään eriasteisilla säädöksillä	35
4.3 Hallinnonalarajat ylittävien hankkeiden vastuunjakoa olisi selkiytettävä	37
<b>5 Onko EU-säädösten mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa hyödynnetty avoimesti ja perustellusti?</b>	<b>41</b>
5.1 Kansallisen liikkumavaran sisältöä ei ole aina kuvattu selkeästi	41
5.2 Liikkumavaran käytön perusteluissa ja vaikutusten arvioinnissa on parannettavaa	44
<b>Liite: Miten tarkastettiin</b>	<b>46</b>
<b>Viitteet</b>	<b>50</b>



# 1 Mitä tarkastettiin

Suomella on Euroopan unionin jäsenvaltiona velvollisuus saattaa EU:n direktiivit oikea-aikaisesti ja täsmällisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tarvittaessa on myös annettava EU-asetuksia täydentäviä kansallisia säädöksiä. Kokonaisuudessaan EU-oikeudella on laaja vaikuttavuus, sillä huomattava osa Suomessa sovellettavasta lainsäädännöstä perustuu EU:n oikeuteen.

EU-lainsäädännön tehokas täytäntöönpano tarkoittaa paitsi oikea-aikaista myös täydellistä täytäntöönpanoa. Näiden vaatimusten täyttyminen on tärkeää, sillä epäonnistunut – viivästynyt tai sisällöltään vääränlainen tai puutteellinen – täytäntöönpano voi johtaa komission käynnistämään rikkomusmenettelyyn jäsenvaltiota vastaan. Rikkomusmenettelyn seurauksena jäsenvaltio voidaan tuomita maksamaan taloudellisia sanktioita. Epäonnistunut täytäntöönpano voi johtaa myös jäsenvaltion yksityisille tahoille maksamiin vahingonkorvauksiin sekä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. Suomella oli merkittäviä ongelmia direktiivien oikea-aikaisessa täytäntöönpanossa vuosina 2010–2011. Muun muassa eduskunnan suuri valiokunta on edellyttänyt, että viivästyksiin puututaan suunnitelmallisemmin ja riittävin resurssein.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, luovatko hallinnon sisäiset ja toimintaympäristöstä johtuvat seikat edellytyksiä EU-lainsäädännön tehokkaalle täytäntöönpanolle. EU-asioiden valmistelu rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle. Tarkastuksen kohteena olivat kaikki ministeriöt.

Tarkastuksessa selvitettiin direktiivien täytäntöönpanon oikea-aikaisuuden toteutumista ja kehitystä vuosina 2010–2015. Tarkastuksessa selvitettiin myös, kuinka nopeasti Suomea vastaan käynnistetyt rikkomusmenettelyt saadaan päätökseen. Lisäksi vertailtiin täytäntöönpanon onnistumista Suomessa ja eräissä komission määrittelemissä verrokkimaissa.

Tarkastuksessa arvioitiin myös, miten hyvin tehokkaan täytäntöönpanon edellytyksistä on huolehdittu valtioneuvostossa ja onko EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa noudatettu tarkoituksenmukaisella tavalla hyvän hallinnon vaatimuksia ja erilaisten lainsäädäntöohjeiden suosituksia.

Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin, kuinka avoimesti ja perustellusti EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa käytetään direktiivien sallimaa kansallista liikkumavaraa. Eduskunnan lainsäädäntövallan varmistamiseksi kansallisen liikkumavaran ja sen käytön tulisi käydä selkeästi ilmi hallituksen esityksestä.

Tarkastus kuuluu Valtiontalouden tarkastusviraston lainsäädännön laatu-tarkastusteemaan. Edellinen EU-lainsäädäntöön liittyvä tarkastus, ”EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa”, julkaistiin vuoden 2016 alussa.

## EU-lainsäädännön epäonnistunut täytäntöönpano aiheuttaa riskejä valtiontaloudelle

Suomella on EU:n jäsenvaltiona velvollisuus saattaa direktiivit oikea-aikaisesti ja täsmällisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, minkä lisäksi täytäntöönpanosta on ilmoitettava (notifioitava) komissiolle. Lisäksi on tarvittaessa annettava EU-asetuksia täydentäviä kansallisia säännöksiä esimerkiksi toimivaltaisista viranomaisista.

Komissio voi käynnistää rikkomusmenettelyn jäsenvaltiota vastaan, jos jäsenvaltio laiminlyö EU-lainsäädännön täytäntöönpanovelvoitteensa. Rikkomusmenettely voidaan käynnistää, jos direktiivin täytäntöönpano on viivästynyt tai jos jäsenvaltio ei ole ilmoittanut eli notifioinut täytäntöönpanosta ajoissa. Rikkomusmenettely voidaan aloittaa myös, mikäli komissio katsoo, ettei jäsenvaltion lainsäädäntö ole EU-oikeuden mukainen.

Epäonnistuneeseen – viivästyneeseen tai sisällöltään vääranlaiseen tai puutteelliseen – täytäntöönpanoon liittyy taloudellisten sanktioiden riski, sillä komission käynnistämä rikkomusmenettely voi johtaa asian käsittelemiseen EU-tuomioistuimessa, joka voi puolestaan määrätä jäsenvaltiolle sekä uhkasakon että kiinteämääräisen hyvitysmaksun. Taloudellisten sanktioiden välitön riski koskee lainsäätämisyjärjestyksessä annettujen direktiivien täytäntöönpanon viivästyksiä. Riski ei koske komission antamien direktiivien täytäntöönpanoa eikä se ulotu välittömästi tilanteisiin, joissa täytäntöönpano on tapahtunut puutteellisesti tai virheellisesti. Sanktioiden suuruus määräytyy jäsenvaltiokohtaisesti, mutta ne ovat joka tapauksessa mittavia. Suomen osalta kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäissumma on nyt 1 528 000 euroa, mutta hyvitys saattaa olla huomattavasti suurempikin riippuen muun muassa rikkomuksen kestosta ja kyseessä olevan direktiivin merkittävyydestä yksityisten henkilöiden oikeuksien kannalta. Suomelle osoitetut uhkasakkovaatimukset ovat olleet huomattavia (esim. sähkö- ja maakaasumarkkinadirektiivien osalta yhteensä yli 60 000 euroa päivää kohti). Komissio on kuitenkin luopunut vaatimuksistaan Suomen korjattua rikkomuksensa.

Epäonnistuneeseen täytäntöönpanoon liittyy myös muita valtiontaloudellisia riskejä. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta koskevan EU-oikeuden periaatteen mukaan EU-oikeutta rikkonut jäsenvaltio on velvollinen korvaamaan yksityisille henkilöille tai yrityksille EU-oikeuden rikkomisesta aiheutuneen vahingon. Yksityiset henkilöt ja yritykset voivat siten tietyin edellytyksin nostaa Suomea vastaan vahingonkorvauskanteen katsoessaan kärsineensä vahinkoa direktiivin täytäntöönpanon viivästymisen tai puutteellisuuden vuoksi. Siten epäonnistunut täytäntöönpano voi johtaa vahingonkorvausvastuusiin yksityisiä tahoja kohtaan. Epäonnistuneeseen täytäntöönpanoon liittyy samalla sanktioita ja vahingonkorvausvastuuta mahdollisesti merkittävämpiä valtiontaloudellisia riskejä: Puutteellinen EU-lainsäädännön täytäntöönpano aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. Täytäntöönpanon puutteellisuus voi myös haitata yritystoimintaa ja aiheuttaa negatiivisia kansantaloudellisia vaikutuksia.

Lissabonin sopimuksessa (2009) tehostettiin mahdollisuuksia taloudellisten sanktioiden määräämiseen täytäntöönpanon viivästyessä. Lisäksi komissio ilmoitti joulukuussa 2016 tiukentavansa sanktioita koskevaa käytäntöään täytäntöönpanoviivästysten osalta. Jatkossa komissio pyytää järjestelmällisesti EU-tuomioistuinta määräämään rangaistuksena täytäntöönpanon viivästymisestä sekä kiinteämääräisen hyvityksen että uhkasakon, kun se aiemmin vaati näissä asioissa käytännössä vain uhkasakkoa. Vaikka jäsenvaltio panisikin direktiivin täytäntöön oikeudenkäynnin aikana, komissio ei myöskään enää perukannettaan pelkästään tästä syystä. Uutta käytäntöä sovelletaan rikkomusmenettelyissä, joiden osalta päätös virallisen huomautuksen lähettämisestä on tehty tiedonannon julkaisemisen (19.1.2017) jälkeen.





## 2 Onko EU-lainsäädännön täytäntöönpano parantunut viime vuosina?

Suomella on ollut ongelmia direkttiivien oikea-aikaisessa täytäntöönpanossa, erityisesti vuosina 2010–2011. Oikea-aikainen täytäntöönpano on kuitenkin yleisesti välillä parantunut, sillä vuosina 2012–2015 viivästyksiä oli keskimäärin huomattavasti vähemmän. Vuonna 2016 tilanne on jälleen heikentynyt. Oikea-aikaisessa täytäntöönpanossa on kuitenkin ollut ministeriökohtaisia eroja, jotka johtuvat ainakin osittain ministeriöiden täytäntöönpanotehtävien vaihtelevasta määrästä.

Suomea koskevat viivästyksistä aiheutuvat rikkomusmenettelyt ovat tarkasteluajanjaksolla edenneet joissakin tapauksissa rikkomusmenettelyn toiseen vaiheeseen eli niin sanottuun perusteltuun lausuntoon asti, ja käynnistyneet rikkomusmenettelyt on usein saatu päätökseen vasta useiden kuukausien kuluttua täytäntöönpanon määräajan päättymisestä.

### 2.1 Täytäntöönpanon oikea-aikaisuuteen tulee edelleen panostaa

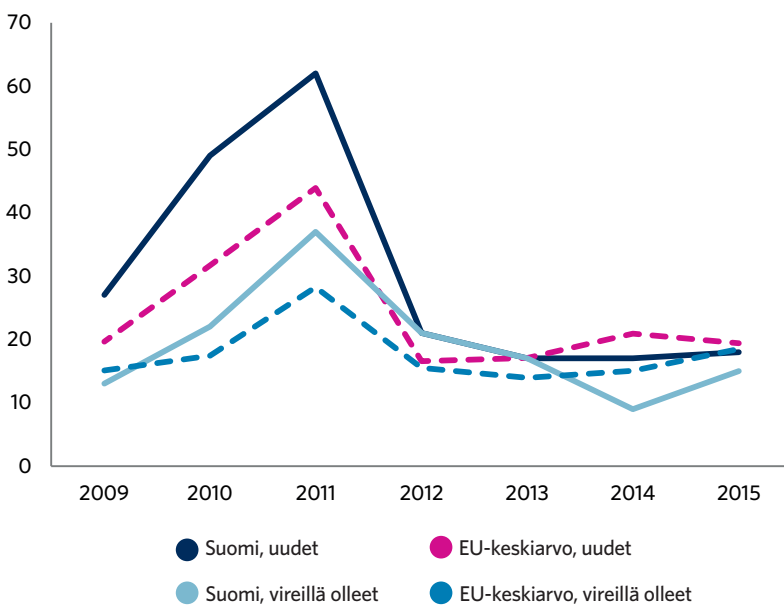
Suomella on EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 291 artiklan mukaan velvollisuus toteuttaa tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten täytäntöönpanemiseksi.<sup>1</sup> Tällaisia säädöksiä ovat EU:n päätökset, asetukset ja direktiivit, joista erityisesti direktiivit edellyttävät kansallisia täytäntöönpanotoimia. Suomen on pantava EU-direktiivit kansallisesti täytäntöön oikeasisältöisesti annetussa määräajassa. Tarkastuksessa keskitytään direkttiivien oikea-aikaisen täytäntöönpanon tarkasteluun.

#### Rikkomusmenettelyt

- Komissio valvoo EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa.
- Komissio voi käynnistää rikkomusmenettelyn jäsenvaltiota vastaan, jos täytäntöönpano viivästyy, täytäntöönpano on sisällöllisesti virheellinen tai EU-lainsäädäntöä sovelletaan jäsenvaltiossa väärällä tavalla.
- Rikkomusmenettelyn vaiheita ovat virallinen huomautus, perusteltu lausunto ja kanne.
- Jos rikkomusmenettely johtaa asian käsittelyyn EU-tuomioistuimessa, voi seurauksena olla sekä uhkasakkoja että kiinteämääräinen hyvitysmaksu.
- Komissio pitää yllä tilastoja EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta jokaisessa jäsenvaltiossa.
- Tilastoja Suomea vastaan käynnistetyistä rikkomusmenettelyistä on saatavilla myös ulkoasiainministeriön julkaisusta ”Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa”.

Suomella oli huomattavia ongelmia direkttiivien oikea-aikaisessa täytäntöönpanossa erityisesti vuosina 2010–2011 (kuvio 1). Suomea vastaan käynnistettiin kyseisinä vuosina huomattavan paljon viivästyksiä koskevia rikkomusmenettelyjä, ja Suomessa täytäntöönpanon oikea-aikaisuus toteutui heikemmin kuin monissa muissa EU-maissa. Suomea vastaan käynnistettyjen rikkomusmenettelyjen määrä oli suuri myös suhteutettuna täytäntöön pantavien direkttiivien määrään. Täytäntöönpanon oikea-aikaisuus kuitenkin parantui Suomessa vuosina 2012–2015. Viivästysten – sekä vuosittain käynnistettyjen uusien tapausten että vuosittain vireillä olleiden – määrä laski vuosina 2014–2015 alle EU:n jäsenvaltioiden keskiarvon. Tilanne on sittemmin jälleen heikentynyt, sillä vuonna 2016 Suomea vastaan käynnistettiin 36 viivästystä koskevaa rikkomusmenettelyä. Myös vireillä olevien viivästystä koskevien rikkomusmenettelyjen määrä oli vuonna 2016 yli kaksinkertainen (39) verrattuna vuoteen 2015.

