



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 11.12. 2002
KOM(2002) 725 lopullinen

KOMISSIION TIEDONANTO

**YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMISEN TEHOKKAAMMASTA
VALVONNASTA**

SISÄLLYSLUETTELO

KOMISSION TIEDONANTO YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMISEN TEHOKKAAMMASTA VALVONNASTA

1.	Johdanto	3
2.	Rikkomistapausten ehkäiseminen	5
2.1.	Komission ja jäsenvaltioiden välisten yhteisten ehkäisytöiden kehittäminen	5
2.2.	Direktiivien moitteettoman täytäntöönpanon valvonta ja edistäminen.....	7
2.2.1.	Yhteisön lainsäädännön ymmärrettävyyden ja tunnettuuden lisääminen.....	7
2.2.2.	Yhteistyön vahvistaminen ennen täytäntöönpanon määräpäivää.....	8
2.2.3.	Kansallisista täytäntöönpanotoimista ilmoittamisen edistäminen.....	9
2.3.	Tehokkaampi tiedottaminen yleisölle yhteisön lainsäädännöstä	10
3.	Yhteisön lainsäädännön soveltamisen valvonta ja rikkomistapausten seuraamukset11	
3.1	Olemassa olevien välineiden tehokkaampi käyttö rikkomistapausten vakavuusasteen mukaan	11
3.2	Kanteluiden merkitys yhteisön lainsäädännön soveltamisen valvonnassa	14
3.3	Tehokkaampi yhteistyö jäsenvaltioiden ja komission välillä rikkomisesta johtuvien menettelyjen tutkinnassa (EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan tarkempi soveltaminen)	15
3.4	Yhteisön lainsäädännön tarkempi noudattaminen	16
3.5.	Kansallisista täytäntöönpanotoimista ilmoittamisen edistäminen ja niiden yhdenmukaisuuden valvonta.....	19
3.5.1.	Nopeampi ilmoittaminen puuttuvista täytäntöönpanotoimista	19
3.5.2.	Täytäntöönpanotoimien nopeampi yhdenmukaistaminen.....	20
4.	Toistuvien rikkomistapausten ehkäiseminen	21
5.	Johtopäätökset ja loppusäännökset	22

KOMISSIION TIEDONANTO

YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMISEN TEHOKKAAMMASTA VALVONNASTA

1. JOHDANTO

Jotta yhteisön politiikat pantaisiin tehokkaasti täytäntöön, niillä olisi toivotut vaikutukset ja ne saavuttaisivat näin kansalaisten luottamuksen, toimielinten täytyy pyrkiä paitsi parantamaan ennalta lainsäädännön laatua myös varmistamaan jälkikäteen, että lainsäädännön soveltamista valvotaan tehokkaasti. Tästä näkökulmasta katsoen eurooppalaista hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan¹ käynnistämä pohdinta liittyy toisaalta yhteisön sääntöjen laatuun ja toisaalta niiden tehokkaampaan valvontaan.

Nämä kaksi tekijää liittyvät selvästi toisiinsa. Lainsäädännön laatua on käsitelty komission tiedonannossa lainsäädännön parantamisesta² ja se vaikuttaa merkittävästi jäsenvaltioiden kykyyn soveltaa yhteisön lainsäädäntöä, tämän lainsäädännön tehoon sekä yhteisön viranomaisten suorittamaan lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaan. Lainsäädännön soveltamisen ja täytäntöönpanon valvonnan yhteydessä mahdollisesti esiintyvät ongelmat pitäisi ottaa huomioon jo lainsäädäntöehdotuksia laadittaessa erityisesti valitsemalla tarkemmin säädöstyypin (direktiivi vai asetus) ja arvioimalla ennakolta, millaisia ongelmia saattaa esiintyä täytäntöönpanossa ja mahdollisissa riita-asioissa.

Tämän tiedonannon tavoitteena on joka tapauksessa syventää toista näkökohtaa eli valvontaa, josta Euroopan komissio on perustamissopimuksen mukaan yksinomaan vastuussa "perustamissopimuksen valvojana". Kansalaiset aliarvioivat valvonnan merkitystä, vaikka se on olennaisen tärkeää kansalaisille, kuten Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunta ja Euroopan oikeusasiamies säännöllisesti muistuttavat.

Komission vastuusta yhteisön lainsäädännön soveltamisen valvonnasta määrätään EY:n perustamissopimuksen 211 artiklassa. Sitä varten 226 artiklassa annetaan komissiolle mahdollisuus nostaa *jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne*³. Vuosien mittaan komissio on kehittänyt tähän kanteeseen liittyvää oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta, jota kutsutaan yleisesti *rikkomisesta johtuvaksi menettelyksi*. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne ja sitä edeltävä rikkomisesta johtuva menettely ovat vain joitakin esimerkkejä keinoista, joilla pyritään samaan päämäärään eli varmistamaan yhteisön lainsäädännön noudattaminen. Koska perustamissopimuksessa ei ole määritelty tarkasti näitä keinoja, komission tehtävänä on jatkuvasti soveltaa ja tarvittaessa uudistaa niitä suorittaakseen tehokkaasti tehtävänsä eli parantaakseen yhteisön lainsäädännön soveltamista.

Vaikka nykyinen valvonta- ja seuraamusmenettely on osoittautunut tehokkaaksi, sillä vain 10 prosenttia kaikista epäillyistä rikkomistapauksista viedään Euroopan yhteisöjen

¹ KOM(2001) 428 lopullinen.

² Komission tiedonanto - Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma, KOM(2002) 278 lopullinen.

³ Tämä tiedonanto liittyy yksinomaan EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan ja sitä vastaavan Euratomin perustamissopimuksen 141 artiklan täytäntöönpanoon. Tiedonannossa ei käsitellä muihin yhteisön oikeuden säännöksiin liittyviä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia kanteita, kuten kilpailuasioissa nostettuja kanteita.

tuomioistuimeen (vrt. laatikko s. 4), tulevan unionin laajenemisen seurauksena voidaan työmäärän odottaa kasvavan. Täytyy ottaa myös huomioon yhteisön säännösten soveltamisalan laajeneminen. Tätä varten tiedonannossa esitetään *useita toimia*, joiden tarkoituksena on parantaa yhteisön lainsäädännön soveltamisen valvontaa.

Ensin käsitellään komission ja jäsenvaltioiden *vilpittömä ja vastavuoroista* yhteistyötä rikkomistapausten ehkäisemiseksi (EY:n perustamissopimuksen 10 artikla)⁴. Sen jälkeen tiedonannossa kuvaillaan edellytyksiä rikkomistapausten valvonnan ja niiden seuraamusmenettelyjen tehokkaaseen hoitamiseen. Tämä toiminta perustuu vuosien mittaan kertyneeseen kokemukseen. Tiedonannossa kuvaillaan ja arvioidaan käytännön kokemusten perusteella kehitettyjä menetelmiä. Samalla komissio noudattaa velvollisuuttaan tiedottaa avoimesti tästä monimutkaisesta asiasta, joka kuuluu yksinomaan komission vastuulle.

Tehokas menettely⁵

Yhteisön lainsäädännön epäiltyjen rikkomistapausten seuraamusmenettely käsittää monta vaihetta, joiden tarkoituksena on joko poistaa epäilykset tai helpottaa rikkomisen oikaisua.

Mahdolliset rikkomistapaukset merkitään ensin yhteen ainoaan rekisteriin riippumatta siitä, miten ne on todettu, eli onko kyse suoraan komissiolle osoitetuista tai Euroopan parlamentin (vetoamusvaliokunnan kautta) tai Euroopan oikeusasiamiehen toimittamista *kanteluista* vai komission yksiköiden ennakkoon suorittamassa tai ehkäisevässä valvonnassa *viran puolesta havaitsemista tapauksista*.

Sitä mukaa kun kunkin tapauksen tutkinta edistyy, komissio lähettää kyseiselle jäsenvaltiolle ensin *virallisen ilmoituksen* ja sitten *perustellun lausunnon*. Mikäli toteen näytettyä rikkomista ei edelleenkään ole korjattu, komissio voi viime kädessä *viedä asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi* jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevan menettelyn mukaisesti. Näiden peräkkäisten vaiheiden ansiosta komissio pystyy saamaan mahdollisimman paljon tietoa ja yhteistyökumppaneita, jolloin useimmissa tapauksissa rikkomisen lakkaa ja asian *käsittely voidaan lopettaa*.

