

II

(Tiedonannot)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA
VIRASTOJEN TIEDONANNOT

EUROOPAN KOMISSIO

KOMISSION TIEDONANTO

EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla

(2017/C 18/02)

1. Johdanto

Euroopan unionin toiminnan perustana on oikeusvaltioperiaate, ja unioni varmistaa lainsäädännöllä politiikkansa ja painopisteidensä toteutumisen jäsenvaltioissa ⁽¹⁾. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa annetaan komission tehtäväksi lainsäädännön tehokas soveltaminen, täytäntöönpano ja noudattamisen valvonta. Se on Junckerin komission tärkeä poliittinen painopiste ja osa komission voimakkaampaa pyrkimystä lainsäädännön parantamiseen ⁽²⁾.

EU:n sääntöjen tehokas täytäntöönpano, aina perusoikeuksista ja elintarvike- ja tuoteturvallisuudesta ilmanlaatuun ja yhtenäisvaluutan suojeluun, on eurooppalaisille tärkeää ja vaikuttaa heidän jokapäiväiseen elämäänsä. Se on yleisen edun mukaista. Kun ilmenee ongelmia (kuten autojen päästöttestauksen ongelmat, vesien saastuminen, laittomat kaatopaikat, liikenteen turvallisuuden ja turvaamisen ongelmat), ne eivät useinkaan johdu EU:n lainsäädännön puutteesta vaan siitä, ettei EU:n lainsäädäntöä sovelleta tehokkaasti. Siksi tarvitaan vahva, tehokas ja vaikuttava täytäntöönpanojärjestelmä varmistamaan, että jäsenvaltiot soveltavat tinkimättä EU:n lainsäädäntöä, panevat sen täytäntöön ja valvovat sen noudattamista sekä tarjoavat kansalaisille riittävät oikeussuojakeinot.

Kansalaiset, yritykset ja kansalaisyhteiskunta antavat merkittävän panoksen komission valvontatyöhön ilmoittamalla tilanteista, joissa jäsenvaltiot soveltavat EU:n lainsäädäntöä puutteellisesti. Komissio tunnustaa kantelujen merkittävän roolin EU:n lainsäädännön rikkomisen havaitsemisessa.

Tämänhetkisen täytäntöönpanopolitiikkansa puitteissa komissio valvoo EU:n lainsäädännön soveltamista ja täytäntöönpanoa, ratkaisee ongelmia yhdessä jäsenvaltioiden kanssa lainsäädännön mahdollisiin rikkomisiin puuttumiseksi ja käynnistää tarvittaessa rikkomusmenettelyjä. Poliittikka on kehittynyt ja vahvistunut vaihteittain viimeisten 15 vuoden aikana. Tärkeät tiedonannot vuosilta 2002 ⁽³⁾ ja 2007 ⁽⁴⁾ loivat puitteet valvonnan parantamiselle, kumppanuuksien vahvistamiselle, ongelmien ratkaisemisen tehostamiselle, rikkomistapausten käsittelyn parantamiselle ja avoimuuden lisäämiselle.

Rikkomisten käsittelyn lisäksi komissio on kehittänyt oikeusvaltioperiaatetta koskevan toimintakehyksen ⁽⁵⁾, jota se on soveltanut tilanteissa, joissa on näyttänyt siltä, että kansallisilla oikeusvaltiotakeilla ei enää pystytä puuttumaan tehokkaasti oikeusvaltioon kohdistuvaan järjestelmätason uhkaan jäsenvaltiossa ja joissa tällaiseen uhkaan ei voida puuttua rikkomusmenettelyllä. Tämä heijastaa sitä, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on edellytys kaikkien perussopimuksista johtuvien oikeuksien ja velvoitteiden kunnioittamiselle.

⁽¹⁾ SEU-sopimuksen 2 artikla: "Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo."

⁽²⁾ Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle, 15.7.2014, ja puheenjohtajan kirjeet varapuheenjohtajille ja komissaareille, 1.11.2014.

⁽³⁾ Tiedonanto yhteisön lainsäädännön soveltamisen tehokkaammasta valvonnasta, KOM(2002) 725 lopullinen/4, 16.5.2003.

⁽⁴⁾ Tiedonanto "Tulosten Eurooppa — yhteisön lainsäädännön soveltaminen", KOM(2007) 502 lopullinen, 5.9.2007.

⁽⁵⁾ Tiedonanto "Uusi EU:n toimintakehyks oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi", COM(2014) 158, 11.3.2014.

Junckerin komissio on myös omaksunut kohdennetumman lähestymistavan politiikan ja lainsäädännön suunnitteluun. Sillä on selkeä työohjelma, jota tuetaan politiikan valmistelun joka vaiheessa korkealaatuilla analyyseilla ja sidosryhmien julkisella kuulemisella. Tämän uuden työskentelytavan, joka on paremman sääntelyn ohjelman ydin, tavoitteena on varmistaa, että EU:n säännösten kaikki toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisia, helposti toteutettavia ja niitä sovelletaan kaikkialla EU:ssa. Tiedonannossaan ”Parempi sääntely: paremmilla tuloksilla saadaan aikaan vahvempi unioni”, komissio sitoutui tehostamaan soveltamista, täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa ⁽¹⁾.

Äskettäin allekirjoitetussa toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä ⁽²⁾ Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio tunnustavat yhteisen vastuunsa korkealaatuisten unionin lainsäädännön tuottamisesta. Yhteisessä julistuksessa EU:n lainsäädäntöprioriteeteista vuodelle 2017 toistetaan sitoumus edistää nykyisen lainsäädännön asianmukaista täytäntöönpanoa ja sen noudattamisen valvontaa ⁽³⁾.

Näistä ponnisteluista huolimatta EU:n lainsäädännön soveltaminen ja täytäntöönpanon valvonta on haasteellista, ja yleisen edun nimissä on tarpeen panostaa voimakkaammin täytäntöönpanon valvontaan. Täytäntöönpanon valvonta tukee ja täydentää politiikan painopisteiden toteutumista. Määrittäessään politiikkansa painopisteitä komissio kiinnittää huomiota uuden lainsäädännön laatimisen lisäksi myös sen täytäntöönpanon valvontaan. On tunnustettava, että työ, jolla varmistetaan EU:n nykyisen lainsäädännön tehokas täytäntöönpano, on yhtä tärkeää kuin työ uuden lainsäädännön laatimiseksi. Jäsenvaltioilla on keskeinen rooli täytäntöönpanossa, joten niiden ja komission välistä kumppanuutta on vahvistettava EU:n lainsäädännön hyötyjen tuomiseksi yleisön saataville. Samanaikaisesti kansalaisia, kauppa- ja elinkeinojärjestöjä, työmarkkinaosapuolia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa sekä kansalaisyhteiskuntaa kannustetaan auttamaan komissiota havaitsemaan ongelmia järjestelmällisemmin.

Tässä tiedonannossa esitetään, kuinka komissio aikoo tehostaa EU:n lainsäädännön soveltamista, täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa koskevia toimiaan noudattaakseen Junckerin komission sitoumusta olla ”isompi ja kunnianhimoisempi isoissa asioissa ja pienempi ja vaatimattomampi pienissä asioissa” ⁽⁴⁾. Tämä tarkoittaa strategisempaa lähestymistapaa noudattamisen valvontaan rikkomisten käsittelyn osalta. Tiedonannossa luodaan myös yleiskatsaus muihin komission toimenpiteisiin, joilla autetaan jäsenvaltioita ja yleisöä varmistamaan, että EU:n lainsäädäntöä sovelletaan tehokkaasti.

2. Yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa

Jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa EU:n lainsäädännön asianmukaisesta saattamisesta osaksi omaa lainsäädäntöään, soveltamisesta ja täytäntöönpanosta ⁽⁵⁾. Niiden on myös tarjottava riittävät oikeussuojakeinot tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi EU:n lainsäädännön soveltamisaloilla. Tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisilla on oltava käytössään nopea ja tehokas oikeussuojamekanismi tapauksissa, joissa EU:n lainsäädännössä vahvistettuihin kansalaisten oikeuksiin vaikutetaan kansallisella tasolla. Niiden on oltava perussopimuksessa vahvistetun tehokkaan oikeussuojan periaatteen mukaisia ⁽⁶⁾. Kansalliset tuomioistuimet ovat unionin oikeutta tukevia ”yleisiä tuomioistuinta”, ja ne osallistuvat tehokkaasti sen noudattamisen valvontaan yksittäisissä tapauksissa. Niillä on toimivalta käsitellä tapauksia, joissa yksityishenkilöt hakevat suojaa EU:n lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevia kansallisia menettelyjä vastaan tai korvausta tällaisten toimenpiteiden aiheuttamasta vahingosta.

Komission käytössä on lukuisia välineitä, joilla se auttaa jäsenvaltioita EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa ja varmistaa, että jäsenvaltiot täyttävät velvollisuutensa soveltaa EU:n lainsäädäntöä oikein. Ne vaihtelevat ehkäisevistä toimenpiteistä ja aikaisesta ongelmien ratkaisemisesta ennakko seurantaan ja kohdennettuihin täytäntöönpanotoimiin. Seuraavassa esitetään, kuinka olemassaolevia tukitoimenpiteitä on tarkoitus parantaa.

Vuoropuhelu

EU:n lainsäädännön rikkomistapaukset eivät ole rutiiniasioita. Niistä pitäisikin keskustella riittävän ajoissa riittävän korkealla tasolla. Komission ja jäsenvaltioiden korkean tason kahdenväliset tapaamiset, joissa keskustellaan ennakoivasti EU:n lainsäädännön noudattamisesta, ovat toivottavia. Näistä tapaamisista tehdään järjestelmällisempiä kaikilla lainsäädännön alueilla. Komissio organisoii esimerkiksi sisämarkkinastrategiassa suunniteltuja ⁽⁷⁾ vuoropuheluja jäsenvaltioiden kanssa lainsäädännön noudattamisesta. Näissä vuoropuheluissa voidaan käsitellä rikkomistapauksia sekä laajempia täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä.

⁽¹⁾ Tiedonanto ”Parempi sääntely: paremmilla tuloksilla saadaan aikaan vahvempi unioni”, COM(2016) 615 final, 14.9.2016.

⁽²⁾ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välillä tehty toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä (EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1).

⁽³⁾ Yhteinen julistus EU:n lainsäädäntöprioriteeteista vuodelle 2017, jonka Euroopan parlamentin puhemies ja neuvoston ja komission puheenjohtajat allekirjoittivat 13. joulukuuta.

⁽⁴⁾ Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle, 15.7.2014, ja puheenjohtajan kirjeet varapuheenjohtajille ja komissaareille, 1.11.2014.

⁽⁵⁾ SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohta, SEUT-sopimuksen 288 artiklan 3 kohta ja 291 artiklan 1 kohta.

⁽⁶⁾ SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja perusoikeuskirjan 47 artikla.

⁽⁷⁾ Tiedonanto ”Sisämarkkinoiden päivitys: enemmän mahdollisuuksia kansalaisille ja yrityksille”, COM(2015) 0550 final, 28.10.2015.

Komissio aikoo jatkossakin turvautua olemassa oleviin eri komiteoihin ja asiantuntijaryhmiin sekä EU:n virastojen arvokkaaseen tukeen edistääkseen täytäntöönpanoa ja arvioidakseen, miten tämä lainsäädäntö pannaan täytäntöön käytännössä. Keskustelut näillä foorumeilla ovat osoittautuneet tehokkaaksi tavaksi varmistaa jäsenvaltioiden sitoutuminen EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon, ja ne ilmentävät komission ja jäsenvaltioiden välisen rehellisen yhteistyön perusperiaatetta. Lisäksi EU:n lainsäädännön tiettyjen säännösten täytäntöönpanoa koskeva vuoropuhelu, joka on myös edellytys Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ⁽¹⁾ tehokkaalle käytölle, auttaa varmistamaan EU:n lainsäädännön täysimääräisen ja oikea-aikaisen saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Lainsäädännön rikkomiseen on puututtava viipymättä. Komission ja jäsenvaltioiden on aloitettava nopeasti lainsäädännön rikkomista koskevat tutkimukset. Komission ja jäsenvaltioiden välinen järjestelmällinen ongelmanratkaisuvuoropuhelu, joka tunnetaan nimellä *EU Pilot*, perustettiin sitä varten, että mahdollinen EU:n lainsäädännön rikkominen voitaisiin lopettaa nopeasti jo aikaisessa vaiheessa aiheellisissa tapauksissa. Sen tarkoitus ei ole pidentää rikkomusmenettelyä, joka itsessään on keino aloittaa ongelmanratkaisuun tähtäävä vuoropuhelu jäsenvaltion kanssa. Sen vuoksi komissio aloittaa rikkomusmenettelyt käyttämättä *EU Pilot* -ongelmanratkaisumekanismeja, jollei *EU Pilotin* käytön katsota olevan hyödyllistä tietyssä tapauksessa ⁽²⁾.

Valmiuksien kehittäminen jäsenvaltioissa

Komissio kannustaa ja auttaa jäsenvaltioita parantamaan valmiuksiaan valvoa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa ja tarjota oikeussuojakeinoja sen varmistamiseksi, että EU:n lainsäädännön loppukäyttäjät (yksityishenkilöt ja yritykset) voivat hyödyntää oikeuksiaan täysimääräisesti ⁽³⁾. Verkostot ja tiedonvaihto parhaista käytännöistä ovat tässä yhteydessä keskeisellä sijalla. Komissio jatkaa yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa lukuisten verkostojen kautta taatakseen EU:n lainsäädännön tehokkaan ja johdonmukaisen soveltamisen. Esimerkiksi sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen sisämarkkinoiden alalla Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin (BEREC) avustaa ja tukee komissiota ja kansallisia sääntelyviranomaisia EU:n sähköistä viestintää koskevan sääntelyjärjestelmän täytäntöönpanossa. Samoin Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto edesauttaa kilpailusääntöjen tehokasta ja johdonmukaista täytäntöönpanoa. Euroopan unionin verkostolla ympäristölainsäädännön voimaansaatamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi (IMPEL) on tärkeä rooli, sillä se helpottaa erityisesti tiedonvaihtoa parhaista käytännöistä ympäristöä koskevan säännösten täytäntöönpanon alalla ja tarkastusten vähimmäisvaatimusten noudattamisen suhteen. Tämän verkoston työ sisältyy valmisilla oleviin aloitteisiin, joilla tuetaan jäsenvaltioita EU:n ympäristölainsäädännön noudattamisessa ⁽⁴⁾. Yksilöiden suojeleminen henkilötietojen käsittelyssä koskevalla työryhmällä (ns. ”29 artiklan mukainen työryhmä”) on tärkeä merkitys tietosuojalainsäädännön soveltamisessa. Uuden EU:n tietosuojakehyksen ⁽⁵⁾ voimaantulon myötä se korvataan Euroopan tietosuojaneuvostolla.