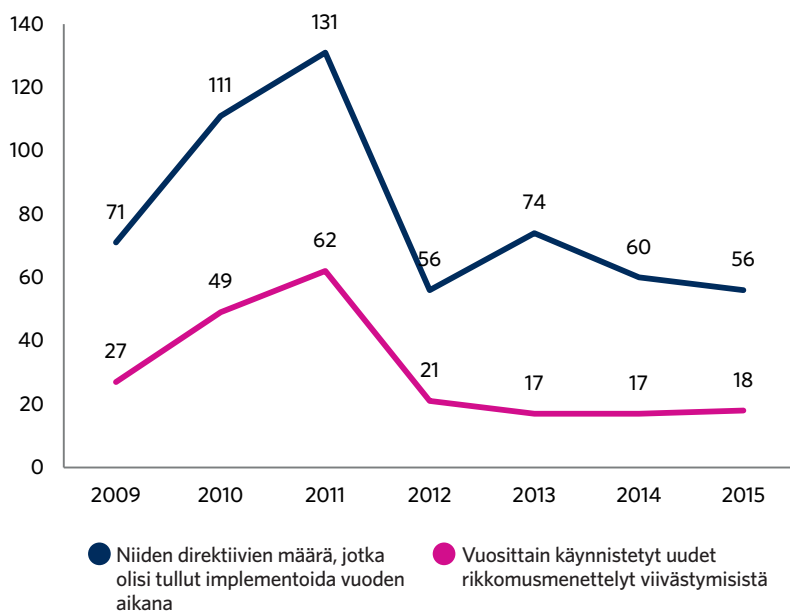
Täytäntöönpanon oikea-aikaisuus parantui vuosina 2012–2015



Kuvio 1: Uusien ja vireillä olleiden viivästysten määrä Suomessa suhteessa EU:n jäsenvaltioiden keskiarvoon<sup>2</sup>

Täytäntöönpanoviivästysten määrän vähentymiseen on vaikuttanut ainakin osittain täytäntöön pantavien direkttiivien määrän vähentyminen. Täytäntöön pantavien direkttiivien määrä on vähentynyt huomattavasti vuosien 2010–2011 jälkeen, mikä on näkynyt ainakin osittain myös rikkomusmenettelyjen määrän vähenemisenä samana ajanjaksona (kuvio 2). Pelkästään täytäntöön pantavien direkttiivien määrä ei kuitenkaan selitä viivästysten määrää. Esimerkiksi vuonna 2013 on ollut useita täytäntöön pantavia direkttiivejä, mutta tästä huolimatta Suomea vastaan ei ole käynnistetty kyseisenä tai seuraavana vuonna kovinkaan paljon viivästystä koskevia rikkomusmenettelyjä.

Täytäntöön pantavien direkttiivien määrä on vähentynyt



Kuvio 2: Täytäntöön pantavien direktiivien ja Suomea vastaan vuosittain käynnistettyjen uusien rikkomusmenettelyjen määrä<sup>3</sup>

Rikkomusmenettelyjä on ollut vuosien 2010–2011 jälkeen vähemmän myös täytäntöön pantavien direktiivien vuosittaisiin määriin suhteutettuna (kuvio 2). Vuodesta 2013 lähtien viivästysten suhteellinen määrä on kuitenkin ollut kasvussa: vuonna 2015 täytäntöön pantavia direktiivejä oli vähemmän, mutta viivästysten määrä kasvoi yhdellä.

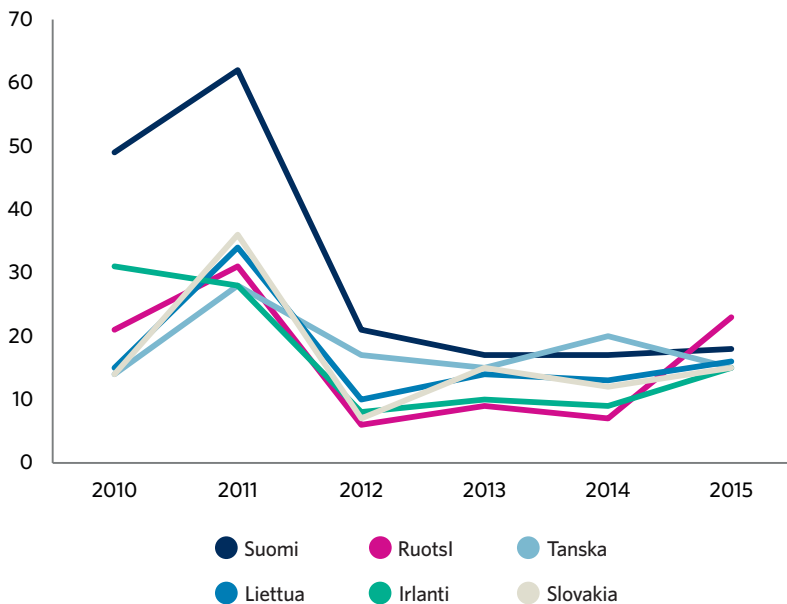
EU-lainsäädännön täytäntöönpanon oikea-aikaisuutta voidaan tarkastella myös komission ylläpitämän sisämarkkinoiden tulostaulun perusteella. Puolivuositain julkaistava tulostaulu sisältää tietoja siitä, miten jäsenvaltiot ovat panneet sisämarkkinoita koskevat EU-säädökset kansallisesti täytäntöön. Komission sisämarkkinoiden tulostaulun perusteella direktiivien täytäntöönpanovaje – eli se, miten suurta osaa sisämarkkinadirektiiveistä ei ole pantu kansallisesti täytäntöön määräajassa – on kasvanut Suomessa vuoden 2015 aikana, vaikka se on edelleen EU-jäsenvaltioiden keskiarvoa pienempi.<sup>4</sup> Vaikka oikea-aikainen täytäntöönpano kehittyi vuosina 2012–2015 myönteisesti, on sitä syytä seurata edelleen tarkasti, mitä osoittaa myös tilanteen heikkeneminen vuonna 2016.

### Eröt verrokkimaihin kaventuivat vuosina 2012–2015

Suomella oli Euroopan komission määrittelemiін verrokkimaihin eli Ruotsiin, Tanskaan, Liettuaan, Irlantiin ja Slovakiaan verrattuna erityisen paljon direktiivien täytäntöönpanoviiveitä vuosina 2010 ja 2011, mutta viime vuosina erot ovat kaventuneet huomattavasti (kuvio 3). Toisaalta erojen kaventumisesta huolimatta Suomi pärjää edelleen hieman heikommin kuin suurin osa verrokkimaista. Vuoden 2016 tilanne on kuitenkin huomattavasti heikompi. Viivästyksiä koskevia uusia rikkomusmenettelyjä aloitettiin Suomea vastaan yhdeksänneksi eniten, ja vuoden 2016 lopussa vireillä olleiden menettelyjen osalta Suomen suoritus oli viidenneksi heikoin.<sup>5</sup>

Viivästysten suhteellinen määrä on kasvussa

Suomi on täytäntöönpanossa vertailuryhmänsä viimeisiä



Kuvio 3: Vuosittain käynnistetyt viivästystä koskevat rikkomusmenettelyt Suomessa ja verrokkimaissa<sup>6</sup>

Suomen vireillä olleiden viivästystapausten määrä väheni tasaisesti vuoteen 2014 asti, jolloin Suomi oli verrokkimaiden tasolla. Vuonna 2015 vireillä olleiden viivästystapausten määrä kasvoi. Kokonaisuudessaan vireillä olevien tapausten määrä kehittyi Suomen osalta myönteisesti, mutta edelleen tulee pyrkiä siihen, ettei vireillä olevien tapausten määrä lähde jälleen kasvuun, kuten vuonna 2016 tapahtui.

### Oikea-aikaisessa täytäntöönpanossa on hallinnonalakohtaisia eroja

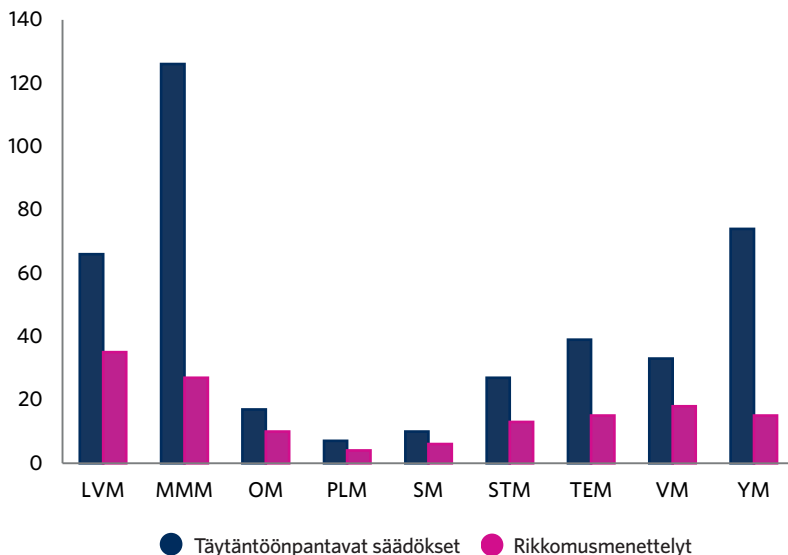
EU-lainsäädännön täytäntöönpano on osa säädösvalmistelua, joka on yksi ministeriöiden perustehtävistä. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 §:n mukaan EU:ssa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu. Siten ministeriöt vastaavat myös omaan toimialaansa kuuluvien EU-säädösten kansallisen täytäntöönpanon suunnittelusta ja toteuttamisesta.

Täytäntöönpanotavien direktiivien määrä on vaihdellut ministeriöittäin vuosina 2010–2015 (kuvio 4). Kyseisenä ajanjaksona täytäntöönpanotehtäviä on ollut eniten maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilla. On kuitenkin huomioitava, että suurin osa maa- ja metsätalousministeriön vastuulla olleista direktiiveistä oli täytäntöönpanotavina vuosina 2010–2011. Maa- ja metsätalousministeriön täytäntöönpanovastuulla olevien direktiivien määrä on sittemmin vähentynyt huomattavasti. Tarkastuksessa ei huomioitu ministeriökohtaisia eroja EU-säädösten täytäntöönpanon resursseissa.

Viivästyksen perusteella käynnistettyjen rikkomusmenettelyjen määrä vaihtelee huomattavasti ministeriöittäin, mihin vaikuttaa myös täytäntöönpanotehtävien määrä. Myös täytäntöönpanon viivästysten määrä suhteutettuna täytäntöönpanotehtävien määrään vaihtelee ministeriöittäin. Esimerkiksi ympäristöministeriön vastuulla olleista direktiiveistä on käynnistetty melko vähän rikkomusmenettelyjä, kun rikkomusmenettelyjen määrä suhteutetaan täytäntöönpanotavina olleiden direktiivien määrään. Tarkastelussa ei ole eritelty Ahvenanmaan maakunnan osuutta rikkomusmenettelyis-

Ministeriöiden täytäntöönpanotehtävien määrä on vaihdellut

tä. Täytäntöönpanosta vastaavien ministeriöiden tiedoissa olevat puutteet heikentävät hieman, mutta eivät merkittävästi, ministeriökohtaista tietojen vertailtavuutta. On myös huomioitava, että tarkasteltavana ajanjaksona täytäntöönpanotehtäviä liittyi muun muassa oikeusministeriössä myös niin sanotun III-pilarin puitepäätöksiin. Puitepäätökset, joita ennen tehtiin poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla, muistuttivat luonteeltaan direktiivejä.



Kuvio 4: Täytäntöönpantavien säädösten ja viivästysten määrät ministeriöittäin vuosina 2010–2015<sup>7</sup>

On huomioitava, että ministeriöillä voi olla direktiivien täytäntöönpanon lisäksi muitakin EU-lainsäädännöstä – esimerkiksi asetuksista – aiheutuvia täytäntöönpanotehtäviä, jotka vaikuttavat ministeriön täytäntöönpanotaakan suuruuteen. Hallinnonalakohtaiset direktiivit myös poikkeavat sisällöllisesti toisistaan esimerkiksi siten, että tietyt direktiivit ovat sisällöllisesti laajempia tai hankalampia ja samalla työläämmiin täytäntöönpantavia. Eri ministeriöillä on edellä kuvatulla tavalla erilaisia EU-säädöksiä täytäntöönpantavina: esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön vastuulla on nykyisin pitkälti asetuksia. Lisäksi ministeriön täytäntöönpanovastuulla olevat direktiivit ovat paljolti tekniluonteisia, joten täytäntöönpano voidaan toteuttaa kansallisilla asetuksilla.