Vuotta 2001 koskevien käytössä olevien tilastojen mukaan sellaisia rikkomistapauksia, joissa on annettu virallinen ilmoitus, on noin puolet (49 %) kaikista rekisteröidyistä epäillyistä rikkomistapauksista. Perusteltu lausunto on annettu hieman yli puolessa (54 %) kaikista tapauksista, joissa on ensin annettu virallinen ilmoitus, kun taas yhteisöjen tuomioistuimeen on viety noin viidesosa (21 %) tapauksista, joissa on ensin annettu virallinen ilmoitus. Loppujen lopuksi komissio päättää viedä asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi vain 10 prosentissa (10,3 %) kaikista rekisteröidyistä epäillyistä rikkomistapauksista.

Uusia tapauksia rekisteröidään tällä hetkellä vuosittain noin 2 000. Teknisistä syistä tapausten määrä oli vuonna 2001 keskiarvon (2 179 tapausta) yläpuolella. Käsiteltäväksi tulevien tapausten määrä vastaa suunnilleen niiden tapausten määrää, joiden käsittely on lopetettu tai jotka on viety yhteisöjen tuomioistuimeen. Niinpä käsiteltävänä olevien tapausten määrä on vakiintunut noin 4 000 tapauksen paikkeille (10.6.2002 tapauksia oli 3 868). Tämä

⁴ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan 10 artiklassa määrätyn vilpittömän yhteistyön vastavuoroisuus koskee sekä jäsenvaltioita että yhteisön toimielimiä.

⁵ Tarkempia tilastotietoja menettelystä löytyy vuosikertomuksesta yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta (2001) (EUR-OP:n julkaisu).

luku ei lopultakaan näytä kovin korkealta, kun ajatellaan jäsenvaltioiden lukumäärää ja yhteisön lainsäädännön laajuutta eli useita tuhansia johdetun oikeuden tekstejä, jotka perustuvat perustamissopimukseen. Käsiteltävien tapausten suuri vaihtuvuus heijastuu lyhyinä käsittelyaikoina, sillä kolmessa neljäsosassa tapauksista asian käsittely lopetetaan tai asiassa annetaan virallinen ilmoitus vuoden kuluessa tapauksen rekisteröinnistä.

2. Rikkomistapausten ehkäiseminen

Jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu yhteisön lainsäädännön eli sekä perustamissopimuksen että johdetun oikeuden (asetusten, direktiivien ja päätösten) täytäntöönpanosta. Yhteistyö komission ja jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin tärkeää, jotta yhteisön lainsäädännön soveltamista voidaan valvoa tehokkaasti.

Velvoittaessaan komission käymään läpi tiettyjä hallinnollisia menettelyjä ennen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamista EY:n perustamissopimuksen 226 artikla vahvistaa paitsi sen, että molempien osapuolten on osallistuttava ongelman ratkaisemiseen, myös vilpittömän yhteistyön velvollisuuden jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten välillä. Oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen tavoitteena on, että komissio saisi tietoa tapauksesta ja että jäsenvaltio noudattaisi vapaaehtoisesti perustamissopimuksen vaatimuksia, ja sen teho riippuu suuresti komission ja jäsenvaltion suhteista. *Tätä yhteistyötä tulisi kehittää voimakkaasti jo kauan ennen kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely varsinaisesti käynnistetään.*

Tämä edellyttää, että tiettyjen jäsenvaltioiden ja komission välisten yhteistyövälineiden käyttöä tehostetaan tai laajennetaan (2.1). Tässä yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota direktiivien täytäntöönpanoon (2.2). *Yhteyshenkilöiden verkostot*, joiden perustamista suositellaan sekä hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa että komission tiedonannossa lainsäädännön parantamisesta, tarjoaisivat puitteet tietojen vaihdolle ja keskustelulle erilaisista parannusehdotuksista.

2.1. Komission ja jäsenvaltioiden välisten yhteisten ehkäisytoimien kehittäminen

Yhteisön lainsäädännön moitteettomaan noudattamiseen tähtäävä ehkäisevä toiminta alkaa parhaiden välineiden valinnalla. Seuraava vaihe on yhteistyö lainsäädännön täytäntöönpanossa. Jo nyt on kokeiltu erilaisia käytännön yhteistyövälineitä rikkomistapausten ehkäisemiseksi. Tällaisia välineitä voivat olla esimerkiksi:

- (1) Johonkin tiettyyn yhteisön oikeutta (sekä perustamissopimusta että johdettua oikeutta) koskevaan kysymykseen annetut selittävät tiedonannot⁶.
- (2) Velvollisuus ilmoittaa teknisiä määräyksiä koskevista ehdotuksista direktiivin 98/34/EY (tavarat) perusteella, jota on muutettu direktiivillä 98/48/EY (tietoyhteiskunnan palvelut)⁷, pääasiassa niillä sisämarkkinoiden aloilla, joita ei ole yhdenmukaistettu.

⁶ Esimerkiksi selittävät tiedonannot sisämarkkinoiden ja julkisten hankintojen perusvapauksista tai rajat ylittävää työeläketarjontaa koskevien veroesteiden poistamisesta (EYVL C 165, 8.6.2001, s. 4).

⁷ Direktiiveissä säädetty velvollisuus ilmoittaa ennakoon kansallisia teknisiä määräyksiä koskevista ehdotuksista mahdollistaa kaupan esteiden havaitsemisen ennen kuin kyseiset tekstit hyväksytään, jolloin vältetään lukuisilta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevilta menettelyiltä. Tämän menettelyn ansiosta voidaan myös painottaa erityisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta

- (3) Komission sisämarkkinoiden tulostaulussa säännöllisesti julkaisemat tilastot ja vuosikertomus yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta, jonka tavoitteena on synnyttää kilpailua jäsenvaltioiden välille luomalla eräänlainen yhteisön lainsäädännön noudattamista koskeva keskinäisen valvonnan järjestelmä; täytäntöönpanoa koskevat komission kertomukset, joita edellytetään tietyissä direktiiveissä ja joilla on samankaltainen tehtävä⁸.
- (4) Valmistautuminen tiettyihin suuriin tapahtumiin, jotka liittyvät esimerkiksi infrastruktuurihankkeisiin, sillä kokemus on osoittanut, että jäsenvaltion mittakaavassa suurten investointien kohdalla kansalliset viranomaiset eivät aina ota riittävästi huomioon yhteisön lainsäädäntöä⁹. Tätä menettelytapaa on noudatettu julkisissa hankinnoissa sekä perustamissopimuksen että johdetun oikeuden suhteen ja sen käyttöä voitaisiin tehokkaasti laajentaa ympäristörikkomusten¹⁰ ehkäisyyn ja tarvittaessa muillekin aloille.
- (5) Kansallisia viranomaisia sekä kansallisten oikeuslaitosten tuomareita ja asianajajia varten luodut koulutusta, tiedotusta ja avoimuutta koskevat toimet, kuten Grotius II -ohjelmat (siviili- ja rikosoikeus)¹¹ tai laajentumisen yhteydessä kansallisten hallintojen kumppanuusjärjestelyt¹².
- (6) Komissiota avustavien komiteoiden ja asiantuntijaverkostojen hyödyntäminen tai jonkin erityisalan tilapäisten asiantuntijaryhmien perustaminen sekä tietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtaminen sekä perustamissopimukseen että johdettuun oikeuteen liittyvillä aloilla¹³.

(ottamalla käyttöön vastavuoroista tunnustamista koskevat lausekkeet). Yhteisöjen tuomioistuin on antanut päätöksen, jonka mukaan teknisiä määräyksiä koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin voidaan vedota yksityisten välisessä riita-asiassa. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on sitten kieltäytyä soveltamasta tätä säännöstä ja määritellä seuraukset käsittelyn kohteena olevalle sopimukselle kansallisen lainsäädännön mukaan.

⁸ Esimerkiksi yhteisön alueella liikkuvien palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien lisäeläkeoikeuksien suojaamisesta 29 päivänä kesäkuuta 1998 annetun neuvoston direktiivin 98/49/EY täytäntöönpanoa koskevat kertomukset.