EU:n lainsäädännössä vaadituilla itsenäisillä hallinto- tai valvontaviranomaisilla (esim. tietosuojan, tasa-arvon, energian, liikenteen ja rahoituspalveluiden aloilla) on tärkeä rooli täytäntöönpanossa ja sen valvonnassa. Komissio kiinnittää sen vuoksi erityisesti huomiota siihen, että niillä on riittävät ja asianmukaiset valmiudet tehtäviensä suorittamiseksi. Komissio esimerkiksi katsoo, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla pitäisi olla paremmat valtuudet kilpailusääntöjen noudattamisen valvontaan. Yksi tapa tämän saavuttamiseen on varmistaa, että ne toimivat itsenäisesti ja että niillä on käytössään tarvittavat välineet ja resurssit, jotta ne voivat valvoa voimakkaammin kilpailusääntöjen noudattamista Euroopassa, lisätä kilpailua markkinoilla ja tarjota kuluttajille laajemman valikoiman parempilaatuisia tavaroita ja palveluita edullisempaan hintaan. Toinen painopisteala on sähköisistä viestintäpalveluista, energia-alasta ja rautatieliikenteestä vastaavien kansallisten sääntelyviranomaisten sekä kansallisten rahoitusvalvontaviranomaisten riippumattomuus ⁽⁶⁾. Rahoitussektorilla Euroopan

⁽¹⁾ Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 1 artikla.

⁽²⁾ EU Pilotiin liittyviä työjärjestelyjä jäsenvaltioiden kanssa mukautetaan vastaavasti.

⁽³⁾ Kuten sisämarkkinoiden päivitystä koskevassa tiedonannossa (COM(2015) 550 final) ilmoitettiin, komissio käynnistää kattavan joukon toimia, joilla vahvistetaan entisestään pyrkimyksiä pitää vaatimusten vastaiset tuotteet pois EU:n markkinoilta vahvistamalla markkinavalvontaa ja tarjoamalla oikeanlaisia kannustimia talouden toimijoille.

⁽⁴⁾ Ks. komission tiedonanto COM(2016) 710 final, komission työohjelma 2017 – EU, joka suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia, painopiste 10.

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syyteitä tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta.

⁽⁶⁾ Ks. sähköisen viestinnän puitesäädöksiin 2002/21/EY 3 artiklan 3a kohta, yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annetun direktiivin 2012/34/EU 55 artikla, direktiivin 2013/36/EU (CRD IV) 4 artiklan 4 kohta, direktiivin 2009/138/EY (solvenssi II) 27 artikla ja sitä seuraavat artiklat ja direktiivin 2014/65/EU (rahoitusmarkkinadirektiivi II) johdanto-osan 123 kappale.

valvontaviranomaiset voivat tutkia ja ryhtyä lisätoimiin toimivaltaisen kansallisen viranomaisen laiminlyödessä sovelletta-
vaan lainsäädäntöön kirjatut velvollisuutensa ⁽¹⁾. Komissio kannustaa uudistamaan täytäntöönpanoviranomaisia EU-
ohjausjakson eli EU:n talouspolitiikan vuosittaisen koordinoitukierroksen yhteydessä ja tarvittaessa erityisellä lainsäädän-
nöllä. Komissio on esimerkiksi esittänyt ehdotuksen kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen
tarkistamisesta ⁽²⁾ siten, että se vahvistaisi jäsenvaltioiden kykyä puuttua kuluttajalainsäädännön rikkomisiin, erityisesti
verkkoympäristössä.

Komissio auttaa jatkossakin jäsenvaltioita niiden pyrkimyksissä parantaa kansallisten oikeusjärjestelmien tehokkuutta EU-
ohjausjakson kautta, ja tukee oikeuslaitoksen uudistuksia ja oikeusalan koulutusta EU:n varoin. EU:n oikeusalan tulos-
taulu ⁽³⁾ tarjoaa tässä yhteydessä vertailevan yleiskatsauksen kansallisten oikeusjärjestelmien laadusta, riippumattomuus-
desta ja tehokkuudesta. Tämä helpottaa puutteiden ja parhaiden käytäntöjen havaitsemista ja edistymisen seuraamista.
Komissio lisää tukeaan kansallisten oikeusjärjestelmien vahvistamiseksi. Koulutusohjelmia kansallisille tuomareille ja
muille oikeusalan ammattilaisille edistetään myös jatkossa. Komissio ja kansalliset tuomioistuimet tekevät menestyksel-
listä yhteistyötä varmistaakseen kilpailusääntöjen ⁽⁴⁾ ja ympäristölainsäädännön ⁽⁵⁾ noudattamisen ja helpottaakseen
oikeudellista yhteistyötä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa Euroopan oikeudellisen verkoston kautta ⁽⁶⁾. Tämä osoit-
taa, että kokemusten jakamista on mahdollista parantaa. Tukeakseen näitä ponnisteluja komissio antaa tulkitsevan tie-
donannon oikeussuojan saatavuudesta ympäristöasioissa ⁽⁷⁾.

Komissio vahvistaa yhteistyötään Euroopan oikeusasiamiehen koordinoiman Euroopan oikeusasiamiesten verkoston
kanssa. Verkosto kokoaa yhteen kansalliset ja alueelliset oikeusasiamiehet, ja sen tavoitteena on edistää hyvää hallintota-
paa EU:n lainsäädännön soveltamisessa kansallisella tasolla.

Paremmalla lainsäädännöllä helpotetaan soveltamista ja täytäntöönpanoa

Parlamentilla, neuvostolla ja komissiolla on yhteinen poliittinen tahto parantaa lainsäädännön laatua, tarkistaa voimassa
olevia säädöksiä ja tarvittaessa ajantasaistaa niitä. Paremmasta lainsäädännöstä toimielinten välillä tehdyssä sopimuksessa
vahvistetaan niiden sitoutuminen sääntelyn laadun varmistamiseen ja siihen, että se vastaa kansalaisten ja yritysten tar-
peita. Selkeä sanamuoto ja tekstien helppo saatavuus myötävaikuttavat oikeusvarmuuteen ja parempaan soveltamiseen.
Jos lainsäädäntö on selkeää ja helposti saatavilla, se voidaan panna tehokkaasti täytäntöön, kansalaiset ja talouden toimi-
jat voivat ymmärtää oikeutensa ja velvoitteensa helpommin ja oikeuslaitos voi valvoa niiden noudattamista.

Siksi on välttämätöntä, että jotkin täytäntöönpanoon ja soveltamiseen liittyvät seikat otetaan huomioon siinä vaiheessa
kun politiikkaa laaditaan. Komission parempaa sääntelyä koskevat suuntaviivat ⁽⁸⁾ ohjaavat komission yksiköitä valmiste-
lemaan "täytäntöönpanosuunnitelmia", jotta tunnistetaan jäsenvaltioiden EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa mahdol-
lisesti kohtaamat vaikeudet ja voidaan ehdottaa keinoja näiden riskien lieventämiseksi. Valmistellessaan ehdotuksia direk-
tiiveiksi komissio tekee myös yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa selvittääkseen, tarvitaanko selittäviä asiakirjoja, joissa
määritetään suhdetta toimenpiteisiin, joilla saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ⁽⁹⁾.

Avoimuus on välttämätön edellytys sen varmistamiseksi, että EU:n lainsäädäntö saatetaan asianmukaisesti osaksi kansal-
lista lainsäädäntöä ja sitä sovelletaan ja se pannaan täytäntöön asianmukaisesti. Paremmasta lainsäädännöstä toimielinten
välillä tehty sopimus edellyttää jäsenvaltioita ilmoittamaan kansalaisilleen EU:n direktiivien saattamisesta osaksi kansal-
lista lainsäädäntöä ja tekemään selväksi kansallisessa täytäntöönpanosäädöksessä (tai siihen liitettyssä asiakirjassa) kohdat,
joihin on lisätty elementtejä, joilla ei ole mitään tekemistä EU:n lainsäädännön kanssa.