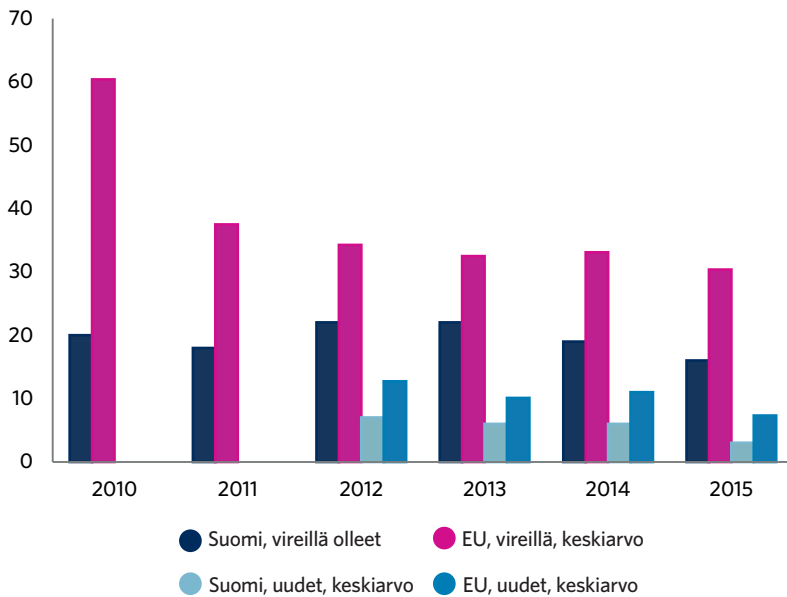
Ministeriöillä on direktiivien lisäksi myös muita EU-lainsäädännöstä aiheutuvia täytäntöönpanotehtäviä

### Täytäntöönpano näyttää onnistuneen sisällöllisesti melko hyvin

EU:n perussopimukset edellyttävät direktiivien täytäntöönpanon oikea-aikaisuuden lisäksi myös sitä, että täytäntöönpano toteutetaan sisällöllisesti oikein. Tämä tarkoittaa sitä, että direktiivin tavoite toteutuu kansallisesti ja säädös pannaan täytäntöön kaikilta osin.

Suomen tilanne puutteellista täytäntöönpanoa ja virheellistä soveltamista koskevien, vuosittain käynnistettyjen uusien rikkomusmenettelyjen ja jo vireillä olleiden rikkomusmenettelyjen osalta on ollut vuosina 2012–2015 hyvä verrattuna EU-jäsenmaiden keskiarvoihin (kuvio 5). Täytäntöönpanon sisällöllistä onnistumista arvioitaessa ei kuitenkaan ole selvitetty sitä, ovatko käytetyt täytäntöönpanon keinot olleet lakiteknisesti oikeusjärjestyksen selkeyden ja johdonmukaisuuden kannalta parhaat mahdolliset.

Suomi on pärjännyt täytäntöönpanossa hyvin EU-jäsenmaiden keskiarvoihin nähden



Kuvio 5: Uusien ja vuosittain vireillä olleiden puutteellista täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevien rikkomusmenettelyjen määrä Suomessa ja EU:ssa<sup>8</sup>

### Täytäntöönpanon onnistumiseen vaikuttavat monenlaiset syyt

Täytäntöönpanon onnistumiseen vaikuttavat esimerkiksi kansalliset tekijät. Erityisesti usean ministeriön väliset täytäntöönpanohankkeet edellyttävät selkeää vastuunjakoa ja toimivaa koordinaatiota, jotta täytäntöönpano onnistuu määräajassa. Oikea-aikaiseen täytäntöönpanoon liittyvät myös kysymykset säädöstasosta. Lain tasolla sääntely on esimerkiksi asetuksen antamiseen nähden huomattavasti hitaampi prosessi, mikä aiheuttaa riskejä oikea-aikaiselle täytäntöönpanolle. Toisaalta perustuslaissa asetetaan varsin tiukat vaatimukset sille, voidaanko täytäntöönpano toteuttaa muuten kuin lailla.

Oikea-aikaisen täytäntöönpanon onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä ovat myös muun muassa poliittisen tason keskustelut sekä sidosryhmien eriyvät kannat, toisin sanoen kompromissien löytäminen kansallisesti, mikä voi osaltaan viedä aikaa lainvalmistelulta tai siihen ryhtymiseltä. Sisällöllistä täytäntöönpanoa ja sitä koskevien rikkomusmenettelyjen määrän vähenemistä on edesauttanut komission ja jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä vakiintuneesti sovellettu ns. EU Pilot -menettely. Suomi on soveltanut menettelyä vuodesta 2008 alkaen. Tällä tarkoitetaan varhaisessa vaiheessa tapahtuvaa sovittelua. Jos Euroopan komissio havaitsee tai saa tietoonsa EU-lainsäädännön mahdollisen rikkomistapauksen, se pyrkii pikaisesti ratkaisemaan ongelman kyseisen jäsenvaltion kanssa käytävän jäsennellyn vuoropuhelun (EU Pilot) avulla. Jäsenvaltio voi toimittaa tapausta koskevia täydentäviä tosiseikkoja tai oikeudellisia tietoja, jotta voidaan löytää pikainen EU:n lainsäädännön mukainen ratkaisu ja siten välttää virallisen rikkomusmenettelyn aloittaminen.<sup>9</sup>

Komissio on kuitenkin ilmoittanut, että se aikoo jatkossa aloittaa rikkomusmenettelyt käyttämättä EU Pilot -menettelyä, lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa sen nimenomaisesti katsotaan olevan hyödyllistä. Ulko-

Täytäntöönpanon onnistumisella useita haasteita

asiainministeriö arvioi lausunnossaan, että onkin oletettavaa, että jatkossa rikkomusmenettelyyn joudutaan nopeammin, ja myös rikkomusmenettelyjen määrä saattaa kasvaa. Samalla kasvaa riski, että rikkomusmenettelyt päätyvät aiempaa nopeammin EU-tuomioistuimeen. Tämä korostaa entistään sen merkitystä, että EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta kyetään suoriutumaan asianmukaisesti.

Täytäntöönpanoon liittyy myös kysymys siitä, toteutetaanko se osana kansallisen sääntelyn uudistamista. Täytäntöönpanon toteuttaminen osana laajempaa kansallisen sääntelyn uudistamisprosessia voi olla riski oikea-aikaisen täytäntöönpanon kannalta. Viivästyminen voi vaikuttaa myös lainsäädäntöhankkeiden priorisointi siten, että esimerkiksi kotimaiset lainsäädäntöhankkeet toteutetaan ensin.

Täytäntöönpanon viivästyminen voi joskus vaikuttaa myös Ahvenanmaan itsehallinnollinen asema. Ahvenanmaan maakunnan tehtävänä on huolehtia EU-säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin täytäntöönpanotoimet kuuluvat itsehallintolain mukaan sen toimivaltaan. Ahvenanmaa toteuttaa täytäntöönpanon kuitenkin usein siten, että se viittaa Manner-Suomen sääntelyyn. Tämä voi tapahtua vasta sen jälkeen, kun Manner-Suomi on saattanut EU-säädökset osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

Tarkastuksessa ei tehty vertailua muihin EU-maihin ministeriöiden lainsäädännön valmisteluun ja täytäntöönpanoon käytettävissä olevista resursseista. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa tuotiin esille, että Suomessa ministeriöiden niukat resurssit aiheuttavat riskejä täytäntöönpanolle. EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa tehdään useimmiten muiden työtehtävien ohella. Tämä voi johtaa siihen, että täytäntöönpano tehdään kiireellisellä aikataululla, jolloin täytäntöönpanon sisällön laatu voi olla heikompaa.

Täytäntöönpanon onnistumiseen voivat vaikuttaa myös vastuuministeriöstä riippumattomat tekijät. Täytäntöönpanon vaikeudet voivat olla lähtöisin EU-säädöksistä itsestään. Esimerkiksi sisällöllisesti laajat, monimutkaiset tai tulkinnanvaraiset EU-säädökset voivat olla ylipäättään haasteellisia panna täytäntöön määrääjassa.

Ministeriöiden niukat resurssit aiheuttavat riskejä täytäntöönpanon onnistumiselle

## 2.2 Viivästykset voivat edetä rikkomusmenettelyn toiseen vaiheeseen

Rikkomusmenettelyjen nopea loppuunsaattaminen on tärkeää taloudellisten sanktioiden välttämiseksi, sillä jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu voi seurata jo lyhyestäkin viivästyksestä. Nopeus on olennaista myös kansalaisten ja yritysten näkökulmasta sekä oikeusvarmuuden toteutumisen kannalta. Nopea loppuunsaattaminen vähentää myös rikkomusmenettelyjen käsitteeseen liittyviä hallinnollisia kustannuksia.

Suomea vastaan vuosina 2010–2015 käynnistetyistä viivästyksiä koskevista rikkomusmenettelyistä osa eteni rikkomusmenettelyn toiseen vaiheeseen eli niin sanottuun perusteltuun lausuntoon asti. Vuosina 2010–2015 Suomelle on annettu 182 viivästyksiä koskevaa virallista huomautusta ja ulkoasiainministeriön luokittelun perusteella 33 viivästyksiä koskevaa perusteltua lausuntoa. Käynnistettyjen rikkomusmenettelyjen määrä kasvoi jälleen vuonna 2016. Myös aikaisempaa useampi menettelyistä on viime aikoina edennyt perustellun lausunnon vaiheeseen. Ne eivät kuitenkaan ole johtaneet sanktioiden määräämiseen Suomelle.

Suomea vastaan käynnistettyjen rikkomusmenettelyjen määrä vähentyi tarkasteluajanjaksolla selvästi. Vuosina 2010–2015 Suomen virallisiin huomautuksiin antamissa vastauksissa keskimäärin yli puolessa on todettu täytäntöönpanon olevan vielä kesken (taulukko 1). Täytäntöönpano on siten ollut valtaosassa viivästystapauksista noin neljä kuukautta myöhässä. Vaikka rikkomusmenettelyt eivät etene perusteltuun lausuntoon asti, usean kuukauden mittainen viivästyminen kasvattaa jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun riskiä ja luo oikeudellista epävarmuutta. Rikkomusmenettelyjen loppuunsaattamisessa on vielä parannettavaa, ja oikea-aikaisen täytäntöönpanon toteutumiseen tulee edelleen kiinnittää huomiota unohtamatta kuitenkin valmistelun ja lainsäädännön hyvää laatua.

Rikkomusmenettelyjen loppuunsaattamiseen vaikuttavat jäsenvaltion omien toimien ohella kuitenkin myös komission menettelyn käynnistys- ja muut toimet. Olennaista onkin arvioida sitä aikaa, joka kuluu direktiivin täytäntöönpanon määräajan päättymisen ja kansallisten täytäntöönpanotoimien hyväksymisen välillä.

Taulukko 1: Suomen vastaukset komission viivästystä koskeviin virallisiin huomautuksiin vuosina 2010–2015<sup>10</sup>

Virallisen huomautuksen antovuosi	Täytäntöönpano valmis virallisen huomautuksen saapuessa (kpl)	Valmis %-osuus	Täytäntöönpano kesken viralliseen huomautukseen vastattaessa (kpl)	Kesken %-osuus	Yhteensä (kpl)
2010	26	53	23	47	49
2011	31	50	31	50	62
2012	12	57	9	43	21
2013	5	29	12	71	17
2014	9	53	8	47	17
2015	4	25	12	75	16
Yhteensä	87	48	95	52	182



## Viivästysten loppuunsaattaminen vaihtelee ministeriöittäin

Ministeriöiden välillä on eroja siinä, kuinka nopeasti niiden vastuulla olleet viivästystapaukset on saatu päätökseen (taulukko 2). Useilla ministeriöillä täytäntöönpano on ollut kesken vielä vastattaessa viralliseen huomautukseen.

Taulukko 2: Suomen vastaukset virallisiin huomautuksiin ja direktiivin täytäntöönpanosta vastannut ministeriö vuosina 2010-2015<sup>11</sup>

Vastuu- ministeriö	Vastauksessa todettu, että täytäntöönpano on valmis koko- naisuudessaan (kpl)	Valmis %-osuus	Vastauksessa todettu, että täytäntöönpano on kesken (kpl)	Kesken %-osuus	Yhteensä (kpl)
LVM	13	37	22	63	35
MMM	19	70	8	30	27
VM	5	28	13	72	18
TEM	5	33	10	67	15
YM	6	40	9	60	15
STM	7	54	6	46	13
OM	6	60	4	40	10
SM	2	33	4	67	6
PLM	1	25	3	75	4
Yhteensä	64	45	79	55	143



### 3 Miten hyvin tehokkaan täytäntöönpanon edellytyksistä on huolehdittu valtioneuvostossa?

Ministeriöiden sisäiset käytännöt täytäntöönpanon tueksi poikkeavat hieman toisistaan, mutta kokonaisuudessaan täytäntöönpanoa seurataan ja käsitellään riittävästi niissä ministeriöissä, joilla on lukumääräisesti eniten EU-lainsäädäntöä koskevia täytäntöönpanotehtäviä. Valtioneuvostotasolla on toteutettu hiljattain täytäntöönpanon tukemiseen ja seurantaan tarkoitettuja toimia. Kaikkia vuonna 2013 ehdotettuja täytäntöönpanon edistämiseen tähtäviä toimia ei kuitenkaan ole seurattu kootusti.