⁹ Vihreässä kirjassa julkisista hankinnoista komissio osoitti, että tiettyjen tapahtumien ennakointi on tehokas ennaltaehkäisyn väline ja vähentää huomattavasti puutteellisen soveltamisen riskiä (esimerkiksi keskustelut Kreikan viranomaisten kanssa vuoden 2004 olympialaisia varten suoritettavista mittavista töistä sekä keskustelut Italian viranomaisten kanssa saman vuoden talviolympialaisista).

¹⁰ Menettelytavan laajentaminen ympäristöasioihin koskisi erityisesti tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337/EY velvoitteiden noudattamista.

¹¹ Vrt. neuvoston asetus (EY) N:o 743/2002, annettu 25 päivänä huhtikuuta 2002, yhteisön yleisistä toimintapuitteista oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi yksityisoikeuden alalla, ja neuvoston päätös, tehty 28 päivänä kesäkuuta 2001 (viite 2001/512/YOS, jota seurasi päätös 2002/630/YOS), oikeusalalla toimiville tarkoitetun kannustus-, vaihto-, koulutus- ja yhteistyöohjelman toisen vaiheen perustamisesta (Grotius II rikosoikeus).

¹² *Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja*, KOM(2001) 428, s. 49. Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa otetaan esille mahdollisuus laajentaa kumppanuusjärjestelyt koskemaan kaikkien jäsenvaltioiden hallintoja.

¹³ Komissio on perustanut hallitusten asiantuntijoista koostuvia ryhmiä, joiden erikoisalana ovat direktiivit työntekijöiden lähettämisestä toiseen jäsenvaltioon (96/71/EY) ja syrjintää vastustavat direktiivit (2000/43/EY ja 2000/78/EY). Nämä ryhmät kokoontuvat ennen täytäntöönpanopäivää ja niissä keskustellaan ja vaihdetaan parhaita toimintatapoja. Samalla tavoin asetuksella (EY) N:o 1408/71 perustettiin siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunta, joka koostuu hallitusten asiantuntijoista ja toimii erittäin aktiivisesti, ennen kuin komissio esittää ehdotuksia tämän asetuksen päivittämiseksi. Toinen esimerkki on ammattipätevyyttä koskeva yhteyspisteverkosto.

Toimet

- Komissio hyödyntää vuosien mittaan käyttöön otettuja parhaita välineitä ja toimintatapoja, kehittää niitä ja laajentaa niiden käyttöä muille yhteisön lainsäädännön alueille vahvistaakseen valvonnan ennaltaehkäisevää vaihetta.
- Komissio tutkii mahdollisuutta perustaa kansallisia viranomaisia, tuomarikuntaa ja asianajajia varten yhteisön lainsäädäntöä koskeva koulutusohjelma (jota voitaisiin kutsua nimellä Justinianus tai Irnerius¹⁴).

2.2. Direktiivien moitteettoman täytäntöönpanon valvonta ja edistäminen

Yhteisön lainsäädännön soveltamisen valvonnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota direktiiveihin, sillä niiden saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä asettaa jäsenvaltioille erityisvelvoitteita¹⁵. Komission ja kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä tulisi siis kehittää erittäin varhaisessa vaiheessa.

2.2.1. Yhteisön lainsäädännön ymmärrettävyyden ja tunnettuuden lisääminen

Vuoden 2001 loppuun mennessä jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet keskimäärin 97,4 prosenttia kansallisista täytäntöönpanotoimista, jotka olivat välttämättömiä direktiivien täytäntöönpanolle (kaikki alat mukaan luettuina), mikä oli enemmän kuin vuonna 2000 (96,6 %). Tämä keskiarvo on korkein sitten vuoden 1992, vaikkakin se on edelleen Tukholman Eurooppa-neuvoston pelkästään sisämarkkinalainsäädännön täytäntöönpanolle asettaman tavoitearvon (98,5 %) alapuolella.

Komission säännöllisesti julkaisemilla täytäntöönpanoasteilla on myönteinen vaikutus, sillä ne tehostavat valvontaa ja keskinäistä kilpailua. Tämän tiedon kannustavaa vaikutusta kaikkiin osapuoliin voitaisiin vielä tehostaa julkaisemalla verkossa kaikkien direktiivien täytäntöönpanon määräpäivät. Olisi hyödyksi, jos määräpäivästä muistutettaisiin kaksi kuukautta aikaisemmin sellaisten kanavien kautta, joilla parhaiten tavoitetaan kyseiset vastaanottajat.

Toimi

- Komissio julkaisee verkossa yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanolle omistetun portaalin välityksellä kaikki täytäntöönpanon määräpäivät, ala- ja jäsenvaltiokohtaiset täytäntöönpanoasteet sekä kansalliset täytäntöönpanotoimet. Täytäntöönpanon määräpäivästä muistutetaan sellaisten viestintäkanavien kautta, joilla parhaiten tavoitetaan asiaankuuluvat tahot.

¹⁴ Nimi tulee Bolognan yliopiston kuuluisalta lainoppineelta, joka otti 1100-luvun alussa käyttöön roomalaisen oikeuden perinteen innoittamana käsitteen "yhteinen oikeus", joka levisi koko keskiajan Eurooppaan.

¹⁵ On syytä korostaa, että tiedonannon viittaus täytäntöönpanoon koskee vain direktiivejä, vaikka jotkut asetukset ja päätökset edellyttävätkin toisinaan kansallisia täytäntöönpanotoimia.

2.2.2. Yhteistyön vahvistaminen ennen täytäntöönpanon määräpäivää

Yhteisön lainsäädännön soveltamisen tehokkaampi hallinta edellyttää, että direktiivien täytäntöönpanoaikaa arvioidaan etukäteen ja että sitä käytetään tehokkaammin hyödyksi. Direktiivien täytäntöönpanoaika on tarpeen, jotta kansalliset säännöt ehditään mukauttaa direktiivien säännöksiin ja talouden ja yhteiskunnan toimijat voivat valmistautua niiden voimaantuloon. Mutta myös yhteisön lainsäädännön asianmukaisesta soveltamisesta yhdessä vastuussa olevien komission ja jäsenvaltioiden on hyödynnettävä täytäntöönpanoaikaa tehostakseen yhteistyötään, jotta kansallinen lainsäädäntö saadaan sopeutettua direktiivien säännöksiin nopeasti ja tehokkaasti.

Viiveet direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä eivät useinkaan ole tahallisia vaan johtuvat jäsenvaltion sisäisistä hallinnollisista ongelmista tai jopa vaikeudesta ymmärtää usein hyvin monimutkaista yhteisön lainsäädäntöä.

Perustamissopimuksen 10 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, että yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvissä ongelmissa jäsenvaltioita veloitetaan yhteistyöhön. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltio voi antaa asian komission arvioitavaksi¹⁶.

Tätä varten komission yksiköt ovat jo useiden vuosien ajan järjestäneet 'pakettikokouksia', jotka ovat saaneet nimensä siitä, että niissä voidaan keskustella asioista vastaavien kansallisten viranomaisten kanssa sekä mahdollisista täytäntöönpano-ongelmista että kaikista rikkomistapauksista, joihin jäsenvaltion todetaan tai oletetaan syyllistyneen tietyllä alalla. Nykyään pakettikokouksia järjestetään yleensä vasta siinä vaiheessa, kun jäsenvaltiota vastaan on käynnistetty rikkomisesta johtuva menettely. Voisi kuitenkin olla hyödyksi järjestää pakettikokouksia jo varhaisemmassa vaiheessa.

Huolimatta siitä, että lainsäädäntöehdotusten laatuun kiinnitetään yhä enemmän huomiota ja voimassa olevaa yhteisön lainsäädäntöäkin tarkastellaan ajoittain uudelleen, yhteisön oikeus voi yhä olla varsin monimutkaista. Niinpä komissio onkin valmis antamaan jäsenvaltioille 'teknistä apua' jo varhaisessa vaiheessa yhteisön lainsäädännön saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltion kanssa voitaisiin järjestää pakettikokouksia, joissa tutkitaan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanossa esiintyneitä vaikeuksia ja annetaan jäsenvaltiolle lisätietoa asiasta. Samoin tiettyjen yhteisön lainsäädännön kohtien perusteella muodostetut komiteat voivat toimia asianmukaisena neuvotteluelimenä. Tällainen apu voisi käsittää myös suunniteltujen täytäntöönpanotoimien ennakkotarkastuksen, jonka komission yksiköt suorittaisivat jäsenvaltion pyynnöstä. Tällainen ennakkotarkastus ei tietenkään vaikuta komission oikeuteen huomauttaa myöhemmin mahdollisista puutteista täytäntöönpanossa.