⁽¹⁾ Euroopan pankkiviranomaisen perustamisesta annettu asetus (EU) N:o 1093/2010, Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen
perustamisesta annettu asetus (EU) N:o 1094/2010 ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen perustamisesta annettu asetus (EU)
N:o 1095/2010.

⁽²⁾ Ehdotus kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen tarkis-
tamisesta, COM(2016) 283 final, 25.5.2016.

⁽³⁾ Tiedonanto "EU:n oikeusalan tulosta 2016", COM(2016) 199 final, 11.4.2016.

⁽⁴⁾ Komission tiedonanto – EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamiseen liittyvästä yhteistyöstä komission ja EU:n jäsen-
valtioiden tuomioistuinten välillä annetun komission tiedonannon muuttaminen (EUVL C 256, 5.8.2015, s. 5).

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm.

⁽⁶⁾ Neuvoston päätös 2001/470/EY, tehty 28 päivänä toukokuuta 2001, siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellisen verkoston
perustamisesta (EYVL L 174, 27.6.2001, s. 25).

⁽⁷⁾ Komission työohjelma 2017 – EU, joka suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia, COM(2016) 710 final, painopiste 10.

⁽⁸⁾ Tiedonanto "EU-agenda: Paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin" (COM(2015) 215 final, 19.5.2015).

⁽⁹⁾ Tämä käytäntö esitetään seuraavissa asiakirjoissa: 1) Jäsenvaltioiden ja komission 28 päivänä syyskuuta 2011 antama yhteinen poliitti-
nen lausuma selittävistä asiakirjoista (EUVL C 369, 17.12.2011, s.14) ja 2) Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 27 päivänä
lokakuuta 2011 antama poliittinen lausuma selittävistä asiakirjoista (EUVL C 369, 17.12.2011, s. 15).

3. Strategisempi lähestymistapa komission täytäntöönpanotoimenpiteisiin

Painopisteiden asettaminen

Komissio ajaa unionin yleistä etua ja varmistaa, että perussopimuksia noudatetaan. Perussopimusten vartijana sen velvollisuus on Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnan alaisuudessa seurata jäsenvaltioiden toimia EU:n lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi ja varmistaa, että jäsenvaltioiden säädökset ja käytännöt ovat EU:n lainsäädännön mukaisia ⁽¹⁾.

Komissiolla on tähän tehtävään liittyen harkintavalta päättää, aloittaako se rikkomusmenettelyn ja missä vaiheessa tai viekö se asian tuomioistuimen käsiteltäväksi ⁽²⁾. Näin ollen oikeuskäytännön mukaan kanteet, jotka yksityishenkilöt nostavat komissiota vastaan tapauksissa, joissa se kieltäytyy aloittamasta rikkomusmenettelyä, eivät voi menestyä ⁽³⁾.

Tavoitteen olla ”isompi ja kunnianhimoisempi isoissa asioissa ja pienempi ja vaatimattomampi pienissä asioissa” olisi johdettava täytäntöönpanon valvonnassa strategisempaan ja tehokkaampaan lähestymistapaan rikkomusten käsittelyn osalta. Toteuttaessaan tätä lähestymistapaa komissio arvostaa jatkossakin yksittäisten kantelijoiden tärkää roolia sellaisten EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvien laajempien ongelmien havaitsemisessa, jotka vaikuttavat kansalaisten ja yritysten etuihin.

On tärkeää, että komissio käyttää harkintavaltaansa strategisesti ja kohdentaa täytäntöönpanon valvontaan liittyvät toimensa ensisijaisesti EU:n lainsäädännön merkittävimpiin rikkomistapauksiin, jotka vaikuttavat kansalaisten ja yritysten etuihin. Tässä yhteydessä komissio toimii määrätietoisesti sellaisia rikkomisia vastaan, jotka estävät EU:n tärkeiden politiikkatavoitteiden ⁽⁴⁾ toteuttamisen tai uhkaavat neljää perusvapautta.

Ensisijaisesti komissio tutkii tapauksia, joissa jäsenvaltiot ovat jättäneet ilmoittamatta toimenpiteistä direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä tai joissa nämä toimenpiteet ovat olleet virheellisiä; joissa jäsenvaltiot eivät ole noudattaneet SEUT-sopimuksen 260 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tuomioistuimen tuomiota; tai joissa ne ovat aiheuttaneet vakavaa vahinkoa EU:n taloudellisille eduille tai rikkoneet EU:n yksinomaista toimivaltaa, johon viitataan SEUT-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa luettuna yhdessä SEUT-sopimuksen 3 artiklan kanssa.

Velvoitteella ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin unionin tuomioistuimen tuomion noudattamiseksi on laajin vaikutus tapauksissa, joissa vaadittavalla toimenpiteellä puututaan järjestelmällisiin heikkouksiin jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä. Komissio asettaa siksi etusijalle rikkomiset, jotka paljastavat EU:n institutionaalisen kehyksen toimintaa heikentäviä järjestelmällisiä heikkouksia. Tämä pätee erityisesti rikkomisiin, jotka vaikuttavat kansallisten oikeusjärjestelmien mahdollisuuksiin osallistua EU:n lainsäädännön noudattamisen tehokkaaseen valvontaan. Komissio tutkii sen vuoksi tarkasti kaikki tapaukset, joissa kansalliset säännökset tai yleiset käytännöt estävät unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyn tai joissa kansallinen lainsäädäntö estää kansallisia tuomioistuinta tunnistamasta unionin oikeuden ensisijaisuutta. Se tutkii myös tapaukset, joissa kansallinen lainsäädäntö ei tarjoa tehokasta oikeussuojamenettelyä EU:n lainsäädännön rikkomistapauksissa tai muutoin estää kansallisia oikeusjärjestelmiä varmistamasta, että EU:n lainsäädäntöä sovelletaan tehokkaasti oikeusvaltioperiaatteen vaatimusten ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti.

Näiden tapausten lisäksi komissio pitää tärkeänä sen varmistamista, että kansallinen lainsäädäntö on yhdenmukainen EU:n lainsäädännön kanssa. Virheellinen kansallinen lainsäädäntö heikentää järjestelmällisesti kansalaisten mahdollisuuksia käyttää oikeuksiaan, perusoikeudet mukaan lukien, ja hyödyntää kaikkia EU:n lainsäädännön tuomia etuja. Komissio kiinnittää myös erityistä huomiota tapauksiin, joissa jäsenvaltio toistuvasti jättää soveltamatta EU:n lainsäädäntöä asianmukaisesti.

⁽¹⁾ SEU-sopimuksen 17 artiklan 1 kohta.

⁽²⁾ Ks. erityisesti seuraavat tuomiot: asia C-329/88, komissio v. Kreikka, tuomio 6. joulukuuta 1989, Kok., s. 4159; asia C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1. kesäkuuta 1994, Kok., s. I-1097; asia C-562/07, komissio v. Saksa, tuomio 6. lokakuuta 2009, Kok., s. I-9553; asia T-571/93, Lefebvre ym. v. komissio, tuomio 14. syyskuuta 1995, Kok. s. II-2379; asia C-531/06, komissio v. Italia, tuomio 19. toukokuuta 2009, Kok., s. I-4103.

⁽³⁾ Ks. asiassa T-571/93, Lefebvre ja muut v. komissio, 14. syyskuuta 1995 annettu tuomio (Kok., s. II-2379).