#### 3.1 Ministeriöt ovat muodostaneet käytäntöjä täytäntöönpanon seurantaan

Valtioneuvoston kanslian vuonna 2013 laatimassa direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskevassa selvityksessä ehdotettiin, että täytäntöönpanoa tehostettaisiin panostamalla etupainotteisesti säädöshankkeiden suunnitteluun, aikataulutukseen ja resursointiin ja että samalla kehitettäisiin ministeriöiden sisäisiä valvontajärjestelmiä.<sup>12</sup> Myös eduskunnan suuri valiokunta on edellyttänyt, että ministeriöiden sisäisiä valvontajärjestelmiä kehitetään täytäntöönpanoviivästysten välttämiseksi.<sup>13</sup> Edelleen Lainlaatijan EU-oppaassa todetaan, että direktiivien täytäntöönpanon seuranta tulisi kehittää.<sup>14</sup>

Valtiontalouden tarkastusviraston EU-asioiden valmistelua koskeneessa tuloksellisuustarkastuksessa (2/2016)<sup>15</sup> todettiin, että ministeriöiden sisäiset mekanismit ovat hyödyllisiä EU-asioita koskevan kokonaiskuvan ylläpitämiseksi. Tämä johtopäätös koskee myös EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa. EU-lainsäädännön täytäntöönpanon kannalta on tärkeää, että ministeriöissä on ajantasainen tieto niiden vastuulla olevista täytäntöönpanotavista EU-säädöksistä ja täytäntöönpanon aikatauluista. Lisäksi on olennaista, että täytäntöönpanoasiat – mukaan lukien täytäntöönpanon mahdolliset riskit – voidaan tuoda säännöllisesti johdon tietoon. Tällä tavalla voidaan säännöllisesti nostaa esille esimerkiksi täytäntöönpanoon mahdollisesti liittyviä ongelmia.

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle istuntokausittain hallituksen esityksiä koskevan HE-luettelon, josta käy ilmi, liittyykö hallituksen esitys EU-säädösten täytäntöönpanovelvoitteiden täyttämiseen.

#### Ministeriöillä on käytössä erilaisia täytäntöönpanon seurantamenetelmiä

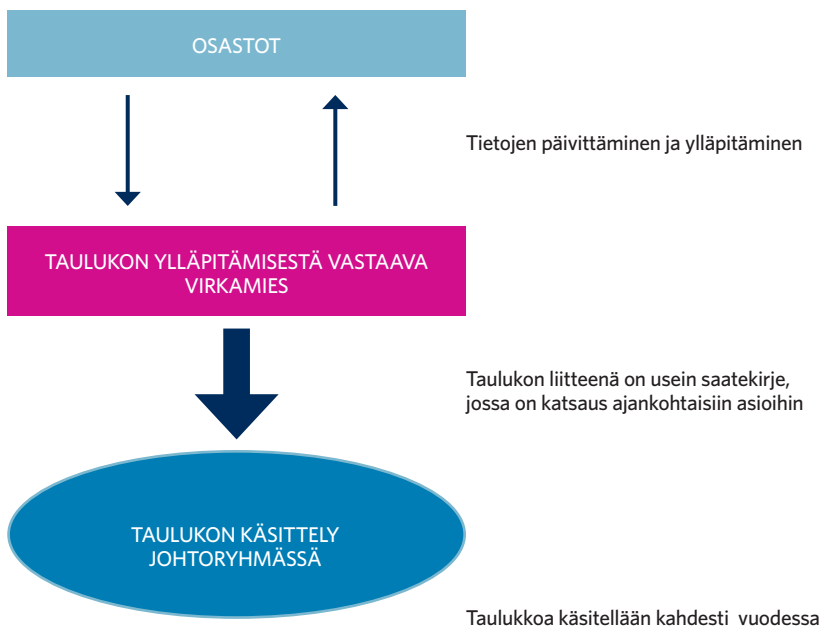
HE-luettelon lisäksi ministeriöissä on muodostettu myös muita vakiintuneita käytäntöjä EU-säädösten täytäntöönpanon seurantaan. Ministeriöt ovat kehittäneet käytäntöjä eri aikaan, ja ne myös poikkeavat toisistaan. Joillakin ministeriöillä on käytössä kahdesti vuodessa päivitettävä hanketaulukko (STM ja TEM) tai lainsäädäntöohjelma (YM), jossa on tiedot ministeriön vastuulla olevista täytäntöönpanotavista EU-säädöksistä. Taulukoihin ja lain-

Ministeriöiden sisäisten seurantakäytäntöjen kehittämistä on suositeltu

Täytäntöönpanoa seurataan esimerkiksi hanketaulukoiden tai lainsäädäntösuunnitelman avulla

säädäntösuunnitelmaan on merkitty tiedot muun ohella täytäntöönpanon määräajoista ja vastuuvirkamiehestä. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hanketaulukoihin on lisäksi merkitty tietoja mahdollisista rikkomusmenettelyistä sekä siitä, missä vaiheessa kansallinen täytäntöönpano on.

Sosiaali- ja terveysministeriön hanketaulukko on merkitty myös sellaiset täytäntöönpanohankkeet, joissa päävastuullisena tahona on jokin toinen ministeriö. Niin ikään ympäristöministeriön lainsäädäntösuunnitelmaan on merkitty muiden ministeriöiden vastuulla olevia mutta ympäristöministeriön kannalta keskeisiä säädöshankkeita. Tällaista seuranta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, sillä näin saadaan helpommin käsitys yhteisistä täytäntöönpanoasioista.



Kuvio 6: Esimerkki täytäntöönpanon seurannasta ministeriössä (STM)

Valtiovarainministeriössä yhden virkamiehen työtehtävänä on ollut täytäntöönpanotehtävien koordinointi, seuranta sekä täytäntöönpanon määräajoista muistuttaminen. Ministeriössä on lisäksi otettu käyttöön tämän hallituskauden alusta lainsäädäntösuunnitelma, joka sisältää edellä kuvattujen muiden ministeriöiden tapaan tiedot täytäntöönpantavista EU-säädöksistä sekä lisäksi kaikki muut valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla olevat EU-säädökset. Lainsäädäntösuunnitelmaa käsitellään ministeriön johdon kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä täytäntöönpanoa on seurattu muun ohella puolivuositain pidettävässä kansliapäällikön kokouksessa, jossa on säännönmukaisesti todettu myös EU-asioiden täytäntöönpanon tilanne.

### Ministeriöiden täytäntöönpanon seurantamenetelmät riittäviä

Ministeriöiden toimintakäytäntöjä voidaan pitää riittävinä. Ministeriöissä seurataan aktiivisesti EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa. Esimerkiksi

Ministeriöiden seurantakäytäntöjä voidaan pitää riittävinä

hanketaulukkaan tai lainsäädäntöohjelmaan perustuvaa mallia voidaan pitää tarkoituksenmukaisena tapana toteuttaa ministeriön sisäistä seuranta EU-säädösten täytäntöönpanosta siten, ettei seuranta vie kohtuuttomasti aikaa varsinaisista täytäntöönpanotehtävistä. Olennaista on, että täytäntöönpanotavien säädösten seurantatietoja päivitetään säännöllisesti ja täytäntöönpanoasiat tuodaan säännöllisesti johdon tietoon. Lisäksi olisi tärkeää, että ministeriöiden sisäisessä seurannassa kiinnitetään huomiota myös ministeriöiden välisiin täytäntöönpanohankkeisiin.

## 3.2 Valtioneuvoston tukitoimintoja on kehitetty

Suomessa valtioneuvoston tukitoiminnot täytäntöönpanoon on käytännössä hajautettu usealle eri taholle. Keskeisiä toimijoita EU-oikeudellisten asioiden käsittelyssä ovat oikeusministeriö, valtioneuvoston kanslia ja ulkoasiainministeriö. Oikeusministeriön toimialaan kuuluu valtioneuvoston EU-oikeudellinen neuvonta. Oikeusministeriö vastaa muun ohella EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvistä ohjeista ja antaa tarvittaessa oikeudellista neuvontaa täytäntöönpanon tueksi. Ulkoasiainministeriön toimialaan puolestaan kuuluu Suomen edustaminen EU:n tuomioistuimessa ja Suomea koskevissa rikkomusmenettelyissä. Valtioneuvoston kanslia vastaa valtionhallinnon EU-asioiden käsittelyä koskevan tietojärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä.

### Oikea-aikaisen täytäntöönpanon parantamiseksi esitettyjen toimien toteutumista ei ole seurattu

Valtioneuvoston kanslian vuonna 2013 julkaisemassa direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskevassa selvityksessä käytiin läpi mahdollisia syitä viivästyksiin. Selvityksessä esitettiin erilaisia toimia, joilla voitaisiin edistää täytäntöönpanon oikea-aikaisuutta. Tällaisia olivat muun muassa täytäntöönpanon vastuukysymysten selkiyttäminen, ministeriöiden sisäisten toimien kehittäminen sekä valtioneuvoston seurannan parantaminen.<sup>16</sup> EU-ministerivaliokunta on puoltanut selvityksen pohjalta kuutta ehdotusta.<sup>17</sup>

Viivästyksiä koskevassa selvityksessä esitetyt toimet voidaan pitää relevantteina täytäntöönpanon oikea-aikaisuuden mutta myös sisällöllisesti oikean täytäntöönpanon kannalta. Ehdotusten toteutumista ei ole kuitenkaan arvioitu kootusti jälkeenpäin. Toisaalta esimerkiksi direktiivien täytäntöönpanon keskitettyä seuranta on ryhdytty toteuttamaan. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat kehittäneet ministeriön sisäistä täytäntöönpanon seuranta selvityksen suositusten perusteella.

Ehdotusten toteutumista ei ole seurattu kootusti

### Täytäntöönpanon keskitettyä seuranta on alettu kehittää

Suurimmassa osassa EU:n jäsenvaltioista on järjestetty direktiivien täytäntöönpanon keskitetty seuranta, jolla pidetään yllä kokonaiskuvaa täytäntöönpanotavista direktiiveistä.<sup>18</sup> Tällaista seuranta voidaan pitää eräänlaisena riskienhallintakeinona etenkin direktiivien oikea-aikaisen täytäntöönpanon kannalta, sillä ajantasaisella tiedolla voidaan saada parempi käsitys mahdollista riskialttiista täytäntöönpanotilanteista.

Suomessa on viitattu useasti keskitetyn seurannan tarpeeseen ja sen puuttumisesta aiheutuviin riskeihin. Esimerkiksi edellä mainitussa viivästysselvityksessä todettiin, että valtioneuvostotason seurantaa olisi tehtävä keskitetyimmällä tavalla.<sup>19</sup> Niin ikään eduskunnan suuri valiokunta on todennut, että täytäntöönpanon kokonaistilannetta on seurattava aktiivisemmin ja koko valtioneuvostotasolla.<sup>20</sup> Edelleen OECD on tuonut esille, ettei Suomessa ole keskitettyä valvontaa eikä täytäntöönpanotilastoja.<sup>21</sup>

Ensimmäinen täytäntöönpanoviivästyksiä koskevassa selvityksessä sekä suuren valiokunnan mietinnössä tarkoitettu seuranta toteutettiin elokuussa 2016.<sup>22</sup> Suomessa ei siis aiemmin ole systemaattisesti määräajoin tarkasteltu täytäntöönpanotavien säädösten tilannetta koko valtioneuvostotasolla. Käyttöön otettua keskitettyä seurantaa voidaan pitää myönteisenä uudistuksena, sillä tällä tavalla saadaan säännöllisin väliajoin muodostettua kuva täytäntöönpanotavien säädösten tilasta. Tämä on tärkeää erityisesti viivästyisestä aiheutuvien riskien ennakoinnin ja hallinnan kannalta.

Seurannalla saadaan ajankohtainen kuva täytäntöönpanon tilanteesta

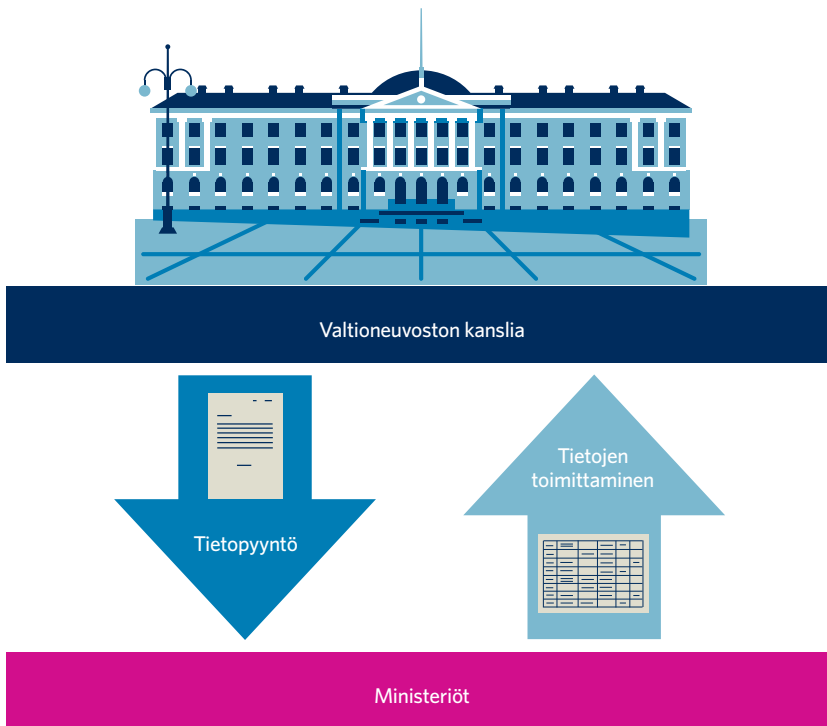
### Keskitetty seuranta on pyritty toteuttamaan mahdollisimman kevyesti

Valtioneuvoston kanslia on pyrkinyt suunnittelemaan seurannan siten, ettei seurantaa varten tarvittavien tietojen toimittaminen muodostu tarpeettoman raskaaksi ministeriöille.<sup>23</sup> Useiden ministeriöiden henkilöstöresurssit EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon ovat rajallisia. Siksi keskitettyä mutta riittävän kevyttä seurantamenetelmää voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Seurannan avulla on lisäksi mahdollista korjata täytäntöönpanon seurantatietoja. Keskitetty seuranta antaa myös paremman kokonais kuvan täytäntöönpanon yleisilanteesta. Keskitetyn seurannan tuloksia on käsitelty EU-koordinaattorien kokouksissa ja paremman lainvalmistelun kehittämistyöryhmässä sekä toisinaan tilanteesta riippuen myös EU-ministerivaliokunnan kokouksissa.