Toinen mahdollisuus tehdä yhteistyötä varhaisemmassa vaiheessa olisi, että komission yksiköt laatisivat tietyissä erityistapauksissa täytäntöönpanoa koskevia huomautuksia, jotka esitettäisiin kansallisille viranomaisille. Jäsenvaltioiden tulisi osallistua huomautusten laadintaan, ja ne kannattaisi mainita säädöksessä.

Komission on kuitenkin toisinaan vaikea selvittää, minkä viranomaisen kanssa sen pitäisi neuvotella. Yhteisön direktiivien täytäntöönpanosta vastuussa olevat jäsenvaltioiden elimet

¹⁶ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15 päivänä tammikuuta 1986, komissio vastaan Belgian kuningaskunta, C-52/84, Kok. 1986, s. 89, kohta 16, ja tuomioistuimen tuomio 2 päivänä helmikuuta 1989, komissio vastaan Saksan liittotasavalta, C-94/87, Kok. 1989, s. 175.

vaihtelevat asiasta ja kunkin valtion hallintorakenteesta riippuen. Lisäksi direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä edellyttää monesti useiden hallinto- ja/tai oikeusviranomaisten toimintaa. Osapuolten määrä kasvaa edelleen, kun on kyse liittovaltioista tai valtioista, joissa valta on pitkälle hajautettu. Eräs keino ratkaista ongelmat olisi perustaa sopivia koordinointiyksiköitä sellaisiin jäsenvaltioihin, joissa niitä ei vielä ole. Nämä toimisivat neuvottelukumppaneina, joiden kanssa komissio voisi käsitellä täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä, yhteisön oikeuden soveltamiseen liittyviä asioita sekä toiminnan koordinointia ministeriöiden sekä alue- ja paikallisviranomaisten kanssa. Koordinointiyksiköt voisivat muodostaa komission kaipaaman yhteyshenkilöiden verkoston (vrt. johdanto, 2. kappale). Joissakin jäsenvaltioissa jo käytössä olevat pakettikokousten yhtenäiset hallintoorganisaatiot ovat tavallaan tällaisia koordinointiyksiköitä.

Toimet
<ul style="list-style-type: none"> • Komissio aikoo ottaa <i>pakettikokoukset</i> käyttöön laajemminkin. Komissio kannustaa parhaansa mukaan jäsenvaltioita perustamaan koordinointiyksiköitä, joiden vastuulla on yhteisön lainsäädännön soveltaminen. • Komission yksiköt ottavat yhteyttä kyseisiin jäsenvaltioihin siinä kuussa, jonka aikana direktiivi hyväksytään, ja tarjoavat erimerkiksi <i>teknistä apua</i>, mikäli direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä tuottaa ongelmia. Ne ovat valmiit tutkimaan suunniteltuja täytäntöönpanotoimia ja järjestävät tarvittaessa pakettikokouksen. • Komission yksiköt laativat <i>täytäntöönpanoa koskevia huomautuksia</i> yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa.

2.2.3. *Kansallisista täytäntöönpanotoimista ilmoittamisen edistäminen*

Täytäntöönpanotoimien ilmoittamista koskevia sääntöjä ei toistaiseksi ole määritelty lainkaan. Ainoa määräys on, että jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa täytäntöönpanotoimista komissiolle. Jo pitkään on ollut tiedossa, että tämä tilanne aiheuttaa viivästyksiä ja turhia ongelmia¹⁷.

Pyrittäessä valvomaan tehokkaammin sekä direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä että kansallisten täytäntöönpanotoimien yhdenmukaisuutta olisi syytä laatia säännöt täytäntöönpanotoimista ilmoittamiselle. Jokaisessa direktiiviehdotuksessa tulisi mainita, kuinka täytäntöönpanotoimista on ilmoitettava, ja velvoittaa jäsenvaltiot toimittamaan vastaavuustaulukot.

Yhteisön lainsäädännön saatavuutta ja yhdenmukaisuuden valvontaa parannetaan myös ottamalla käyttöön sähköinen viestintätapa kansallisista täytäntöönpanotoimista ilmoittamiseksi. Tätä kehitellään osana EULEX III –hanketta, jonka tarkoituksena on yhdistää kansallisten virallisten julkaisujen tietokannat yksinomaan yhteisön lainsäädäntöä varten luodun portaalin välityksellä.

¹⁷ Esimerkiksi rikkomisesta johtuvan menettelyn käynnistäminen tai jatkaminen aiheutta, täytäntöönpanotoimia koskevan tiedon huono saatavuus, yhdenmukaisuuden valvonnan vaikeus.

Toimet

- Komissio aikoo sisällyttää direktiiviehdotuksiin:
 - jäsenvaltioille asetetun veloitteen liittämää (kansallisella ja/tai alueellisella tai paikallisella tasolla toteutettavia) täytäntöönpanotoimia koskevaan ilmoitukseen *vastaavuustaulukko*,
 - vakiomuotoisen sähköisen lomakkeen täytäntöönpanotoimista ilmoittamiseksi (*sähköinen vakiolomake*),
 - viittauksen komission pääsihteeristöön, joka vastaanottaa ilmoitukset.
- Komissio saattaa päätökseen EULEX III –hankkeen, jonka tarkoituksena on yhdistää kansalliset tietokannat ja mahdollistaa näin täytäntöönpanotoimien sähköinen ilmoittaminen.

2.3. Tehokkaampi tiedottaminen yleisölle yhteisön lainsäädännöstä

Päätösten laatua voidaan parantaa tiedottamalla asioista paremmin kansalaisille tai mahdollistamalla osallistuminen päätöksentekoon. Näin voidaan myös estää tulkintaongelmat tai mahdolliset riita-asiat. Tämä on niiden lehdistötiedotteiden tavoite, joita komissio antaa käynnissä olevista rikkomisesta johtuvista menettelyistä ja joissa on hyödyllistä tietoa kantelijan lisäksi muillekin henkilöille, joita sama ongelma koskee. Yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanolle omistettu portaali (vrt. kohta 2.2.1), joka liittyy EUR-LEX -tietokantaan, on tarkoitus suunnitella siten, että siihen on myös kansalaisilla pääsy ja että siinä on jatkuvasti ajantasaista tietoa päätöksistä ja keskusteluista, jotka koskevat yhteisön oikeuden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

EU:n politiikan eri lohkoilla voidaan käyttää hyväksi mahdollisuutta antaa kansalaisille tietoa ja tilaisuus osallistua varsinaiseen politiikan täytäntöönpanoon. Esimerkiksi tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva Århusin yleissopimus on hyvä esimerkki tällaisesta tiedottamisen ja avoimuuden lähestymistavasta. Komissio on jo esittänyt Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiiviehdotukset Århusin yleissopimuksen kahden ensimmäisen osion pohjalta, jotka koskevat tiedon saantia sekä kansalaisten osallistumisoikeutta¹⁸. Sen jälkeen kun lainsäätäjät on hyväksynyt direktiivit, on arvioitava, kuinka jäsenvaltiot käytännössä saattavat ne osaksi kansallista lainsäädäntöä, jotta tietoa voitaisiin käyttää apuna muilla yhteisön lainsäädännön aloilla.

¹⁸ Ehdotus direktiivin 90/313/EY tarkistamisesta; direktiivin 6 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että tuomioistuimelta tai hallintoviranomaiselta voi hakea muutosta, mikäli tiedon saanti on estetty. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta. Ks. KOM(2000) 839 lopullinen.

Toimi

- Yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanolle omistetun portaalin on tarkoitus sisältää yleistietoa lainsäädännön soveltamisesta ja saatavuudesta ymmärrettävässä muodossa. Portaali toimii EUR-LEX -tietokannan yhteydessä.
- Århusin yleissopimuksen soveltamiseen tähtävien direktiivien täytäntöönpanoa on tarkoitus arvioida sen suhteen, miten hyvin asiasta on tiedotettu kansalaisille ja kuinka nämä voivat osallistua täytäntöönpanoon.

3. YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMISEN VALVONTA JA RIKKOMISTAPAUKSIEN SEURAAMUKSET

Komission ja jäsenvaltioiden väliset yhteistyötoimet, joiden tavoitteena on ehkäistä yhteisön lainsäädännön rikkominen, eivät voi korvata komission velvollisuutta valvoa yhteisön lainsäädännön soveltamista, rikkomistapausten seuraamusjärjestelyjä ja tarvittaessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamista jättämistä koskevan kanteen nostamista. Tässä tiedonannossa esitellään ne *ensisijaisuuskriteerit*, joiden perusteella komissio aikoo kehittää perustamissopimuksessa (3.1) annettuja välineitä. Tässä yhteydessä on mainittava kantelut, jotka ovat keskeinen keino havaita rikkomistapauksia (3.2), ja yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa, jota tarvitaan tapausten tutkinnassa (3.3). Tiedonannossa käsitellään myös rikkomistapausten konkreettisia seuraamuksia erikseen niissä tilanteissa, joissa joko suoraan tai epäsuoraan sovellettavaa yhteisön lainsäädäntöä ei ole noudatettu (3.4), ja toisaalta niissä tilanteissa, joissa direktiivien täytäntöönpanotoimista ei ole ilmoitettu tai ne eivät ole yhdenmukaisia direktiivien kanssa (3.5).

3.1. Olemassa olevien välineiden tehokkaampi käyttö rikkomistapausten vakavuusasteen mukaan

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komissiolla on harkintavalta rikkomistapauksissa¹⁹, joten komissio yksin päättää seuraamusmenettelyistä yhteisön lainsäädännön soveltamisen valvonnan yhteydessä. Euroopan oikeusasiamies on korostanut, että tätä oikeutta ei tule käyttää mielivaltaisesti²⁰, mutta on myös muistuttanut lausunnoissaan tästä harkintavallasta²¹.

EY:n perustamissopimuksen 211 artiklassa komissiolle määrätty yhteisön oikeusjärjestelmän valvojan tehtävä velvoittaa komissiota myös ryhtymään tarpeellisiin sisäisiin menettelyihin toteuttaakseen tehtävänsä tehokkaasti ja puolueettomasti perustamissopimuksen mukaisesti.

Komissio ilmoitti hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa aikovansa toteuttaa valvontaa ja rikkomistapausten seuraamusmenettelyjä koskevat toimet tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti noudattaen *ensisijaisuusperusteita*, jotka ilmentävät yhteisön

¹⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1 päivänä kesäkuuta 1994, Euroopan yhteisöjen komissio v. Saksan liittotasavalta, asia C-317/92, Kok. 1994, s. I-02039. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10 päivänä toukokuuta 1995, Euroopan yhteisöjen komissio v. Saksan liittotasavalta, asia C-422/92, Kok. 1995, s. I-01097.

²⁰ Asiaa P.S. Emfietzoglou - Macedonian Metro Joint Venture (995/98/OV) koskevaan kanteluun esitetyt kriittiset huomautukset.

²¹ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen aloitteesta vuonna 1997 toteutettu tutkimus hallinnollisista menettelytavoista, joita komissio noudattaa käsitellessään kanteluja yhteisön lainsäädännön rikkomistapauksista, joihin jäsenvaltiot ovat syyllystyneet.

lainsäädännön epäillyn tai todetun rikkomisen vakavuusastetta²². Ensisijaisuusperusteet on kehitetty kertyneiden kokemusten pohjalta ja ne määrittelevät tarkemmin valkoisessa kirjassa hahmotellut puitteet. Niiden mukaan vakavia ovat (riippumatta siitä onko kyse epäillyistä, esimerkiksi kanteluihin perustuvista, vai todetuista rikkomisista):

a) rikkomistapaukset, jotka asettavat kyseenalaiseksi yhteisön lainsäädännön perusteet ja

- loukkaavat yhteisön lainsäädännön ensisijaisuuden ja yhtenäisen soveltamisen periaatteita (kyse on järjestelmällisistä rikkomistapauksista, joissa esimerkiksi ennakkoratkaisupyynnön esittäminen yhteisöjen tuomioistuimelle on estetty, kansallista tuomioistuinta on estetty noudattamasta yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatetta tai tehokkaat muutoksenhakukeinot puuttuvat kansallisella tasolla: esimerkiksi muutoksenhakumenettelyä koskevaa direktiiviä ei ole sovellettu jäsenvaltiossa tai kansallinen oikeuskäytäntö ei ole yhdenmukainen yhteisön lainsäädännön kanssa sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin sitä tulkitsee),

- loukkaavat ihmisoikeuksia tai yhteisön aineelliseen oikeuteen perustuvia perusvapauksia, jolloin näiden vapauksien tehokas hyödyntäminen on vaarassa (esim. törkeä puuttuminen vapaan liikkuvuuden neljän periaatteen harjoittamiseen, unionin kansalaisten äänestysoikeuden loukkaaminen, työmarkkinoille pääsyn estäminen tai yhteisön lainsäädäntöön perustuvien sosiaalisten oikeuksien kieltäminen, ihmisten terveyden vaarantaminen tai ympäristörikos, joka voi aiheuttaa ihmisille terveysongelmia),

- vahingoittavat suuresti yhteisöjen taloudellisia etuja (sellaisten torjuntatoimenpiteiden laiminlyönti, joilla ehkäistään yhteisön talousarvioon kohdistuvia petoksia; yhteisön lainsäädännön rikkominen sellaisen hankkeen kohdalla, jolle annetaan rahoitustukea yhteisön talousarviosta²³).

b) rikkomistapaukset, jotka haittaavat yhteisön oikeusjärjestelmän tehokasta toimintaa:

- Euroopan unionin yksinomaisen toimivallan kyseenalaistaminen esimerkiksi kauppapolitiikan alalla, yhteisen politiikan täytäntöönpanon estäminen.

- rikkomisen toistuminen samassa jäsenvaltiossa tietyllä aikavälillä tai suhteessa samaan yhteisön lainsäädökseen; kyse on erityisesti järjestelmällisestä puutteellisesta soveltamisesta, joka havaitaan yksityisiltä tulleiden yksittäistapauksia koskevien valitusten tai komission ennakkotarkastusten perusteella.

- rajatylittävät rikkomistapaukset, mikäli unionin kansalaisten olisi tapauksen luonteen takia vaikeampi pitää kiinni oikeuksistaan.

- yhteisöjen tuomioistuimen jäsenvaltiota koskevan tuomion noudattamatta jättäminen sen jälkeen, kun komissio on antanut asian tuomioistuimen käsiteltäväksi siksi, että jäsenvaltio ei ole noudattanut yhteisön lainsäädäntöä (EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan mukainen menettely).

²² Eurooppalainen hallintotapa - Valkoinen kirja, s. 48: Yhteisön oikeuden rikkomistapausten käsittelyn prioriteetit.

²³ Tällaisissa tapauksissa tammikuussa 2003 voimaan tuleva uusi varainhoitoasetus velvoittaa komissiota lakkauttamaan rahoitustuen maksamisen lainsäädännön vastaiselle hankkeelle.

c) rikkomistapaukset, joissa direktiivejä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä tai kansalliset täytäntöönpanotoimet eivät ole yhdenmukaiset direktiivin määräysten kanssa, sillä ne voivat itse asiassa estää useita kansalaisia toteuttamasta heille yhteisön oikeuden mukaan kuuluvia oikeuksia ja mahdollisesti johtaa lukuisiin laiminlyönteihin. Edellä lueteltujen kriteerien avulla komissio pystyy hyödyntämään käytössään olevia välineitä parhaalla mahdollisella tavalla, jotta perustamissopimuksen rikkominen saadaan loppumaan mahdollisimman pian. Komission valvoessa yhteisön oikeuden soveltamista ja käynnistäessä rikkomistapausten seuraamusmenettelyjä tarkoituksena ei ole rangaista jäsenvaltiota vaan varmistaa, että yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan moitteettomasti.

Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että mikäli rikkomistapaus vastaa ensisijaisuusperusteita, aloitetaan välittömästi jäsenyysvelvoitteiden noudattamista jättämistä koskeva menettely, ellei rikkomista voida korjata nopeammin muulla tavoin. Muissa tapauksissa, jotka eivät ole niin tärkeitä, käytetään täydentäviä välineitä, joita selostetaan tarkemmin jäljempänä. Näissäkin tapauksissa on mahdollista käynnistää jäsenyysvelvoitteiden noudattamista jättämistä koskeva menettely. Näin varmistetaan menettelyn tehokkuus eli rikkomiseen puututaan mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti sellaisissakin tapauksissa, joissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamista jättämistä koskeva menettely ei ole kaikkein sopivin väline. Samalla varmistetaan jäsenvaltioiden sekä oletettujen rikkomistapausten eri tunnistamiskeinojen tasapuolinen kohtelu (kantelut, komission itsensä havaitsemat tapaukset ja Euroopan parlamentin tai Euroopan oikeusasiamiehen esittämät tapaukset).

Komissio käsittelee yhteisön oikeuden soveltamista koskevaa vuosikertomusta kesäkuussa ja arvioi samassa yhteydessä ensisijaisuuskriteereiden noudattamista. Komissio väittelee kertomuksesta kesäkuussa. Sen perusteella voidaan päätellä, kuinka yhteisön lainsäädännön valvontaa ja rikkomistapausten seurausmenettelyjä tulisi jatkossa hoitaa, ja siitä saadaan tietoa itse lainsäädännön laadusta. Johtopäätökset otetaan huomioon myös komission vuosittaisessa työohjelmassa, joka laaditaan aina syyskuussa ja esitetään julkisessa keskustelussa parlamentin täysistunnossa.

Toimi

- Komissio soveltaa rikkomistapausten vakavuusastetta koskevia ensisijaisuusperusteita valitakseen välineet, joiden avulla se voi suoriutua nopeasti ja tehokkaasti rikkomistapausten valvonnasta ja niitä koskevista seuraamusmenettelyistä. Samalla komissio käy avointa vuoropuhelua sekä kansalaisten että jäsenvaltioiden kanssa.
- Ensisijaisuusperusteiden soveltamista arvioidaan vuosittain samassa yhteydessä kun keskustellaan vuosikertomuksesta yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta.

3.2. Kanteluiden merkitys yhteisön lainsäädännön soveltamisen valvonnassa

Kuten komissio on useaan otteeseen korostanut, kantelut ovat tärkeä keino havaita yhteisön oikeuden rikkomistapauksia.

Rekisteröityjen kantelujen määrä kasvoi selvästi vuodesta 1996 vuoteen 1999, mutta vuonna 2000 määrä näytti laskevan. Kantelujen määrä kasvoi uudelleen vuodesta 2000 vuoteen 2001 mutta jäi silti vuonna 1999 rekisteröidyn ennätysmäärän alapuolelle²⁴.

Vaikkakin useimmat kirjatut rikkomistapaukset tulevat komission tietoon kantelujen perusteella, kantelut johtavat vain harvoissa tapauksissa *viralliseen ilmoitukseen*. Vuonna 2001 vain 7 prosenttia komission kirjaamista kanteluista johti viralliseen ilmoitukseen ja vain 1 prosentti *perusteltuun lausuntoon*²⁵ (ks. laatikko sivulla 4). Kirjatut kantelut jaotellaan siis tehokkaasti, jotta saadaan selville tapaukset, joissa tulisi ryhtyä toimiin, ja ratkaistaan nopeasti yhteisön lainsäädännön väitetyt rikkomistapaukset²⁶. Useissa tapauksissa tuomioistuinkäsittelyä edeltävä kantelujen tutkinta riittää saamaan jäsenvaltiot korjaamaan rikkomistilanteen.

Tiedonannossa Euroopan parlamentille ja Euroopan oikeusasiamiehelle kantelijan asemasta yhteisön oikeuden soveltamisen valvontaa koskevissa asioissa [KOM(2002) 141 lopullinen] komissio vahvisti olevansa valmis käsittelemään kaikki kansalaisten tekemät kantelut ja tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin ilmi tulleen rikkomisen suhteen. Kaikki komission vastaanottamat kantelut kirjataan valikoimatta, mutta kantelujen jatkotoimenpiteistä päätetään kohdassa 3.1 esitettyjen ensisijaisuusperusteiden nojalla samalla kun tutkitaan mahdollisuutta soveltaa täydentäviä menettelytapoja. Tehostaakseen toimintaansa komissio käsittelee yhdessä rikkomisesta johtuvassa menettelyssä kaikki kantelut, jotka liittyvät saman yhteisön lainsäädännön kohdan rikkomiseen.

Suhteissaan kantelijoihin komissio noudattaa hyvää hallintotapaa koskevia toimintasääntöjä, joiden mukaan komission puoleen kääntyvällä kantelijalla on oikeus saada odotustensa mukainen vastaus, vaikka tämä ei kuuluisikaan komission tehtäväalueeseen.

Itse asiassa kansalaiset kaipaavat usein yksinkertaisia käytännön neuvoja eikä heidän tarkoituksenaan ole niinkään ilmiantaa rikkomistapauksia. Usein kantelijat ottavat myös yhteyttä komissioon saadakseen taloudellista hyvitystä yhteisön oikeuden rikkomisen aiheuttamasta vahingosta, vaikka tällaisen hyvityksen voi myöntää vain kansallinen tuomioistuin. Kantelijat ottavat usein myös yhteyttä komissioon saadakseen hyvitystä

²⁴ Vuonna 2001 havaittu tilastohuippu liittyy siihen, että kaikki kansalaisyhteiskunnasta saadut yhteisön lainsäädäntöä koskevat viestit päätettiin samana vuonna kirjata järjestelmällisesti kanteluina riippumatta mahdollisen tutkinnan aloittamisesta siihen asti, kunnes kantelujen käsittelyä koskevat säännöt saataisiin kodifioitua [KOM(2002) 141]. Päätös johtui lausunnosta, jonka oikeusasiamies antoi huonosta hallinnosta Thessalonikin metroon liittyvässä tapauksessa.

²⁵ Ks. 19. vuosikertomus yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta, liite 2.

²⁶ Kun tutkitaan rikkomisesta johtuvien menettelyjen alkuperää (ks. 19. vuosikertomus yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta, liite 1), vuotta 2001 lukuun ottamatta kanteluun perustuvien tapausten määrä on pienempi kuin komission yksiköiden aloitteesta tutkittavaksi otettujen tapausten määrä (viran puolesta havaitut tapaukset). Mikäli tähän lisätään tapaukset, joissa täytäntöönpanotoimista ei ole ilmoitettu, kantelut muodostavat vain pienen osan käsiteltävinä olevista tapauksista. Perustellun lausunnon vaiheessa kanteluun perustuvien tapausten määrä on joka vuosi ollut pienempi kuin viran puolesta havaittujen tapausten määrä (lukuun ottamatta tapauksia, joissa täytäntöönpanotoimista ei ole ilmoitettu).

sellaisen kansallisen lain säännöksen perusteella, jonka suhteen yhteisön toimivalta ei ole sitova.

Hyvää hallintotapaa koskevissa toimintasäännöissä määrättyä vastaamisvelvoitetta tulisi noudattaa antamalla kansalaisille huolellisia ja yksityiskohtaisia vastauksia, jotka sisältävät hyödyllisiä käytännön neuvoja (esim. jäsenvaltiossa käytössä olevat muutoksenhakukeinot, vahingonkorvauksen saamisen ehdot jne.). Koska komissio ei voi ottaa osapuolten asianajajan roolia, sen on pysyteltävä vastauksissaan puolueettomana ja objektiivisena. Yhteisön lainsäädännölle omistetun portaalin on tarkoitus käsittää myös hyödyllistä tietoa ja neuvoja.

Toimet

- Kantelijoille ilmoitetaan selvästi toimista, joihin heidän viestinsä perusteella on ryhdytty, Euroopan oikeusasiamiehelle ja Euroopan parlamentille osoitetussa tiedonannossa annettujen sitoumusten mukaisesti. Erityisesti rikkomista koskevan tutkimuksen aikana tehtyjen päätösten perustelut on selitettävä avoimesti.
- Hallinnollisesti tehdään selvä ero sellaisten viestien välillä, joiden uskotaan johtavan rikkomistapauksen käsittelyn aloittamiseen, ja muiden viestien välillä. Kaikki viestit käsitellään hyvää hallintotapaa koskevien toimintasääntöjen mukaisesti.