⁽⁴⁾ Kuten määritetty erityisesti 27. kesäkuuta 2014 hyväksytyssä Eurooppa-neuvoston strategisessa ohjelmassa ja 15. heinäkuuta 2014 hyväksytyissä poliittisissa suuntaviivoissa seuraavalle Euroopan komissiolle.

Komissiolla on harkintavalta päättää, mitä asioita se ottaa käsiteltäväkseen. Se tutkiikin, millainen vaikutus rikkomisella – esimerkiksi perussopimuksessa vahvistettujen perusvapauksien rikkomisella, joka aiheuttaa erityisiä ongelmia kansalaisille tai yrityksille, jotka haluavat muuttaa toiseen jäsenvaltion tai tehdä rajat ylittäviä liiketoimia, tai rikkomisilla, joilla voi olla rajat ylittäviä systeemisiä vaikutuksia – on tärkeiden EU:n politiikkatavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi komissio ottaa huomioon, millainen lisäarvo rikkomusmenettelyllä voidaan saavuttaa, ja lopettaa asian käsittelyn, kun se katsoo sen olevan tarkoituksenmukaista politiikan näkökulmasta. Komissio käyttää tällaista harkintavaltaa erityisesti tapauksissa, joissa SEUT-sopimuksen 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely on vireillä samasta aiheesta ja komission toiminta ei merkittävästi nopeuttaisi tapauksen ratkaisua, ja niissä tapauksissa, joissa rikkomusmenettelyn aloittaminen olisi ristiriidassa komission kollegion lainsäädäntöehdotuksessa ottaman linjan kanssa.

Tietyntyyppiset tapaukset voidaan usein käsitellä tyydyttävästi muiden, asianmukaisempien menettelyjen avulla EU:n tasolla ja kansallisella tasolla. Tämä pätee erityisesti virheellistä soveltamista koskeviin yksittäistapauksiin, joissa ei ole riittävää näyttöä yleisestä käytännöstä, EU:n lainsäädännön noudattamista koskevasta ongelmasta tai EU:n lainsäädännön järjestelmällisestä noudattamatta jättämisestä. Tällaisissa tapauksissa komissio ohjaa kantelijat pääsääntöisesti kansalliselle tasolle, jos tehokasta oikeussuojaa on saatavilla.

Vaatimustenmukaisuuden arvioinnin vahvistaminen

Tämä lähestymistapa edellyttää järjestelmällisempää, systemaattisempaa ja tehokkaampaa arviointia siitä, kuinka EU:n lainsäädäntö on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, sekä kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden vaatimustenmukaisuudesta. Arvioinnissa käytetään uusia tekniikoita. Komissio on esimerkiksi kehittänyt tietojen analysointivälineitä, jolla parannetaan sisämarkkina-lainsäädännön valvontaa⁽¹⁾. Tämän välineen pitäisi nopeuttaa arviointia, joka koskee kansallisten toimenpiteiden yhdenmukaisuutta EU:n lainsäädännön kanssa. Sen avulla olisi myös mahdollista havaita puutteet ja virheellinen täytäntöönpano sekä mahdolliset ylisääntelytoimet, jotka eivät liity direktiivien saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Joissakin kanteluissa esitetään yleisellä tasolla direktiivin saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä olevan puutteellista jäsenvaltioissa mainitsematta erityisiä seikkoja, jotka vaikuttavat kantelijaan itseensä. Vaatimustenmukaisuuden arviointi kattaa yleensä tällaiset kantelut, ja komissio käsittelee ne yleensä laajemman vaatimustenmukaisuuden arvioinnin yhteydessä yksittäisen käsittelyn sijasta.

Seuraamukset täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamatta jättämisestä

Komissio pitää erittäin tärkeänä, että direktiivit saatetaan oikea-aikaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tässä yhteydessä komissio on asettanut itselleen tavoitteeksi saattaa rikkomistapaukset unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi 12 kuukauden kuluessa, jos direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönti jatkuu⁽²⁾. Komissio antaa suuren painoarvon täytäntöönpanotoimenpiteiden oikea-aikaiselle ilmoittamiselle. Tämän mukaisesti komissio aikoo hyödyntää täysin SEUT-sopimuksen 260 artiklan 3 kohdassa määrättyjä mahdollisuuksia tiukentaa suhtautumistaan seuraamuksiin tällaisissa tapauksissa.

Lissabonin sopimukseen sisältyy tärkeitä määräyksiä taloudellisista seuraamuksista, joilla on tarkoitus motivoida jäsenvaltioita saattamaan lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetut direktiivit (SEUT-sopimuksen 260 artiklan 3 kohta) osaksi kansallista lainsäädäntöä hyvissä ajoin. Tästä huolimatta jäsenvaltiot eivät noudata täytäntöönpanon määräaikoja. Vuoden 2015 lopussa oli avoinna 518 tapaus, jotka koskivat myöhäistä saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä merkitsee 19 prosentin lisäystä verrattuna vuoden 2014 lopussa avoinna olleisiin 421 tapaukseen⁽³⁾. Tietyissä tapauksissa jäsenvaltiot saattavat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa komission niitä vastaan nostamaa tuomioistuimen menettelyä. Näin ne saavat huomattavasti lisäaikaa velvollisuuksiensa täyttämiseen.

Vuoden 2011 tiedonannossa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan 3 kohdan soveltamisesta⁽⁴⁾ komissio ilmoitti, että tapauksissa, joissa lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annettua direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, se pyytää yleensä tuomioistuinta määräämään vain uhkasakon. Komissio varasi kuitenkin oikeuden pyytää aiheellisissa tapauksissa tuomioistuinta määräämään myös kiinteämääräisen hyvityksen. Komissio ilmoitti myös, että se tarkastelisi uudelleen käytäntöään olla yleensä pyytämättä kiinteämääräisen hyvityksen määräämistä, riippuen siitä, miten jäsenvaltiot suhtautuvat ainoastaan uhkasakkojen ehdottamiseen.

Kokemuksensa perusteella komissio mukauttaa nyt niissä tapauksissa soveltamaansa käytäntöä, jotka saatetaan tuomioistuimen käsiteltäviksi SEUT-sopimuksen 260 artiklan 3 kohdan nojalla, kuten se on jo tehnyt niiden tapausten osalta, jotka saatetaan tuomioistuimen käsiteltäviksi SEUT-sopimuksen 260 artiklan 2 kohdan nojalla⁽⁵⁾, pyytämällä järjestelmällisesti tuomioistuinta määräämään sekä kiinteämääräisen hyvityksen että uhkasakon. Määrittäessään kiinteämääräisen hyvityksen määrää komissio ottaa käytäntönsä⁽⁶⁾ mukaisesti huomioon sen, missä määrin direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, kun se määrittelee laiminlyönnin vakavuutta.

⁽¹⁾ Sisämarkkinastrategiaa koskeva tiedonanto (COM(2015) 550 final).

⁽²⁾ Komission tiedonanto ”Tulosten Eurooppa – yhteisön lainsäädännön soveltaminen”, KOM(2007) 502 lopullinen, s. 9.

⁽³⁾ Ks. 33. vuosikertomus EU:n lainsäädännön soveltamisen valvonnasta, s. 27.

⁽⁴⁾ EUVL C 12, 15.1.2011, s. 1.

⁽⁵⁾ Uudelleenlaadittu tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltamisesta, SEC(2005) 1658, 9.12.2005, 10–12 kohta, joissa viitataan asiaan C-304/02, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.2005, Kok., s. I-6263, 80 ja 86 kohta, 89–95 kohta; tuomioistuin vahvisti tuomiossa, että uhkasakkoa ja kiinteämääräistä hyvitystä voidaan soveltaa kumulatiivisesti samaan rikkomiseen.