Keskitettyä seurantaa on toteutettu useissa eri kokoonpanoissa

Täytäntöönpanon seurantaa voidaan toteuttaa jatkossa ainakin osittain myös valtioneuvoston hankerekisteri HAREn korvaavassa Hankeikkunapalvelussa, joka mahdollistaa säädöshankkeiden etenemisen seurannan.

Valtioneuvoston kanslia ilmoittaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että keskitettyä seurantaa kehitetään edelleen. Jatkossa selvitetään mahdollisuuksia seurata paremmin yksittäisten direktiivien täytäntöönpanotilannetta, arvioidaan muiden välineiden hyödyntämistä (esim. HE-luettelo ja Hankeikkuna) sekä kehitetään seurantakyselyn toteutustapaa kohti digitaalisempia ratkaisuja (yhteys VAHVA-hankkeeseen).



Kuvio 7: Keskitetyn seurannan toteuttaminen nykyisellä toimintamallilla

## EUTORI-tietojärjestelmää on kehitetty

EUTORI on valtionhallinnon EU-valmistelussa käytettävä tietojärjestelmä. Järjestelmässä laaditaan, jaetaan, rekisteröidään ja arkistoidaan EU-asia-kirjoja. Myös EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa organisoidaan EUTORIn kautta. EUTORIin avataan kunkin EU-säädöshankkeen valmistelua varten uusi asia, johon liitetään säädöshanketta koskevat valmisteluvaiheen asiakirjat. Uusien asioiden avaaminen EUTORIin on valtioneuvoston kanslian vastuulla.

EUTORIn ominaisuuksia on kehitetty siten, että järjestelmän avulla pyritään vähentämään täytäntöönpanoviivästysten riskejä. Vuonna 2014 järjestelmään on lisätty hälytystoiminto, joka lähettää täytäntöönpanosta vastuulliselle ministeriölle muistutusviestin täytäntöönpanosta kuusi kuukautta ennen täytäntöönpanon määräajan päättymistä.<sup>24</sup> Lisäksi järjestelmästä lähetetään ministeriöille täytäntöönpanon vastuuta koskeva viesti, jolla ministeriötä pyydetään vahvistamaan, että se on vastuussa direktiivin täytäntöönpanosta. Tällä tavalla pyritään varmistamaan, että järjestelmässä on oikeat tiedon täytäntöönpanosta vastuussa olevasta ministeriöstä.

Vastuutietojen paikkansapitävyyden kehittämistä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Tarkastuksessa läpi käydystä EUTORI-aineistosta vuosilta 2010–2015 kävi ilmi, ettei kaikissa täytäntöönpanotavissa EU-säädöksissä ollut merkitty täytäntöönpanon määräaika, vastuuministeriötä tai esimerkiksi sitä, onko Ahvenanmaa toimivaltainen täytäntöönpanossa. Muun muassa näiden tietojen merkitseminen ja ajan tasalla pitäminen olisi tärkeää tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Kehittämisessä on kiinnitetty huomiota vastuutietojen oikeellisuuteen

## Täytäntöönpanon tueksi on tarjolla kattavasti ohjeistusta

Yhtenä tärkeimmistä ohjeista EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon voitaneen pitää oikeusministeriön laatiman Lainlaatijan prosessioppaan ohella oikeusministeriön laatimaa Lainlaatijan EU-opasta. Oppaassa käsitellään muun muassa tehokkaan täytäntöönpanon edellytyksiä ja täytäntöönpanomenetelmiä. Lisäksi ohjeessa tuodaan esille täytäntöönpanon onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä sekä epäonnistumisesta mahdollisesti koituvia seuraamuksia.<sup>25</sup> Täytäntöönpanoon liittyvää ohjeistusta sisältyy myös oikeusministeriön laatimaan Lainkirjoittajan oppaaseen, jossa käsitellään muun muassa oikean säädöstason valintaa. Tärkeänä ohjeistuksena on lisäksi Ahvenanmaan asemaa säädösvalmistelussa ja EU-asioissa koskeva ohje<sup>26</sup>.

Lainlaatijan EU-oppaan lisäksi täytäntöönpanon muita ohjeistuksia ovat muun muassa hallituksen esityksen laatimisohteet<sup>27</sup> sekä ulkoasiainministeriön notifiointiohje<sup>28</sup>. Lisäksi valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön EU-valmistelua koskevassa oppaassa annetaan ohjeistuksia täytäntöönpanoon.<sup>29</sup> Ministeriöillä on myös omia ohjeistuksia, jotka painottuvat EU-asioiden valmisteluun.

EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon on tarjolla kattavasti ohjeistuksia. EU-säädösten laadukkaan valmistelun ja tehokkaan täytäntöönpanon kannalta onkin tärkeää, että ohjeita on riittävästi ja ne ohjaavat oikealla tavalla valmistelevaan selkeää lainsäädäntöä.

## 3.3 Täytäntöönpanon suunnitelmallisuus on tärkeää

EU-säädösten täytäntöönpanon onnistumisen kannalta keskeisessä asemassa on täytäntöönpanon suunnitelmallisuus. EU-lainsäädännön täytäntöönpanon, kuten muunkin lainvalmistelun, toteuttaminen tulee suunnitella ja aikatauluttaa huolellisesti ja riittävän ajoissa.

Erilaisissa ohjeistuksissa otetaan kantaa siihen, milloin täytäntöönpanotoimet olisi syytä käynnistää. Oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian EU-asioiden valmistelua koskevassa ohjeessa todetaan, että täytäntöönpanoon tulee ryhtyä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun EU-säädös on hyväksytty.<sup>30</sup> Lainlaatijan EU-oppaassa puolestaan todetaan, että täytäntöönpanoa edistäviä toimia tulee toteuttaa jo ennen direktiivin hyväksymistä.<sup>31</sup>

EU-asioiden valmistelu ja EU-lainsäädännön täytäntöönpano muodostavat jatkumon. Huolellinen valmistelu ja tehokas vaikuttaminen helpottavat säädösten kansallista täytäntöönpanoa. Siten voidaan todeta, että EU-asioiden valmistelussa ja vaikuttamisessa on syytä kiinnittää huomiota myös tulevan EU-säädöksen kansalliseen täytäntöönpantavuuteen. Etenkin silloin, kun kyseessä on täysin uusi EU-säädös, tulisi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että säännökset ovat helposti pantavissa täytäntöön Suomessa. Keskeisintä on nopeasti tunnistaa tulevan säädöksen aiheuttamat muutokset kansallisessa lainsäädännössä.

EU-asioiden valmistelussa on huomioitava täytäntöönpanoon liittyvät näkökulmat



## EU-säädöksen sisältöön vaikuttaminen laajakaistan yhteisrakentamisdirektiivin täytäntöönpanossa

Tarkastuksessa tehtiin laajakaistan yhteisrakentamisdirektiivin (2014/61/EU) täytäntöönpanoa koskeva tapaustarkastelu, jossa selvitettiin täytäntöönpanon edellytyksiä ja riskejä.

Tapaustarkastelun perusteella voitiin todeta, että tehokkaalla vaikuttamisella on merkitystä myös täytäntöönpanon onnistumisen kannalta. Yhteisrakentamisdirektiivin neuvotteluissa onnistuttiin siten, että direktiivin lopulliseen sisältöön jäi kansallista liikkumavaraa Suomea koskevissa kynnyskysymyksissä. Liikkumavaran neuvotteluissa onnistuminen oli olennaista, sillä alkuperäinen komission ehdotus lähti liikkeelle Suomelle epäedullisesta asetelmasta. Kynnyskysymyksiä koskevissa neuvotteluissa onnistuminen oli siten edellytys kansallisen täytäntöönpanon onnistumiselle.

Hyvänä käytäntönä EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa voidaan pitää sitä, että sama virkamies osallistuu säädöksen neuvotteluun ja kansalliseen täytäntöönpanoon.<sup>32</sup> Tällä tavalla voidaan pyrkiä parhaiten varmistamaan, että täytäntöönpanovaiheessa säilyy tietoisuus esimerkiksi säädöksen mahdollisista tulkintakysymyksistä, jotka voisivat hankaloittaa täytäntöönpanoa. Suomessa omaksuttua toimintamallia voidaan pitää hyvänä. Täytäntöönpanon henkilöresursointi on syytä pyrkiä järjestämään jatkossakin niin, että täytäntöönpanossa voivat olla mukana neuvotteluun osallistuneet virkamiehet.



## 4 Noudatetaanko EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa ohjeistusten suosituksia ja hyvän lainvalmistelun periaatteita?

EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa olisi kiinnitettävä enemmän huomiota hyvän lainvalmistelun periaatteisiin ja ohjeistusten suositusten noudattamiseen. Hallituksen esityksiin lausuntopalautteen johdosta tehdyt muutokset eivät käy esityksistä riittävästi ilmi, ja niiden läpinäkyvyyttä olisi parannettava. Hallituksen esityksissä voisi myös mahdollisuuksien mukaan tuoda selkeämmin esille muiden EU-jäsenmaiden käytäntöjä tai suunnitelmia EU-säädösten täytäntöönpanosta.

EU-lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä uudistetaan välillä myös kansallista lainsäädäntöä tekemällä laajoja kokonaisuudistuksia. Tällaiset ratkaisut voivat olla tarkoituksenmukaisia, mutta näissä tapauksissa olisi arvioitava viivästymisen riskejä.

### 4.1 Ohjeiden suosituksia on noudatettu vaihtelevasti

Hyvän lainvalmistelun vaatimuksia ovat avoimuus ja läpinäkyvyys. Lainvalmistelun avoimuus ja läpinäkyvyys kytkeytyvät vahvasti sidosryhmien kuulemiseen ja heidän antamiensa lausuntojen käsittelyyn.

Lainvalmistelua koskeissa ohjeistuksissa on annettu suosituksia sidosryhmien antaman lausuntopalautteen käsittelystä. Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan esityksessä on mainittava siitä annettujen lausuntojen päälinjat ja lausuntojen sisältö eritellään tarkemmin erillisessä lausuntokoosteessa. Lisäksi ohjeissa on todettu, että esityksessä on perusteltava, miksi on päädytty ehdotettuun ratkaisuun, vaikka lausunnonantajat ovat mahdollisesti olleet toisella kannalla.<sup>33</sup> Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan säädösehdotuksen perusteluissa olisi puolestaan esitettävä yhteenveto saadun palautteen vaikutuksesta säädösehdotukseen.<sup>34</sup> Ohjeiden perusteella hallituksen esityksestä tulisi siten ilmetä ainakin annettujen lausuntojen pääasiallinen sisältö sekä lausuntojen perusteella tehdyt muutokset.

Ohjeiden mukaan lausuntopalautteen vaikutus on kerrottava

#### Lainvalmistelun avoimuudessa on parannettavaa

Hyvän lainvalmistelun periaatteiden toteutumista arvioitiin tarkastelemalla 31:tä vuosina 2015–2016 annettua hallituksen esitystä, joissa on kyse EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta. Suurimmassa osassa hallituksen esityksistä tuotiin ainakin yleispiirteisesti esille esityksestä annettujen lausuntojen sisältö, mitä voidaan pitää myönteisenä. On johdonmukaista, että lausuntojen sisältöä eritellään tarkemmin hallituksen esitysten laatimisohjeissa kuvatulla tavalla erillisessä lausuntokoosteessa. Kuitenkin vain kolmasosassa tarkasteltuja esityksiä oli mainittu, että lausunnoista olisi laadittu kooste, ja kerrottu, mistä lausuntokooste on löydettävissä. Lausuntokoosteen tulisi olla helposti löydettävissä etenkin niissä tilanteissa, joissa hallituksen esitykseen sisältyy vain pääpiirteet lausuntopalautteesta.

Esityksissä tuotiin vaihtelevasti esille, miten esitysluonnoksesta annetut lausunnot olivat vaikuttaneet esityksen lopulliseen sisältöön. Noin kahdessa kolmasosassa tarkastelluista hallituksen esityksistä lausuntojen perusteella tehtyjä muutoksia ei mainittu tai niistä kerrottiin ainoastaan yleisluonteisesti. Osassa esityksistä oli esimerkiksi todettu, että ”lausunnot on pyritty ottamaan huomioon” tai että ”lausuntojen johdosta on tehty tarkennuksia”. Niistä ei käy ilmi, minkälainen vaikutus lausunnoissa esitetyllä palautteella on ollut esityksen lopulliseen sisältöön. Lausuntojen perusteella tehdyt muutokset tulisikin kertoa selvästi.

Lausuntopalautteeseen reagointi olisi erityisen tärkeää tuoda esille niissä tapauksissa, joissa hallituksen esityksellä täytäntöön pantava EU-säädös on sisältänyt kansallista liikkumavaraa ja lausunnoissa on esitetty näkemyksiä liikkumavaran käytöstä. Tällöin esityksestä kävisi selvemmin esille, miten kansallista liikkumavaraa on käytetty sidosryhmien – esimerkiksi yritysten – näkemykseen nähden.