3.3. Tehokkaampi yhteistyö jäsenvaltioiden ja komission välillä rikkomisesta johtuvien menettelyjen tutkinnassa (EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan tarkempi soveltaminen)

Komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä tulee jatkuvasti vaalia, sillä se on keskeinen tekijä yhteisön oikeuden soveltamisen tehokkaassa valvonnassa. Tämän yhteistyön avulla voidaan nopeuttaa jäsenvaltion lainsäädännön mukauttamista yhteisön säännöstöön ja siten varmistaa nopeammin haluttu lopputulos.

Rikkomisesta johtuvien menettelyjen tutkinta viivästyy usein, koska komission voi olla vaikea saada kaikkea tiettyyn rikkomistapaukseen liittyvää tietoa siksi, että kansallisten viranomaisten yhteistyö on eri tasoilla puutteellista tai riittämätöntä. Edellä ehdotetut koordinoituyksiköt (vrt. kohta 2.2.2) voisivat olla hyödyksi tässä suhteessa.

Koska molempien osapuolten on osallistuttava menettelyyn, jäsenvaltioita on toisinaan muistutettava tiukasti velvollisuudesta tehdä vilpittömästi yhteistyötä komission kanssa, kuten EY:n perustamissopimuksen 10 artiklassa määrätään. Mikäli jäsenvaltio on selvästi jatkuvasti haluton yhteistyöhön, sitä vastaan on aloitettava menettely EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan rikkomisen vuoksi. Tehokkuuden varmistamiseksi tämän menettelyn käyttö tulisi kohdistaa tarkasti (esimerkiksi yhdistämällä kaikki rikkomiset, joihin tietty jäsenvaltio on syyllistynyt jollakin alalla) ja käsittelyä tulisi nopeuttaa siten, että virallisen ilmoituksen ja asian vireillepanon välillä kuluisi enintään neljä kuukautta. Lisäksi päätöksistä pitäisi tiedottaa asianmukaisesti.

Toimi

- Jos jäsenvaltiot eivät ryhdy asianmukaisiin toimiin tehdäkseen velvollisuutensa tai auttaakseen komissiota sen tehtävässä ja erityisesti mikäli rikkomiseen syyllistynyt jäsenvaltio on haluton avustamaan rikkomisesta johtuvassa menettelyssä, EY:n perustamissopimuksen 10 artiklaa on sovellettava järjestelmällisemmin ja nopeammin yhdessä muiden asiaan kuuluvien perustamissopimuksen oikeusperustojen kanssa.
- Sopivissa tapauksissa tätä menettelyä voitaisiin tehostaa siten, että asiasta vastuussa oleva komission jäsen ja/tai komission puheenjohtaja ottaa suoraan yhteyttä jäsenvaltioon.

3.4. Yhteisön lainsäädännön tarkempi noudattaminen

Yleensä yhteisön oikeuden rikkomisella tarkoitetaan joko perustamissopimuksen, asetusten ja päätösten rikkomista tai direktiivien virheellistä soveltamista. Jälkimmäinen tilanne oli vuonna 2001 useimmiten syynä virallisen ilmoituksen tai perustellun lausunnon antamiseen tai asian vireillepanoon tuomioistuimessa, ja tapaukset tulivat ilmi joko kanteluiden perusteella (suurin osa tapauksista) tai komission yksiköiden toimien yhteydessä. Erityistä huomiota on tarkoitus kiinnittää tapauksiin, joissa kansallisista täytäntöönpanotoimista ei ole tiedotettu tai täytäntöönpanotoimet eivät ole yhdenmukaiset direktiivin säännösten kanssa (kohta 3.5).

Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa painotettiin, että yhteisön lainsäädännön tarkempi noudattaminen on sekä yhteisön toimielinten että jäsenvaltioiden vastuulla, vaikkakin viime kädessä direktiivien moitteettoman täytäntöönpanon varmistaminen on komission tehtävä. Siinä korostettiin kansallisten tuomioistuinten sekä jäsenvaltioissa olevien tuomioistuinten ulkopuolisten tahojen suoraa vastuuta rikkomisten korjaamisesta, minkä jälkeen käsiteltiin mahdollisuuksia tehostaa komission valvontatoimia. Näiden menettelytapojen suhdetta taas kuvattiin päinvastaisessa järjestyksessä eli komissio hyödyntää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä täydentäviä välineitä saadakseen rikkomisen äkkiä loppumaan, vaikkei yksilöllistä haittaa voidakaan aina korvata välittömästi, kun taas tuomioistuinten ulkopuoliset välineet sekä muutoksenhaku kansallisen tuomioistuimen kautta antavat kansalaiselle mahdollisuuden saada hyvitystä suoraan.

a) Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä täydentävät välineet

Yhteisön oikeuden rikkomistapausten nopeaa ja tehokasta käsittelyä varten on kehitetty joitakin *täydentäviä välineitä*. Komissio voi milloin tahansa ottaa käsittelyyn tapauksen, johon on sovellettu täydentävää välinettä, ja aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn. Hyvien tulosten ansiosta täydentäviä välineitä tulisi käyttää yleisemmin ja niiden käyttöä voitaisiin laajentaa muille yhteisön oikeuden aloille. Sekä välineiden käyttöä että niillä saavutettuja tuloksia esitellään yhteisön oikeuden soveltamisen valvontaa koskevassa vuosikertomuksessa.

Seuraavassa esitellään joitakin täydentäviä välineitä:

- (1) Mikäli yhteisön sääntöjä on jollakin alalla rikottu usein ja toistuvasti, kyseisen maan kanssa käydyt neuvottelut ovat toisinaan tehonneet paremmin kuin turvautuminen rikkomisesta johtuvaan menettelyyn²⁷.
- (2) Ongelmaratkaisuun tarkoitettu SOLVIT-verkko²⁸ on osoittautunut tehokkaaksi sisämarkkina-asioissa. Komission suosituksessa²⁹ määritellään SOLVIT-keskusten työskentelyperiaatteet ja vastuualueet sekä määräaika, jonka kuluessa tapaukset on ratkaistava (periaatteessa 10 viikkoa). SOLVIT-verkkoa uudistettiin sen jälkeen, kun komissio oli suorittanut arvioinnin, jossa etsittiin³⁰ keinoja kehittää järjestelmästä todellinen yhteisön väline, jonka avulla sisämarkkinoiden täytäntöönpanoon liittyviä jokapäiväisiä ongelmia voitaisiin ratkaista tuomioistuinten ulkopuolella³¹. Kantelut, joita ei ole nostettu kansallisen lainsäädännön ja yhteisön oikeuden yhteensopimattomuuden perusteella, voidaan todennäköisesti käsitellä SOLVIT-verkon avulla.
- (3) Kuten jo edellä mainittiin, pakettikokoukset muodostavat pysyvän vuoropuhelun ja yhteistyön välineen komission ja jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten välillä. Niissä käsitellään tiettyjä tapauksia ja etsitään sovitteluratkaisuja. Nämä kokoukset ilmentävät käytännössä toissijaisuusperiaatetta, sillä niiden tarkoituksena on myös antaa tietoa kansallisille (ja alue- ja paikallis-) viranomaisille.
- (4) Kun on kyse sellaisten direktiivien soveltamisesta, joilla on annettu oikeuksia suurelle joukolle yhteisön kansalaisia ja jotka edellyttävät tapauskohtaista³² käsittelyä ja konkreettisia ratkaisuja, *tilapäisten yhteyshenkilöiden* käyttö voi osoittautua tehokkaaksi.

²⁷ Esimerkkinä yksityishenkilöiden ajoneuvojen rajatylittävissä rekisteröinnissä toistuvasti esiintyvät vaikeudet, jotka voitiin ratkaista neuvottelemalla kansallisten viranomaisten kanssa ja antamalla asiasta selittävä tiedonanto.

²⁸ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Tehokas ongelmanratkaisu sisämarkkinoilla, KOM(2001) 702, 27.11.2001.

²⁹ Komission suositus, annettu 7 päivänä joulukuuta 2001, periaatteista "SOLVIT" ongelmaratkaisun käytössä - sisämarkkinoiden ongelmanratkaisuverkko.

³⁰ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Tehokas ongelmanratkaisu sisämarkkinoilla, KOM(2001) 702, 27.11.2001.