⁽⁶⁾ Kiinteämääräisen hyvityksen määrä lasketaan käyttämällä menetelmää, joka on esitetty EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltamisesta annetun uudelleenlaaditun tiedonannon (SEC(2005)1658) 19–24 kohdassa.

Kiinteämääräistä hyvitystä koskevan lähestymistavan looginen seuraus on, että tapauksissa, joissa jäsenvaltio korjaa rikkomisen saattamalla direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä oikeustoimien aikana, komissio ei enää peru kannettaan pelkästään tästä syystä. Tuomioistuin ei voi tehdä päätöstä uhkasakon langettamisesta, sillä tällainen päätös ei palvelisi enää mitään tarkoitusta. Se voi kuitenkin langettaa kiinteämääräisen hyvityksen, jolla rangaistaan rikkomisen kestosta siihen hetkeen saakka, kun tilanne korjattiin, sillä asian tällä osalla on vielä tarkoitus. Komissio pyrkii ilmoittamaan tuomioistuimelle välittömästi, kun jäsenvaltio lopettaa rikkomisen, riippumatta siitä, missä vaiheessa oikeusprosessia tämä tapahtuu. Komissio tekee näin myös silloin, kun jäsenvaltio korjaa tilanteen SEUT-sopimuksen 260 artiklan 3 kohdan mukaisen tuomion jälkeen ja velvollisuus maksaa sakkoa päättyy.

Siirtymävaiheen säännöksen mukaan komissio soveltaa edellä kuvattua mukautettua käytäntöään rikkomusmenettelyissä, joiden osalta päätös virallisen ilmoituksen lähettämisestä tehdään tämän tiedonannon julkaisemisen jälkeen.

Lopuksi on syytä muistaa, että kuten jo vuonna 2011 annettussa tiedonannossa todettiin, komissio kiinnittää erityistä huomiota siihen, että virheellinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen (osittainen) laiminlyönti erotetaan toisistaan.

4. EU:n lainsäädännön hyötyjen saattaminen kansalaisten ulottuville: neuvonta ja oikeussuoja

Parempi täytäntöönpano hyödyttää sekä kansalaisia että yrityksiä. He haluavat yksinkertaisia ja käytännöllisiä neuvoja EU:n lainsäädännön takaamista oikeuksistaan ja siitä, miten he voivat hyödyntää oikeuksiaan. Kun heidän henkilökohtaisia oikeuksiaan rikotaan, on tärkeää, että he löytävät helposti soveliaimman oikeussuojamekanismin, joka on saatavilla joko EU:n tasolla tai kansallisella tasolla.

Komissio auttaa kansalaisia parantamalla heidän tietoisuuttaan oikeuksista, joita heillä on EU:n lainsäädännön nojalla, ja erilaisista ongelmanratkaisuvälineistä, joita heillä on käytettävissä kansallisella tasolla ja EU:n tasolla. Komissio ohjaa, neuvoo ja kannustaa kansalaisia käyttämään parhaiten soveltuvaa ongelmanratkaisumekanismia. Tässä yhteydessä on äärimmäisen tärkeää, että kansalaiset ymmärtävät rikkomusmenettelyn luonteen ja asettavat odotuksensa sen mukaisesti. Monet tekevät kanteluita odottaen, että he saavat rahallista tai muita korvauksia EU:n lainsäädännön rikkomisesta. He pettyvät huomattavasti, että vaikka rikkomusmenettely on suunniteltu edistämään unionin yleisiä etuja, se ei aina ole paras keino etsiä ratkaisua tällaisiin tapauksiin. Rikkomusmenettelyn pääasiallinen tehtävä on varmistaa, että jäsenvaltiot soveltavat EU:n lainsäädäntöä yleisen edun nimissä, eikä tarjota oikeussuojaa yksilöille. Kansalliset tuomioistuimet ovat päteviä käsittelemään yksityishenkilöiden kanteet, joissa he pyytävät kansallisten toimenpiteiden mitätöintiä tai rahallista korvausta tällaisten toimenpiteiden aiheuttamasta vahingosta. Kansalliset viranomaiset ovat tärkeässä asemassa myös yksilöiden oikeuksien turvaamisessa. Tämä täytyy ilmoittaa selkeästi kantelijoille, jotka hakevat korvauksia.

Koska kantelut ovat tärkeä keino havaita EU:n lainsäädännön rikkominen, komissio aikoo parantaa kantelujen käsittelyä. Jotta voitaisiin parantaa perustaa kantelujen aiheellisuuden arvioimiseksi ja helpottaa kantelujen käsittelyä ja niihin vastaamista, kantelijoiden olisi tästä lähtien käytettävä vakioimuotoista kantelulomaketta. Komissio on sitoutunut tiedottamaan kantelijoille kantelun perusteella toteutettavista jatkotoimista. Tämä edellyttää voimassa olevien kantelijan asemaa näissä asioissa koskevien hallinnollisten menettelyjen ⁽¹⁾ (ks. liite) tarkistamista.

Yksi kaikenkattava portaali (Single Digital Gateway) ⁽²⁾ tarjoaa kansalaisille ja yrityksille pääsyn yhdestä pisteestä kaikkiin sisämarkkinoita koskeviin tieto-, tuki-, neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluihin EU- ja/tai kansallisella tasolla. Se sisältää myös kansallisia ja EU:n laajuisia menettelyjä, joita tarvitaan EU:ssa toimimiseen. Tämän portaalin kautta kansalaisille ja yrityksille annetaan tietoa siitä, mitä komissio voi ja ei voi tehdä, kuinka kauan menettelyt arviolta kestävät ja mihin tuloksiin niissä on mahdollista päästä. Sen kautta ohjataan myös rätätelöityihin neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluihin.

Tätä varten komission ja jäsenvaltioiden on yhdessä laadittava luettelo kansallisen tason oikeussuojamekanismeista, joihin kansalaiset voivat vedota ongelmien ratkaisemiseksi yksittäisissä tapauksissa. Tähän luetteloon sisältyvät olemassa olevat EU:n mekanismit kuten SOLVIT (joka tarjoaa kansalaisille tietoa ja apua ongelmissa, jotka liittyvät kansallisten viranomaisten virheelliseen EU:n lainsäädännön soveltamiseen rajat ylittävissä tilanteissa) ja Euroopan kuluttajakeskusten verkosto (joka tarjoaa kuluttajille neuvoja ja apua kysymyksissä, jotka liittyvät kuluttajien oikeuksiin, kun he tekevät ostoksia toisessa maassa tai verkossa, tai riitojen sovitteluun yritysten kanssa).

⁽¹⁾ Tiedonanto ”Kantelijan asema unionin oikeuden soveltamista koskevissa asioissa - menettelyn päivittäminen”, COM(2012) 154, 2.4.2012.

⁽²⁾ Kuten on ilmoitettu tiedonannoissa digitaalisten sisämarkkinoiden strategiasta (COM(2015) 192 final, s. 17) ja sisämarkkinastrategiasta (COM(2015) 550 final, s. 5 ja 17).

SOLVITia koskeva toimintasuunnitelma, joka vahvistaa SOLVITin roolia EU:n lainsäädäntöä koskevien kantelujen käsittelyssä, osoittaa komission sitoutumisen tällaisten mekanismien roolin vahvistamiseen entisestään. Komissio aikoo parantaa SOLVIT-verkoston. Komissio tutkii myös mahdollisuutta ottaa käyttöön sisämarkkinoiden markkinatietoväline, jonka avulla kerättäisiin määrällistä ja laadullista tietoa suoraan valikoiduilta markkinatoimijoilta ja voitaisiin kohdentaa paremmin jäsenvaltioiden kanssa tehtävä yhteistyö täytäntöönpanon parantamiseksi. Tällaisen hallinnollisen yhteistyön jäsenvaltioiden kanssa⁽¹⁾ pitäisi auttaa jatkossakin ratkaisemaan yksittäisiä ongelmia ja parantamaan tiedonvaihtoa parhaista käytännöistä. Sitä käytetään myös rohkaisemaan kansallisia viranomaisia tarjoamaan parempaa tietoa kaikilla olemassa olevilla foorumeilla, kuten E-JUSTICE-portaalissa⁽²⁾.