### Muiden maiden täytäntöönpanoa kuvattiin niukasti

Hyvän lainvalmistelun periaatteisiin kuuluu myös se, että hallituksen esityksessä kuvataan muiden maiden tapoja säädellä vastaavasta asiasta. Hallituksen esitysten laatimisoheissa todetaan, että hallituksen esityksessä on tarpeen mukaan selostettava asiaan liittyvää ulkomaista lainsäädäntöä ja viireillä olevia lainsäädäntöhankkeita. Edelleen ohjeissa on todettu, että lainsäädäntökatsauksella on selostettava vastaavia valmisteilla olevia tai toteutettuja ratkaisuja erityisesti Pohjoismaissa ja EU:n jäsenmaissa.<sup>35</sup>

Hallituksen esityksissä on selostettu varsin harvoin muiden maiden toteuttamia tai niissä valmisteilla olevia lainsäädäntöratkaisuja EU-säädösten täytäntöönpanossa. Tällaista kuvausta sisältyi vain noin kolmasosaan tarkastelluista esityksistä. Toisaalta on ymmärrettävää, että muiden jäsenvaltioiden täytäntöönpanotapojen kuvaamista voi hankaloittaa täytäntöönpanomenettelyjen eteneminen rinnakkain. Tästä huolimatta olisi hyödyllistä, että hallituksen esityksissä pystyttäisiin kertomaan esimerkiksi muiden jäsenvaltioiden tavoista käyttää direktiivin mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa. Tällä tavalla esityksestä kävisi avoimemmin selville, miten Suomen sääntelytaso ja erityisesti kansallisen liikkumavaran käyttö asemoituu muiden maiden suunniteltuun tai toteutettuun sääntelyyn.

Lausuntopalautteen vaikutus tuotiin harvoin konkreettisesti esille

Muiden jäsenmaiden kansallisen liikkumavaran käytön kuvaaminen antaisi vertailupohjaa

## KV-vertailu tupakkatuotedirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä

Tupakkatuotedirektiivin (2014/40/EU) täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2016 vp) tehtiin selkoa muiden jäsenvaltioiden ratkaisuksista direktiivin täytäntöönpanosta siltä osin kuin se oli mahdollista. Kyseisessä esityksessä todettiin, että täytäntöönpano on kesken useimmissa EU-jäsenvaltioissa, minkä vuoksi virallista tietoa muiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöratkaisuksista oli saatavilla rajallisesti. Tästä huolimatta esityksessä on tuotu mahdollisuuksien mukaan esille, millaisia ratkaisuja muissa jäsenvaltioissa on suunnitteilla. Esitykseen sisältyy muun muassa kuvailua muiden jäsenvaltioiden täytäntöönpanosuunnitelmista kansallisten liikkumavaraa sisältävien säännösten osalta. Vastaavanlaista kuvailua muiden jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimista sisältyi hankintalain kokonaisuudesta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 108/2016 vp).

## 4.2 Täytäntöönpanoa tehdään eriasteisilla säädöksillä

### Säädöstasolla ja täytäntöönpanotekniikalla on vaikutusta täytäntöönpanoprosessin nopeuteen

EU-direktiivit jättävät jäsenvaltioiden harkittaviksi täytäntöönpanon keinot. Siten voidaan esimerkiksi harkita, toteutetaanko direktiivien täytäntöönpano eduskuntalailla vai lakia alemmanasteisilla säädöksillä. Jäsenvaltioiden harkintaan jää myös täytäntöönpanossa käytettävä tekniikka edellyttäen, että se täyttää tehokkaan täytäntöönpanon yleiset edellytykset.

Perustuslaissa (731/1999) asetetaan Suomessa oikeudelliset ehdot sille, millä säädöstasolla EU-lainsäädäntöä voidaan panna kansallisesti täytäntöön. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka kuuluvat perustuslain mukaan muuten lain alaan.

Perustuslaissa asetetaan varsin tiukat edellytykset sille, miten EU-peräisen sääntelyn täytäntöönpanossa on mahdollista hyödyntää eri vaihtoehtoja. Suomessa on siten varsin rajalliset mahdollisuudet panna EU-lainsäädäntöä kansallisesti täytäntöön lakia alemmanasteisilla säädöksillä tai vaihtoehtoisilla sääntelykeinoilla. Joissakin jäsenvaltioissa on Suomea laajemmat mahdollisuudet saattaa EU-säädökset osaksi kansallista oikeusjärjestystä lakia alemmanasteisella kansallisella sääntelyllä.

Suurin osa tarkastelluista hallituksen esityksistä käsitteli sellaisen EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa, josta oli säädettävä perustuslain mukaan lailla. Tämän vuoksi tarkastelluissa esityksissä ei juuri ollut mahdollisuutta hyödyntää lakia alemmanasteisia täytäntöönpanokeinoja. Ainoastaan kahdessa esityksessä oli harkittu täytäntöönpanon toteuttamista muuten kuin lailla.

Täytäntöönpanon toteuttaminen esimerkiksi asetuksilla on lakien säätämiseen verrattuna huomattavasti nopeampi ja kevyempi prosessi. Täytäntöönpanon säädöstaso on kuitenkin määriteltävä perustuslain perusteella.<sup>36</sup> Täytäntöönpanon oikea-aikaisuuden kannalta on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että täytäntöönpanoa suunniteltaessa arvioidaan mahdollisuudet käyttää lakia alemmanasteisia säädöksiä. Tällainen vaihtoehtojen arviointi on linjassa hyvän lainvalmistelun periaatteiden ja aiemmin kuvattujen ohjeistusten kanssa.

Täytäntöönpanon nopeuteen vaikuttaa myös täytäntöönpanotekniikka. Suomessa täytäntöönpanotekniikkana käytetään tyypillisesti ns. uudelleenkirjoittamista, jossa EU-säädös sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön noudattamalla kansallista lakitekniikkaa ja mahdollisuuksien mukaan kansallisia käsitteitä. Uudelleenkirjoittamista suositellaan käytettäväksi erityisesti silloin, kun täytäntöönpantavassa EU-säädöksessä jätetään kansallista liikkumavaraa.<sup>37</sup> Suurin osa tarkastelluista hallituksen esityksistä sisälsi kansallista liikkumavaraa, ja niissä oli hyödynnetty uudelleenkirjoittamistekniikkaa. Toisaalta uudelleenkirjoittaminen on työlästä ja sitoo viranomaisten resursseja.

Täytäntöönpanossa on mahdollista hyödyntää myös muita tekniikoita, joita ovat inkorporointi ja viittaaminen. Näiden tekniikoiden käyttö on kuitenkin varsin rajallista. Lainlaatijan EU-oppaan mukaan kyseiset tekniikat soveltuvat lähinnä silloin, kun täytäntöönpantava EU-säädös on hyvin yksityiskohtainen eikä sisällä kansallista liikkumavaraa.<sup>38</sup> Täytäntöönpanotekniikka onkin valittava viime kädessä täytäntöönpanavan säädöksen sisällön perusteella. Täytäntöönpanossa olisi syytä pyrkiä hyödyntämään laajasti erilaisia täytäntöönpanotekniikoita riippuen lainsäädännön sisällöstä.

### Laajat kokonaisuudistukset voivat olla tarkoituksenmukaisia, mutta ne aiheuttavat riskejä täytäntöönpanon oikea-aikaisuudelle

EU-lainsäädännön kansallisessa täytäntöönpanossa on mahdollista menettellä siten, että täytäntöönpano liitetään osaksi laajempaa säädöshanketta, jossa vastataan samalla pelkästään kansallisiin lainsäädännön uudistamistarpeisiin.<sup>39</sup> Tällainen toimintatapa voi olla tarkoituksenmukainen tietyissä tilanteissa, mutta toisaalta on huomioitava, että laajojen lainsäädäntöhankkeiden läpivienti voi aiheuttaa riskejä täytäntöönpanon oikea-aikaisuudelle.

Suomessa tehdään säännöllisesti lainsäädäntöuudistuksia, joissa EU-lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä vastataan myös kansallisiin lähtökohtiin perustuviin lainsäädännön uudistamistarpeisiin. Kokonaisuudistusten tekeminen voikin olla perusteltua esimerkiksi lainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta. EU-lainsäädännön täytäntöönpanon ja kotimaisen lainsäädännön uudistaminen toisistaan erillisinä lakimuutoksina voi johtaa vallitsevan oikeustilan epäselvyyteen, mikä on haitallista yksilöiden, yritysten ja viranomaisten kannalta.

Kansallisista lähtökohdista tehtävä lainsäädännön uudistaminen samassa prosessissa EU-lainsäädännön täytäntöönpanon kanssa voi pitkittää täytäntöönpanoprosessia ja aiheuttaa viivästymisiä. Uudistuksia harkittaessa tulisi arvioida myös täytäntöönpanoviivästysten riskejä. Viivästyneen täytäntöönpanon riskit eivät rajoitu ainoastaan mahdollisiin taloudellisiin sanktioihin, vaan viivästymisistä aiheutuu myös oikeudellista epävarmuutta. Toisaalta myös taloudellisten sanktioiden riskin voidaan todeta kasvaneen,

Arviointi laintasoisesta sääntelystä on tehtävä tapauskohtaisesti perustuslain säännökset huomioiden

Täytäntöönpanotekniikka on valittava EU-säädöksen sisällön perusteella

Laajojen kokonaisuudistusten yhteydessä on arvioitava riskejä

sillä komissio vaatii nykyään aiempaa systemaatisemmin EU-tuomioistuinta määräämään taloudellisia sanktioita viivästytilanteissa. Komissio on nimenomaisesti todennut, että vaikka jäsenvaltio panisi direktiivin täytäntöön EU-tuomioistuimessa vireillä olevan oikeudenkäynnin aikana, komissio ei myöskään enää peru kannettaan pelkästään tästä syystä.<sup>40</sup>

### Lainsäädäntöhankkeiden priorisoinnissa on huomioitava myös valtionaloudelliset riskit

EU-lainsäädännön kansalliseen täytäntöönpanoon vaikuttavat myös kysymykset lainsäädäntöhankkeiden priorisoinnista. Tällä viitataan siihen, annetaanko lainvalmistelussa etusija – esimerkiksi resurssien ja aikataulujen suhteen – kotimaisille lainsäädäntöuudistuksille vai EU-lainsäädännön täytäntöönpanolle. Täytäntöönpano voi viivästyä myös esimerkiksi kotimaisten lainvalmisteluhankkeiden priorisoinnin vuoksi.

EU-lainsäädännön täytäntöönpano on erityislaatuista lainvalmistelua siinä mielessä, että täytäntöönpanossa epäonnistuminen aiheuttaa huomattavan suurten valtionaloudellisten sanktioiden riskin. Lainsäädäntöhankkeita ja -ratkaisuja priorisoitaessa tulisikin arvioida, minkälainen vaikutus erilaisilla ratkaisuilla voi olla erityisesti valtionaloudellisten riskien toteutumiseen.

## 4.3 Hallinnonalarajat ylittävien hankkeiden vastuunjakoa olisi selkiytettävä

Usean ministeriön välisten, hallinnonalarajat ylittävien täytäntöönpanohankkeiden merkitys on korostunut nykyisen komission toimintalinjausten myötä. Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker on linjannut, että ”EU on suurempi ja kunnianhimoisempi suurissa asioissa ja pienempi ja vaatimattomampi pienissä asioissa”.<sup>41</sup> Komission tiedonantojen perusteella tällainen toimintalinja on omaksuttu myös lainsäädäntöpolitiikassa.<sup>42</sup>

Hallinnonalarajat ylittäviin täytäntöönpanohankkeisiin on kiinnitetty huomiota muun muassa direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskevassa selvityksessä. Selvityksessä todetaan, että ministeriöiden välisen yhteistyön varmistaminen on erityisen tärkeää silloin, kun EU-säädöksen neuvotteluista vastaava ministeriö ei vastaa direktiivien täytäntöönpanosta tai kun täytäntöönpano tapahtuu useissa ministeriöissä. Selvityksessä ehdotetaan, että yhteistyö ministeriöiden ja muiden tahojen välillä varmistetaan jo neuvottelujen aikana.<sup>43</sup>

Usean ministeriön väliset täytäntöönpanohankkeet voivat aiheuttaa riskejä täytäntöönpanon onnistumiselle.<sup>44</sup> Hallinnonalarajat ylittävien täytäntöönpanohankkeiden hankaluudeksi on joissakin tapauksissa osoittautunut ministeriöiden vastuusuhteiden epäselvyys. Täytäntöönpanosta vastaavan ministeriön määrittäminen ei ole ollut kaikissa hankkeissa yksiselitteistä, millä on puolestaan ollut vaikutusta täytäntöönpanon läpivientiin. Epäselvät vastuusuhteet hidastavat täytäntöönpanon käynnistämistä ja luovat viivästyksen riskin.

Hallinnonalarajat ylittävien täytäntöönpanohankkeiden onnistumista helpottaa ennakoiva ja riittävän aikaisessa vaiheessa tapahtuva yhteydenpito ministeriöiden välillä. Täytäntöönpanon vastuutahot sekä pääasiallinen vastuuministeriö pitäisi tunnistaa jo varhaisessa vaiheessa, jolloin myös sääntelyn sisältöön kyetään vaikuttamaan tarkoituksenmukaisesti.

Monialaisten hankkeiden ongelmana ovat vastuunjaon epäselvyudet

Hankkeiden läpivienti edellyttää aktiivista koordinaatiota

## Ministeriöiden välinen yhteistyö yhteisrakentamisdirektiivin täytäntöönpanossa

Tarkastuksessa tehtiin tapaustarkastelu ns. yhteisrakentamisdirektiivin (2014/61/EU) täytäntöönpanosta. Direktiivi ja sen täytäntöönpaneva kotimainen lainsäädäntö koskevat yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä infrastruktuuriverkkoja, kuten viestintä-, sähkö-, kaasu-, lämmönjakelu-, liikenne-, vesi- ja viemäriverkkoja. Siten kyseessä oli soveltamisalaltaan varsin laaja lainsäädäntöhanke, joka edellytti ministeriöiden välistä työskentelyä. Päävastuullisena täytäntöönpanossa oli liikenne- ja viestintäministeriö.