Komissio varmistaa sovittelua ja vaihtoehtoista riitojen ratkaisua koskevan EU-lainsäädännön täysimääräisen soveltamisen. Vaihtoehtoiset riitojenratkaisumekanismit ovat tärkeässä roolissa, jotta kuluttajat ja kauppiat voivat ratkaista riitansa helposti, nopeasti ja edullisesti ilman oikeudenkäyntiä. Komissio lanseerasi helmikuussa 2016 verkkovälitteisen riidanratkaisufoorumin, joka tarjoaa EU:n kuluttajille ja kauppiaille välineen ratkaista verkko-ostoksia koskevat sopimusriitansa vaihtoehtoisen riidanratkaisun kautta. Rahoitusosalalla komissio perusti rahoituspalvelualan riitojenratkaisuverkoston, jonka tarkoituksena on edistää kuluttajien ja rahoituspalvelujen tarjoajien välisten rajat ylittävien riitojen ratkaisua. Muussa EU:n lainsäädännössä vahvistetaan kantelujen käsittelyä ja oikeusuojamekanismeja kaikissa jäsenvaltioissa koskevia yhteisiä normeja (esim. matkustajien oikeuksia koskevat asetukset⁽³⁾, julkisia hankintoja koskevat direktiivit⁽⁴⁾, vähäisiä vaatimuksia koskeva asetus⁽⁵⁾).

5. Päätelemät

EU:n lainsäädännön yhtenäinen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa on olennaisen tärkeää EU:n menestyksen kannalta. Sen vuoksi komissio pitää erittäin tärkeänä, että EU:n lainsäädännön tehokas soveltaminen varmistetaan. Euroopan unionin lainsäädännön soveltaminen, täytäntöönpano ja noudattamisen valvonta on EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteinen haaste. Tulosten saavuttamiseksi on ratkaisevan tärkeää omaksua strategisempi lähestymistapa täytäntöönpanon valvontaan ja keskittyä ongelmiin, joihin täytäntöönpanotoimenpiteillä voidaan todella vaikuttaa. Komissio pitää tärkeänä, että toimenpiteistä direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä ilmoitetaan oikeaan aikaan. Sen vuoksi strategista lähestymistapaa täytäntöönpanon valvontaan täydennetään SEUT-sopimuksen 260 artiklan 3 kohdassa määrättyjä seuraamuksia koskevan lähestymistavan tarkistamisella. Komissio auttaa jäsenvaltioita varmistamaan, että niiden kansalaiset ja yritykset voivat käyttää oikeuksiaan ja saada oikeussuojaa kansallisella tasolla. Kaikkien asianosaisten yhteisellä panoksella unionin ja jäsenvaltioiden tasolla voidaan varmistaa, että EU:n lainsäädäntöä sovelletaan paremmin kaikkien yhteiseksi parhaaksi.

Tässä tiedonannossa vahvistettua lähestymistapaa sovelletaan siitä päivästä alkaen, jona tiedonanto julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

⁽¹⁾ SEUT-sopimuksen 197 artiklan nojalla.

⁽²⁾ Tämä portaali auttaa yksityishenkilöitä toteuttamaan perusoikeuksiaan ja saamaan selville ihmisoikeuksien alalla toimivaltaiset kansalliset ei-oikeudelliset elimet. Sitä on tarkoitus laajentaa vuonna 2017 EU:n kuluttajalainsäädännön tietokannalla, joka sisältää tietoja siitä, kuinka tuomioistuimet ja viranomaiset soveltavat EU:n kuluttajalainsäädäntöä.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 261/2004, annettu 11 päivänä helmikuuta 2004, matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäamisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta (EUVL L 46, 17.2.2004, s. 1); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1371/2007, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (EUVL L 315, 3.12.2007, s. 14); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta (EUVL L 334, 17.12.2010, s. 1); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 181/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta (EUVL L 55, 28.2.2011, s. 1).

⁽⁴⁾ Neuvoston direktiivi 89/665/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (EYVL L 395, 30.12.1989, s. 33); neuvoston direktiivi 92/13/ETY, annettu 25 päivänä helmikuuta 1992, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (EYVL L 76, 23.3.1992, s. 14).

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 861/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, eurooppalaisesta vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä (EUVL L 199, 31.7.2007, s. 1).

LIITE

Kantelijan asemaan Euroopan unionin oikeuden soveltamista koskevissa asioissa liittyvät hallinnolliset menettelyt**1. Määritelmät ja soveltamisala**

'Kantelulla' tarkoitetaan komissiolle toimitettua kirjallista yhteydenottoa, jossa tuodaan esiin Euroopan unionin oikeuden vastainen jäsenvaltion hallintokäytäntö tai toimenpide tai toimenpiteen laiminlyönti.

'Kantelijalla' tarkoitetaan henkilöä tai elintä, joka tekee komissiolle kantelun.

'Rikkomusmenettelyllä' tarkoitetaan oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta menettelyssä, jonka komissio on aloittanut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 258 artiklan ja Euroopan atomienergiayhteisön, jäljempänä 'Euratom', perustamissopimuksen 106 a artiklan nojalla.

Tässä kuvattua menettelyä sovelletaan kantelijan ja komission väliin suhteisiin SEUT-sopimuksen 258 artiklan soveltamisalaan mahdollisesti kuuluvien toimenpiteiden ja käytäntöjen yhteydessä. Sitä ei sovelleta kanteluihin, jotka liittyvät perussopimusten muihin määräyksiin, ei siis myöskään valtiontukia koskeviin kanteluihin, jotka kuuluvat SEUT-sopimuksen 107 ja 108 artiklan tai neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 ⁽¹⁾ soveltamisalaan, eikä yksinomaan SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklaa koskeviin kanteluihin.

2. Yleiset periaatteet

Kuka tahansa voi esittää jäsenvaltiota vastaan maksutta kantelun lähettämällä komissiolle ilmoituksen unionin oikeuden vastaiseksi katsomastaan jäsenvaltion hallintokäytännöstä tai (laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin toteutetusta) toimenpiteestä tai toimenpiteen laiminlyönnistä.

Kantelijan ei tarvitse osoittaa, että hänellä on oikeussuojaintressi; hänen ei myöskään tarvitse todistaa, että kantelun kohteena oleva käytäntö, toimenpide tai laiminlyönti kohdistuu pääasiassa ja välittömästi hänen etuihinsa.

Ellei 3 kohdassa luetelluista poikkeuksista muuta johdu, komissio kirjaa kantelun laatijan lomakkeessa esittämien tietojen perusteella.

Komissio harkitsee, edellyttääkö kantelu jatkotoimia vai ei.

3. Kantelujen kirjaaminen

Komission on kirjattava kantelu, joka koskee unionin oikeuden soveltamista jäsenvaltiossa, erityiseen rekisteriin.