Tapaustarkastelussa kiinnitettiin huomiota ministeriöiden välisen työskentelyn toimivuuteen kansallisessa täytäntöönpanossa. Ministeriöiden välinen yhteistyö oli osa täytäntöönpanon suunnittelusta vastanneen työryhmän työskentelyä. Työryhmä koostui pääasiassa ministeriöiden ja virastojen edustajista mutta myös muutamien sidosryhmien edustajista.

Tarkastushaastatteluissa työryhmän toimintaa pidettiin toimivana ja laajasti kannatettavana. Työryhmän toiminta järjestettiin teemoittain: kokouksien aiheet päätettiin etukäteen ja aiheiden perusteella puolestaan päätettiin, ketkä osallistuvat kokouksiin. Yhteistyötä tehtiin lisäksi siten, että LVM:n lainvalmistelijat pitivät yhteyttä muiden ministeriöiden, erityisesti OM:n, TEM:n ja YM:n, kanssa. Yhteydenpito aloitettiin jo siinä vaiheessa, kun direktiivin sisällöstä käytiin neuvotteluja EU:ssa. Useat tapaustarkastelussa haastatellut kiittelivät, että toimivaltaisesta ministeriöstä eli liikenne- ja viestintäministeriöstä oltiin hyvin yhteydessä muihin ministeriöihin ja sidosryhmiin.







## 5 Onko EU-säädösten mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa hyödynnetty avoimesti ja perustellusti?

EU-lainsäädännön mahdollistama kansallisen liikkumavaran käyttö ei aina ilmene selkeästi hallituksen esityksestä, vaikka liikkumavaran olemassaolosta olisi esityksessä mainittu. Kansallisen liikkumavaran sisältöä ei ole kuvattu riittävän selkeästi eikä hallituksen esityksistä käy riittävästi ilmi, miltä osin kansalliset säädösehdotukset johtuvat EU-oikeuden velvoitteista ja miltä osin puhtaasti kansallisista tarpeista.

Kansallisen liikkumavaran käytön kannalta on olennaista, että käytön vaikutukset tuodaan selkeästi esille hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksissä on melko harvoin perusteltu liikkumavaran käyttöä tai arvioitu liikkumavaran käytön vaikutuksia. Vaikutusarviointi olisi erityisen tärkeää niissä tilanteissa, joissa harkitaan minimiharmonisointidirektiivin asettamaa tasoa tiukempaa kansallista sääntelyä.

### 5.1 Kansallisen liikkumavaran sisältöä ei ole aina kuvattu selkeästi

EU-direktiivit ovat tavoitesääntelyä, jotka jättävät aina jossain määrin liikkumavaraa kansalliseen täytäntöönpanoon. Liikkumavaran laajuus riippuu kuitenkin siitä, onko direktiivi minimiharmisointi- vai maksimiharmonisointidirektiivi. Minimiharmonisointidirektiivit asettavat minimivaatimukset kansalliselle sääntelylle. Tällöin jäsenvaltio voi myös päättää direktiiviä tiukemmasta sääntelystä. Maksimiharmonisointidirektiivit eivät salli direktiivin asettamaa tasoa pidemmälle meneviä kansallisia ratkaisuja. Liikkumavara voi ilmetä myös muilla tavoilla. Direktiivi voi jättää avoimeksi esimerkiksi erilaisia toimintavaihtoehtoja. Myös EU-asetukset voivat tosiasiallisesti sallia kansallista liikkumavaraa esimerkiksi määräämällä jäsenvaltioille sallituista poikkeuksista.

Kansallisen liikkumavaran käyttöä ei voida todeta yksiselitteisesti huonoksi tai hyväksi ratkaisuksi. Erilaisten lainsäädäntöratkaisujen vaikutukset on arvioitava tapauskohtaisesti. Liikkumavaran käyttö voi olla tarpeellista ja perusteltavissa, jotta EU-säädös voidaan sovittaa suomalaisen yhteiskunnan erityispiirteisiin ja jotta se on sopusoinnussa oikeusjärjestyksemme perussystematiikan kanssa. Liikkumavaran käyttö saattaa olla tarpeen myös esimerkiksi, jotta voidaan saavuttaa tiettyjä yhteiskunnallisia tavoitteita, kuten työntekijöiden suojelua. Toisaalta liikkumavaran käyttöä – erityisesti minimiharmonisointidirektiivien yhteydessä – tulee ehdottomasti arvioida myös siitä näkökulmasta, aiheuttaako se sääntelyn tavoitteisiin nähden ylimääräisiä ja suhteettomia kustannuksia yrityksille tai kansalaisille. Tällaista arviointia korostetaan myös valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa.<sup>45</sup>

On keskeistä, että liikkumavaran käyttö tulee esille läpinäkyvällä tavalla. Tämä on tärkeää hyvän lainvalmistelun periaatteiden sekä eduskunnan lainsäädäntövallan kannalta. Eduskunnalla tulee olla tieto siitä, mitkä asiat ovat

Liikkumavaran käyttöä tulee arvioida sen aiheuttamien ylimääräisten kustannusten näkökulmasta

lähtöisin kansallisista ratkaisuista ja mitkä asiat ovat puhtaasti EU-lähtöisiä. Hallituksen esityksen perusteluissa on selostettava selkeästi, miltä osin kansalliset säädösehdotukset johtuvat EU-oikeuden velvoitteista ja miltä osin kansallista sääntelyä ehdotetaan puhtaasti kansallisten tarpeiden vuoksi.

### Liikkumavaran käyttö ei käy selkeästi ilmi hallituksen esityksistä

Tarkastuksessa koottiin EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa koskeva, viimeaikaisista hallituksen esityksistä koostuva aineisto, jonka perusteella selvitettiin, miten avoimesti kansallisen liikkumavaran käyttöä on kuvattu ja perusteltu viimeaikaisissa hallituksen esityksissä. Aineisto koostui 31:stä hallituksen esityksestä, jotka oli annettu vuosina 2015–2016.

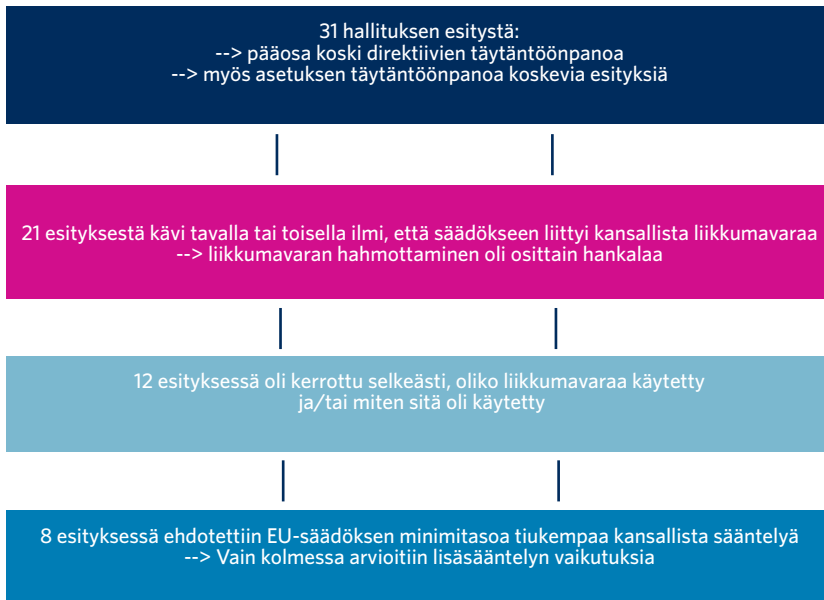
Kansallista liikkumavaraa – eli sitä, millaisia vaihtoehtoja tai poikkeusmahdollisuuksia direktiivi sallii kansallisessa täytäntöönpanossa – tuotiin hallituksen esityksissä esiin vaihtelevasti. Noin kahdessa kolmasosassa (21 esityksessä) tuotiin tavalla tai toisella esille, että täytäntöön pantava säädös sisälisi kansallista liikkumavaraa. Kansallisen liikkumavaran sisällön hahmottaminen oli kuitenkin osittain hankalaa, sillä kansallisen liikkumavaran laajuus ja mahdollisuudet eivät kaikissa esityksissä tulleet selkeästi ilmi esityksen tekstistä. Liikkumavaran käyttöä oli selostettu ja perusteltu konkreettisesti kaikkiaan 13:ssa niistä esityksistä, joiden oli todettu sisältävän kansallista liikkumavaraa (21 esitystä). Kaikista liikkumavaraa sisältäneistä esityksistä seitsemässä oli puolestaan ehdotettu kansallista lisäsääntelyä. Kaikissa hallituksen esityksissä liikkumavaran käytön arviointi ei ollut mahdollista pelkästään esityksen tekstin perusteella, vaan arviointi saattoi edellyttää alkuperäisen direktiivin tekstin ja hallituksen esityksen tekstin vertailua. Useimmissa tapauksissa kansallisen liikkumavaran laajuudesta saikäsityksen lukemalla hallituksen esityksen kuvausta täytäntöön pantavan EU-säädöksen sisällöstä, josta liikkumavaran mahdollisuuksia pystyi hahmottamaan epäsuorasti.

Joissakin aineiston sisältämissä hallituksen esityksissä kuvattiin liikkumavaran olemassaoloa ja liikkumavaran käytön mahdollisuuksia seikkaperäisesti. Parhaimmillaan liikkumavara tuotiin esille osoittamalla selkeästi, millaisia vaihtoehtoja direktiivi mahdollistaa jäsenvaltioille.

Kansallisen liikkumavaran käytöstä tulisi tehdä selkoa avoimesti. Tämä on olennaista muun muassa siksi, että hallituksen esitys toimisi asianmukaisesti eduskunnan päätöksenteon tukena. Lisäksi liikkumavaran käyttöä tulee selostaa avoimesti myös siksi, että käytön tarkoituksenmukaisuutta voitaisiin arvioida. Niiden esitysten, joissa on kuvattu selkeästi liikkumavaran käyttöä, määrää voidaan pitää melko vähäisenä, kun otetaan huomioon esimerkiksi edellä mainittujen ohjeiden suositukset liikkumavaran käytön avoimesta kuvaamisesta.

Oikeusministeriö ilmoittaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että parhaillaan uudistettavissa hallituksen esitysten laatimista koskevissa ohjeissa tullaan korostamaan kansallisen liikkumavaran kuvausta.

Liikkumavaran sisältöä kuvattiin hallituksen esityksissä vaihtelevasti



Kuvio 8: Aineiston kuvaus

### Vastaavuustaulukoilla voidaan osoittaa kansallisten säännösten ja direktiivin säännösten suhde

Komissio vaatii jäsenvaltioita toimittamaan sille ns. vastaavuustaulukon tiettyjen direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä. Vastaavuustaulukko on asiakirja, josta ilmenee direktiivin artiklojen ja kansallisten säännösten keskinäinen suhde. Vastaavuustaulukosta on osoitettavissa, millä kansallisilla säädöksillä ja säännöksillä direktiivin säännökset on pantu täytäntöön.

Vastaavuustaulukoiden käytöllä voidaan edistää EU-lainsäädännön täytäntöönpanon avoimuutta. Vastaavuustaulukko edistää osaltaan myös kansallisen liikkumavaran käyttämisen seurantaa, sillä direktiivin artikkelit ovat helposti jäljitettävissä kansallisiin säännöksiin. Näistä syistä olisi syytä harkita vastaavuustaulukoiden sisältämän tiedon laajempaa hyödyntämistä ainakin niissä tilanteissa, joissa komissio edellyttää vastaavuustaulukon laatimista.

Hallituksen esitysten tarkastelussa havaittiin, ettei yhdessäkään aineistoon kuuluneessa esityksessä ollut mainintaa vastaavuustaulukon laatimisesta. Olisi suositeltavaa, että mahdollisesta vastaavuustaulukon laatimisesta ilmoitettaisiin selvästi hallituksen esityksessä. Lisäksi olisi suositeltavaa, että vastaavuustaulukot olisivat avoimesti ja helposti saatavilla esimerkiksi täytäntöönpanosta vastaavan ministeriön internetsivuilla.

Vastaavuustaulukkoja voisi hyödyntää laajemmin

## 5.2 Liikkumavaran käytön perusteluissa ja vaikutusten arvioinnissa on parannettavaa

Hyvään lainvalmisteluun kuuluu, että lakiehdotuksen vaikutukset arvioidaan ja esitetään selkeästi ja kattavasti. Kansallisen liikkumavaran käytön kannalta on olennaista, että käytön vaikutukset tuodaan selkeästi esille hallituksen esityksessä. Kansallisen liikkumavaran käyttö ei saa johtaa tarpeettomiin ja suhteettomiin kustannuksiin esimerkiksi yritysten ja kansalaisten tai valtiontalouden näkökulmasta. Vaikutusarvioinnin merkitystä voidaan korostaa erityisesti niissä tilanteissa, joissa harkitaan minimiharmonisointidirektiivin asettamaa tasoa tiukempaa kansallista sääntelyä.

Kansallisen liikkumavaran käytön vaikutuksia ei ole aina arvioitu niissä tarkastuksessa läpikäytyissä hallituksen esityksissä, joissa on asetettu EU-säädöksen minimitasosta tiukempaa kansallista sääntelyä. Seitsemässä aineistoon kuuluneessa esityksessä ehdotettiin minimitasoa tiukempaa kansallista sääntelyä, mutta vain kolmessa oli arvioitu kansallisen lisäsääntelyn vaikutuksia esimerkiksi yrityksille ja kansalaisille. Määrää voidaan pitää vähäisenä, sillä kansallista lisäsääntelyä tulisi perustella esimerkiksi positiivisten vaikutusten arvioinnilla.

Kansallisen liikkumavaran käytön perusteluissa on parannettavaa. Vain harvoissa hallituksen esityksissä liikkumavaran käytön perusteluissa viitattiin vaikutusten arviointiin. Hallituksen esityksissä vaikutusarviointi oli muutenkin melko yleispiirteistä. Esimerkiksi numeerisia vaikutusarviointeja esitettiin varsin harvoin, ja taloudellisia vaikutuksia arvioitiin lähinnä sanallisesti. Toisaalta joissakin hallituksen esityksissä todettiin, että vaikutusten arviointia hankaloittaa tarpeellisen pohjatiedon puuttuminen.

Kansallisen liikkumavaran tarkoituksenmukaista hyödyntämistä vaikeuttaa se, ettei kansallinen liikkumavara ole vakiintunut ja yksiselitteinen käsite. Kansallisen liikkumavaran tunnistaminen direktiivin tekstistä voi myös olla hankalaa. On silti suositeltavaa, että liikkumavaran käytön vaikutuksia arvioidaan avoimesti ja kattavasti, sillä nimenomaan vaikutusarvioinnilla voitaisiin perustella kansallisen liikkumavaran käyttöä. Ilman asianmukaisia perusteluja ei voida varmistua liikkumavaran käyttöä koskevien ratkaisujen tarkoituksenmukaisuudesta.

Vaikutusarvioinnin merkitys korostuu harkittaessa minimitasoa tiukempaa kansallista sääntelyä

Kansallista lisäsääntelyä ei aina perusteltu vaikutusarvioinnilla

## Kansallisen liikkumavaran käyttö yhteisrakentamisdirektiivin täytäntöönpanossa

Yhteisrakentamisdirektiivin (2014/61/EU) täytäntöönpanossa kansallisen liikkumavaran käyttö oli suunnitelmallista ja läpinäkyvää. Direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 116/2015 vp) on selostettu, miltä osin direktiivi jättää jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa ja miten sitä on hyödynnetty. Täytäntöönpanosta laadittiin myös komissiolle toimitettava vastaavuustaulukko, josta käy ilmi, millä säännöksillä mikäkin direktiivin artikla on pantu täytäntöön. Liikkumavaran käyttöä pohdittiin ja suunniteltiin aktiivisesti esitystä valmistelleessa työryhmässä sekä sidosryhmien kanssa.

Kansallista liikkumavaraa käytettiin direktiivin täytäntöönpanossa siten, että kansallisessa lainsäädännössä asetettiin direktiivin minimitasoa tiukempia vaatimuksia esimerkiksi laajentamalla direktiivissä esitettyä lainsäädännön soveltamisalaa. Näiden ratkaisujen perustelut esitettiin avoimesti hallituksen esityksessä. Tapaustarkastelu osoitti, että ainakin yksittäistapauksessa kansallisen liikkumavaran käyttö ja direktiiviä tiukempien vaatimusten asettaminen voi olla välttämätöntä, jotta voidaan ottaa riittävällä tavalla huomioon kansalliset olosuhteet ja erityispiirteet ja jotta sääntelykokonaisuudesta tulee johdonmukainen.





Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja min-käläisiä rajoituksia tuloksiin liittyy.

## Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, mitkä hallinnon sisäiset ja toiminta-ympäristöstä johtuvat seikat luovat edellytyksiä EU-lainsäädännön tehok-kaalle kansalliselle täytäntöönpanolle.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää kehitettäessä EU-lainsäädän-nön täytäntöönpanoon liittyviä koordinointi- ja tukitoimintoja sekä valtio-neuvoston tasolla että ministeriökohtaisesti.

## Tarkastuksen kohde

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtioneuvoston kanslialta, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeino-ministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, sosiaali- ja terveys-ministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä ja ympäristöministeriöltä, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnois-sa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laa-dittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

### Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko EU-lainsäädännön, erityisesti EU-direktiivien, täytäntöönpanotilanne parantunut viime vuosina, ja mitkä tekijät muutokseen ovat vaikuttaneet?
2. Miten hyvin tehokkaan täytäntöönpanon edellytyksistä on huolehdittu valtioneuvostossa?
3. Noudatetaanko EU-direktiivien ja -asetusten täytäntöönpanossa EU-oikeutta ja hyvän lainvalmistelun periaatteita?
4. Onko EU-säädösten mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa hyödynnetty perustellusti ja avoimesti?

### Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Suomen EU-jäsenvelvoitteet edellyttävät direktiivien oikea-aikaista ja oikeasisältöistä täytäntöönpanoa sekä EU-asetusten vaatimien täydentävien kansallisten säädösten antamista. Eduskunta on edellyttänyt viivästyksiin puuttumista suunnitelmallisemmin (SuVM 1/2014 vp – VNS 6/2013 vp; EK 3/2014 vp).

Aineistot: komission tilastot, EUTORI-tietojärjestelmän tilastot sekä ulkoasiainministeriön julkaisut ”Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa”.

Analyysimenetelmät: kuvaileva tilastollinen analyysi.

Kriteerit: Hallinnon rakenteet, käytännöt ja toimenpiteet luovat edellytyksiä EU-lainsäädännön tehokalle täytäntöönpanolle.

Aineistot: haastattelut, asiakirja-aineisto.

Analyysimenetelmät: sisällönanalyysi.

Kriteerit: EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa tulee noudattaa EU-oikeutta ja perustuslakia sekä tarkoituksenmukaisella tavalla myös annettuja ohjeita ja hyvän lainvalmistelun periaatteita.

Aineistot: hallituksen esityksistä koostuva aineisto, haastattelut, asiakirja-aineisto.

Analyysimenetelmät: sisällönanalyysi.

Kriteerit: Eduskunnan lainsäädäntövallan varmistamiseksi kansallisen liikkumavaran ja sen käytön tulisi käydä selkeästi ilmi hallituksen esityksestä. Pyrkimyksenä tulee olla, ettei kansallinen lisäsäätely aiheuta tarpeetonta tai suhteetonta hallinnollista taakkaa yksityisille tahoille tai viranomaisille.

Aineistot: hallituksen esityksistä koostuva aineisto.

Analyysimenetelmät: sisällönanalyysi.

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastuksen toteutusaika oli 27.1.2016–31.8.2017. Haastattelukäynnit Energiateollisuus ry:een, liikenne- ja viestintäministeriöön, maa- ja metsätalousministeriöön, oikeusministeriöön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry:een, työ- ja elinkeinoministeriöön, ulkoasiainministeriöön, valtiovarainministeriöön, valtioneuvoston kansliaan, Viestintävirastoon ja ympäristöministeriöön tehtiin aikavälillä helmi-joulukuu 2016. Lisäksi haastateltiin puhelimitse liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön edustajia.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Anna Hyvärinen (27.1.2016–31.8.2016), projektiasiantuntija Juho Lehtoviita (27.1.2016–16.2.2017), harjoittelija Miia Halonen (1.5.2016–31.8.2016), johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Näätänen (15.3.2017–31.8.2017) ja johtava tuloksellisuustarkastaja Leena Kerppilä (1.8.2017–31.8.2017). Tarkastusta ohjasivat tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen (27.1.2016–14.8.2016) ja tuloksellisuustarkastuspäällikkö Leena Juvonen (15.8.2016–31.8.2017).

## Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksessa tehtiin täytäntöönpanon oikea-aikaisuutta koskeva tilastollinen analyysi, jossa kiinnitettiin huomiota oikea-aikaisuuden toteutumiseen sekä Suomessa että ministeriökohtaisesti.

Tarkastuksessa tehtiin myös hallituksen esitysten analyysi. Tarkasteltavana oli 31 EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevaa hallituksen esitystä, jotka oli annettu vuosina 2015–2016. On huomioitava, että tarkastuksessa esitetyt havainnot koskevat vain aineistoon sisällytettyjä hallituksen esityksiä. Aineisto toimi esimerkkinä kansallisen liikkumavaran huomioon ottamisessa, ja analyysin tulosten ja havaintojen perusteella voidaan tehdä suosituksia esimerkiksi siitä, miten kansallista liikkumavaraa olisi hallituksen esityksissä kuvattava ja perusteltava sekä miten sen vaikutuksia arvioidaan.



- 1 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. EUVL C 202, 7.6.2016.
- 2 Reports from the Commission - Annual Reports on monitoring the application of EU law 2010-2015.
- 3 Reports from the Commission - Annual Reports on monitoring the application of EU law 2010-2015.
- 4 Sisämarkkinoiden tulostaulu: Suomi. Raportointijakso 2015. Euroopan komissio.
- 5 Komission kertomus Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisen valvonta. Vuosikertomus 2016. COM(2017) 370 final.
- 6 Reports from the Commission - Annual Reports on monitoring the application of EU law 2010-2015.
- 7 EUTORI-tietojärjestelmä ja UM:n tilastot.
- 8 Reports from the Commission - Annual Reports on monitoring the application of EU law 2010-2015.
- 9 [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_fi.htm) (16.8.2017).
- 10 EUTORI-tietojärjestelmä ja UM:n tilastot.
- 11 EUTORI-tietojärjestelmä ja UM:n tilastot.
- 12 Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys. Valtioneuvoston kanslia VNEUS2013-00289.
- 13 Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013. SuVM (1/2014 vp.).
- 14 Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 11/2012.
- 15 EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa. Tarkastuskertomus 2/2016. Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- 16 Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys. Valtioneuvoston kanslia VNEUS2013-00289.
- 17 EU-direktiivien täytäntöönpano; keskitetty seuranta; toimenpidepyyntö ministeriöille. Valtioneuvoston kanslian toimenpidepyyntö VNEUS2016-00371.
- 18 Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys. Valtioneuvoston kanslia VNEUS2013-00289.
- 19 Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys. Valtioneuvoston kanslia VNEUS2013-00289.
- 20 Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013. SuVM (1/2014 vp.).
- 21 Better Regulation in Europe: Finland 2010. OECD.
- 22 EU-säädösten täytäntöönpano seuranta. Valtioneuvoston kanslia VNEUS2015-00456.
- 23 EU-direktiivien täytäntöönpano; keskitetty seuranta; toimenpidepyyntö ministeriöille. Valtioneuvoston kanslia VNEUS2016-00371.
- 24 EU-säädösten täytäntöönpanon seuranta. Valtioneuvoston kanslia VNEUS2015-00456.
- 25 Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys. Valtioneuvoston kanslia VNEUS2013-00289.
- 26 EU-direktiivien täytäntöönpano; keskitetty seuranta; toimenpidepyyntö ministeriöille. Valtioneuvoston kanslian toimenpidepyyntö VNEUS2016-00371.
- 27 Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 11/2012.
- 28 Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa. Ohjeita ministeriöiden valmistelijoille. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2012.
- 29 Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
- 30 Unionilainsäädännön täytäntöönpanoa koskevista toimista ilmoittaminen (lainsäädäntönottifikaatio). Ulkoasiainministeriö 19.2.2014.
- 31 EU-valmistelu ministeriöissä - opastusta ja käytännön ohjeita. Oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian julkaisu 2014.
- 32 EU-valmistelu ministeriöissä - opastusta ja käytännön ohjeita. Oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian julkaisu 2014.
- 33 Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 11/2012.
- 34 Roberto Baratta – Luiss-Guido Carli: Complexity of EU law in the domestic implementing process. European Commission Service Juridique – Quality of Legislation Team. Brussels 2014.
- 35 Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
- 36 Kuuleminen säädösvalmistelussa. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010.
- 37 Säädösvalmistelun kuulemisopas. Valtioneuvoston periaatepäätös säädösvalmistelun kuulemisohjeesta 4.2.2016.
- 38 Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.
- 39 Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 11/2012.
- 40 Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 11/2012.
- 41 Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 11/2012.
- 42 Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys. Valtioneuvoston kanslia VNEUS2013-00289.

- 40 Komission tiedonanto - EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla (C/2016/8600), EUVL C 18, 19.1.2017.
- 41 Uusi alku Euroopalle: Työllisyyden, kasvun, oikeudenmukaisuuden ja demokraattisen muutoksen ohjelma. Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle. Avauspuheenvuoro Euroopan parlamentin täysistunnossa. Jean-Claude Juncker. Strasbourg 15.7.2014.
- 42 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle - Parempi sääntely: paremmilla tuloksilla saadaan aikaan vahvempi unioni, COM (2016)615 final.
- 43 Direktiivien täytäntöönpanoviivästyksiä koskeva selvitys. Valtioneuvoston kanslia VNEUS2013-00289.
- 44 Ks. esimerkiksi Christoph Knill: Implementation. In Mazey, Sonia & Richardson, Jeremy: European Union: Power and Policy-making [4th edn], 2015, s. 388. Ks. myös Michael Keating: "Lost in translation or full steam ahead: The transposition of EU-transport directives across Member States. Sage Publishing, European Union Politics 2008, s. 121.
- 45 Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2016.



Tarkastuskertomuksen valokuvat

sivuilla 10, 14, 24, 32 ja 40

iStock



*Suomi*  
*Finland*  
**100**

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISBN 978-952-499-386-9 (PDF)