Komission tutkittavina ja erityiseen rekisteriin kirjattavina kanteluina ei voida pitää yhteydenottoja,

- joissa lähettäjä on tuntematon tai lähettäjän osoitetiedot puuttuvat tai ovat puutteelliset;
- joissa ei mainita suoraan tai epäsuorasti jäsenvaltiota, jonka toimenpiteitä tai käytäntöjä pidetään unionin oikeuden vastaisina;
- joissa tuodaan esiin yksityishenkilön tai yksityisen elimen toimi tai laiminlyönti, paitsi silloin kun kantelu liittyy viranomaisten osallisuuteen tai siihen, että viranomaiset eivät ole toteuttaneet toimenpiteitä tällaisten toimien tai laiminlyöntien suhteen. Komission on kuitenkin aina varmistettava, paljastaako yhteydenotto kilpailusääntöjen (SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan) vastaista toimintaa;
- jotka eivät sisällä minkäänlaisia kanteluperusteita;
- joissa tuodaan esiin kanteluperusteita kysymyksistä, joista komissio on esittänyt selkeän, julkisen ja vakiintuneen kannan; komission kanta on annettava tiedoksi kantelijalle;
- joissa tuodaan esiin kanteluperusteita, jotka selvästi eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

4. Vastaanottoilmoitus

Komission on lähetettävä kaikista kanteluista vastaanottoilmoitus 15 työpäivän kuluessa niiden saapumisesta. Vastaanottoilmoitukseen on merkittävä kantelun viitenumero, joka on mainittava kaikissa kantelua koskevissa yhteydenotoissa.

Jos samasta asiasta tehdään lukuisia kanteluja, erilliset vastaanottoilmoitukset voidaan korvata yhdellä julkaisulla Euroopan unionin Europa-sivustolla ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/multiple_complaint_form_fi.htm

Jos komissio päättää olla kirjaamatta kantelua, sen on ilmoitettava tästä kantelun tekijälle tavallisella kirjeellä, jossa mainitaan yksi tai useampi 3 kohdan toisessa alakohdassa esitetty perustelu.

Tällaisessa tapauksessa komissio ilmoittaa kantelijalle mahdollisista vaihtoehtoisista oikeussuojakeinoista, kuten asian viemisestä kansallisten tuomioistuinten, Euroopan oikeusasiamiehen tai kansallisten oikeusasiamiesten käsiteltäväksi tai muista kansallisella tai kansainvälisellä tasolla sovellettavista kantelumenettelyistä.

5. Kantelun esittäminen

Kantelu on esitettävä vakiolomakkeella. Se on toimitettava sähköisesti tai kirjeellä komission pääsihteeristöön osoitteeseen "1049 Brussels, Belgium" tai henkilökohtaisesti johonkin jäsenvaltiossa sijaitsevaan komission edustustoon.

Kantelu on laadittava jollakin unionin virallisista kielistä.

Komissio voi toimittaa kantelulomakkeen pyynnöstä, minkä lisäksi se on saatavilla verkossa Europa-sivustolla⁽¹⁾. Jos komissio katsoo, että kantelija ei täytä kantelulomakkeen vaatimuksia, sen on ilmoitettava tästä kantelijalle ja pyydettyä tätä täyttämään lomake asetetussa määräajassa, joka on yleensä enintään yksi kuukausi. Jos kantelija ei vastaa asetetussa määräajassa, kantelu katsotaan peruutetuksi. Tästä vaatimuksesta voidaan luopua poikkeuksellisissa olosuhteissa, kun on ilmeistä, että kantelija ei pysty käyttämään lomaketta.

6. Kantelijan ja henkilötietojen suojaaminen

Kantelijan henkilöllisyyden ja hänen esittämänsä tiedot saa ilmoittaa asianomaiselle jäsenvaltiolle, jos kantelija antaa tähän ennakolta luvan. Tällöin noudatetaan erityisesti yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18 päivänä joulukuuta 2000 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 45/2001⁽²⁾.

7. Yhteydenpito kantelijaan

Kirjaamisen jälkeen kantelua voidaan tarkastella lähemmin yhteistyössä asianomaisen jäsenvaltion kanssa. Komissio ilmoittaa tästä kantelijalle kirjallisesti.

Jos kantelun perusteella aloitetaan rikkomusmenettely, komissio ilmoittaa kantelijalle kirjallisesti menettelyn eri vaiheista (virallinen ilmoitus, perusteltu lausunto, kanteen nostaminen tuomioistuimessa tai asian käsittelyn lopettaminen). Jos samasta asiasta on esitetty useita kanteluja, tämä kirjallinen ilmoitus voidaan korvata julkaisulla Europa-sivustolla.

Kantelija voi pyytää menettelyn kaikissa vaiheissa tilaisuutta esittää tai tarkentaa kanteluun liittyviä seikkoja komissiolle. Tämän on tapahduttava komission tiloissa eikä kuluja korvata.

8. Määräaika kantelujen tutkimiseen

Tutkiessaan kantelua komissio pyrkii yleensä tekemään päätöksen virallisen ilmoituksen lähettämisestä tai asian käsittelyn lopettamisesta viimeistään vuoden kuluessa kantelun kirjaamisesta edellyttäen, että kantelija on toimittanut kaikki tarvittavat tiedot.

Jos tämä määräaika ylittyy, komissio ilmoittaa tästä kantelijalle kirjallisesti.

9. Kantelujen tutkimisen tulos

Tutkittuaan kantelun komissio voi joko esittää virallisen ilmoituksen, jolla aloitetaan rikkomusmenettely kyseistä jäsenvaltiota kohtaan, tai lopettaa asian käsittelyn ilman jatkotoimia.

Komissio päättää rikkomusmenettelyn aloittamisesta tai lopettamisesta harkintavaltansa puitteissa.

10. Asian käsittelyn lopettaminen

Jos komissio aikoo ehdottaa asian käsittelyn lopettamista ilman jatkotoimia, se ilmoittaa tästä ennakolta kantelijalle kirjeellä, jossa esitetään syyt käsittelyn lopettamiseen ja kehoitetaan kantelijaa esittämään mahdolliset huomautuksensa neljän viikon kuluessa. Tämä ei kuitenkaan koske poikkeuksellisia tilanteita, joissa tarvitaan kiireellisiä toimenpiteitä. Jos samasta asiasta on esitetty useita kanteluja, tämä kirjallinen ilmoitus voidaan korvata julkaisulla Europa-sivustolla.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_fi

⁽²⁾ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

Jos kantelija ei vastaa tai jos kantelijaan ei saada yhteyttä kantelijasta johtuvista syistä tai jos kantelijan esittämät huomautukset eivät muuta komission kantaa, tehdään päätös asian käsittelyn lopettamisesta.

Jos komissio päättää tarkistaa kantaansa kantelijan esittämien huomautusten vuoksi, kantelun tutkimista jatketaan.

Kantelijalle ilmoitetaan kirjallisesti asian käsittelyn lopettamisesta.

11. Päätösten julkistaminen

Komission päätökset unionin oikeuden rikkomista koskevissa asioissa julkaistaan Europa-sivustolla ⁽¹⁾.

12. Asiakirjojen saatavuus

Asiakirjojen saatavuutta rikkomusmenettelyissä säännellään asetuksessa (EY) N:o 1049/2001, sellaisena kuin se on täytäntöönpanutna komission päätöksen 2001/937/EY, EHTY, Euratom ⁽²⁾ liitteessä esitetyillä säännöksillä.

13. Kantelu Euroopan oikeusasiamiehelle

Jos kantelija katsoo, että komissio on laiminlyönyt jonkin toimenpiteen soveltamisen kantelua käsitellessään, kantelija voi saattaa asian oikeusasiamiehen käsiteltäväksi SEUT-sopimuksen 24 ja 228 artiklan mukaisesti.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=fi

⁽²⁾ EYVL L 345, 29.12.2001, s. 94.