³¹ Eri tiedotustoimien tarkoituksena on levittää tietoa SOLVIT-verkosta unionin kansalaisille sekä välikäsille, jotka saattavat tietää puutteellista soveltamista koskevia tapauksia ja voivat lähettää niitä SOLVIT-verkkoon. Verkossa avattiin 22.7.2002 helpokäyttöinen tietokanta, jotta SOLVIT-keskukset (joita on yksi kussakin jäsenvaltiossa) voivat kirjata muistiin hoitamiensa tapauksien yksityiskohtia ja vaihtaa tietoja.

³² Sisämarkkina-asioissa löytyy hyvä esimerkki tutkintojen tunnustamisesta. On luotu yhteyshenkilöiden tai koordinaattorien verkosto, joka on vastuussa säännelyihin ammatteihin liittyvien direktiivien noudattamisesta ja jolle unionin kansalaiset voivat esittää asiansa, mikäli jäsenvaltio ei ota huomioon yhteisön lainsäädännössä kansalaisille myönnettyjä oikeuksia. Tuoreessa ammattipätevyyttä koskevassa direktiiviehdotuksessa, jossa kodifoidaan ja yksinkertaistetaan säännelyjä ammatteja koskevat 15 voimassa olevaa direktiiviä, määritellään tällaisia yhteyshenkilöiden verkostoja koskevat säännöt ja edellytetään, että ne ilmoittavat komissiolle käsittelemistään tapauksista kahden kuukauden kuluessa siitä, kun ovat ottaneet tapauksen käsiteltäväksi.

- (5) *Itsenäisten ja erikoistuneiden kansallisten viranomaisten* perustaminen auttaa tietyissä tapauksissa komissiota suorittamaan perustamissopimuksen valvojan tehtävää³³.

b) *Rikkomistapausten käsittely tuomioistuinten ulkopuolella*

Osapuolille on myös kerrottava mahdollisuudesta turvautua kansallisella tasolla yhteisön oikeuden rikkomistapausten käsittelyyn tuomioistuinten ulkopuolella esimerkiksi viemällä asia paikallisella, alueellisella tai kansallisella tasolla toimivan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa komissio ehdotti, että jäsenvaltiot perustaisivat kansallisten tai alueellisten oikeusasiamiesten ja välittäjien³⁴ verkoston. Joillekin oikeusasiamiehille voitaisiin antaa erityiskoulutus, joka tähtää ympäristöä ja terveyden suojelua koskevien kantelujen vastaanottamiseen ja käsittelyyn.

c) *Asian vireillepano kansallisessa tuomioistuimessa*

Jokaisella kansalaisella on mahdollisuus panna asia vireille kansallisessa tuomioistuimessa, jotka ovat yhteisön lainsäädännön ensisijaisia tuomareita. EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot voisivat käyttää enemmän tätä mahdollisuutta lojaalin yhteistyön periaatteen mukaisesti.

Tässä yhteydessä voidaan mainita kaksi uutta tai valmisteilla olevaa komission lakialoitetta:

- ehdotus neuvoston direktiiviksi oikeusavun saatavuuden parantamisesta rajatylittävissä riita-asioissa vahvistamalla oikeusapuun ja muuhun yksityisoikeudellisiin riita-asioihin liittyvään taloudelliseen tukeen sovellettavat yhteiset vähimmäisvaatimukset³⁵
- komission parhaillaan valmisteleva oikeussuojaa koskeva direktiiviehdotus, joka on laadittu Århusin yleissopimuksen mukaisesti ja jossa määritellään hallituksesta riippumattomien järjestöjen oikeussuojan muodot ympäristöä koskevissa riidoissa.

Tietyillä yhteisön oikeuden soveltamisen aloilla, joilla riita-asioita on paljon (kuten ympäristöala), muutoksenhaku kansallisen tuomioistuimen kautta voisi olla tehokkaampakin. Siksi komissio on tehnyt säädösaloitteita, joiden tarkoituksena on helpottaa tätä menettelyä.

Toimet

- Komissio edistää täydentävien käsittelytapojen kehittämistä yhteisön oikeuden rikkomistapauksissa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja kunkin alan erikoispiirteisiin sopivasti. Mikäli tapaus, joka ei täytä *ensisijaisuusperusteita* (vrt. 3.1), voitaisiin tutkia nopeasti ja tehokkaasti täydentävien menettelytapojen avulla, suositaan tätä toimintatapaa.

³³ Esimerkiksi joidenkin jäsenvaltioiden perustamat itsenäiset kansalliset kilpailu- ja tietosuojaviranomaiset sekä julkisista hankinnoista vastaavat viranomaiset. Toinen vastaava esimerkki on kansalliset ja alueelliset oikeusasiamiehet, joita on perustettu useimmissa jäsenvaltioissa.

³⁴ Ks. edellinen alaviite.

- Komissio aikoo antaa ehdotuksen direktiiviksi, jolla pannaan täytäntöön Århusin yleissopimuksen kolmas osio yhteisön tasolla, ja tutkii mahdollisuutta tehdä täydentävä aloite kantelujen tutkintaan tarkoitettujen, tuomioistuimen ulkopuolisten mekanismien luomiseksi jäsenvaltioihin.

3.5 Kansallisista täytäntöönpanotoimista ilmoittamisen edistäminen ja niiden yhdenmukaisuuden valvonta

Direktiivien kohdalla rikkominen voi johtua viiveistä direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tällaisissa tapauksissa kansalaisilta on viety kokonaan direktiivin heille antamat oikeudet lukuun ottamatta tapauksia, joissa direktiiviä on sovellettava suoraan. Rikkominen voi myös johtua siitä, että kansalliset täytäntöönpanotoimet eivät ole direktiivin mukaiset. Täytäntöönpanossa voi siis esiintyä lukuisia ongelmia. Rikkomisesta johtuvassa menettelyssä tehdään ero näiden tapausten välillä.

3.5.1. Nopeampi ilmoittaminen puuttuvista täytäntöönpanotoimista

Vaikka komission yksiköt ja jäsenvaltiot jatkavat yhteydenpitoa direktiivien täytäntöönpanon määräajan umpeuduttua, rikkomisesta johtuva menettely aloitetaan automaattisesti, mikäli kansallisista täytäntöönpanotoimista ei ole ilmoitettu.

Yhteisön lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen takaamiseksi komissio on vuodesta 1990 lähtien noudattanut erityisiä sisäisiä sääntöjä, joiden avulla se voi järjestelmällisesti valvoa kansallisista täytäntöönpanotoimista ilmoittamista.

Järjestelmä perustuu siihen, että kyseisestä alasta vastaavalle komission jäsenelle ja komission puheenjohtajalle annetaan valtuudet lähettää virallinen ilmoitus jäsenvaltioille, jotka eivät ole saattaneet direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä määräaikaan mennessä eivätkä ilmoittaneet komissiolle kansallisista täytäntöönpanotoimista. Koska järjestelmä on osoittautunut käyttökelpoiseksi, sitä voitaisiin laajentaa perustellun lausunnon vaiheeseen tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei ole lainkaan vastannut täytäntöönpanotoimia koskevaan komission tiedusteluun (ja/tai on ilmoittanut täytäntöönpanotoimien toteuttamisesta vain osassa maata). Itse asiassa näissä tapauksissa rikkominen muodostuu pelkästään täytäntöönpanon määräajan tai viralliseen lausuntoon vastaamisen määräajan noudattamatta jättämisestä, jolloin tapauksen varsinaista sisältöä ei tarkastella lainkaan. Tämän nopeutetun menettelyn ansiosta komissiolla on kuusi kuukautta aikaa päättää, viedäkö asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, siitä kun jäsenvaltiolle on annettu virallinen ilmoitus.

Direktiivien täytäntöönpanoa koskevan Asmodée II –tietokannan perusteella tutkitaan sellaisten direktiivien täytäntöönpanon vaihetta, joiden määräaika on jo umpeutunut. Tässä yhteydessä kehitellään järjestelmää, jossa jäsenvaltioille lähetettäisiin muistutus sähköisesti.

Komissio tutkii mahdollisuutta kehittää sähköistä viestintää jäsenvaltioiden kanssa tapauksissa, joissa kansallisista täytäntöönpanotoimista ilmoittamatta jättäminen on johtanut jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn.

Toimet

³⁵ KOM(2002)13 lopullinen, 18.01.2002. Tämä direktiivi on tarkoitus hyväksyä ennen joulukuun 2002 loppua.

- Mikäli direkttiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on ongelmia, komissio jatkaa yhteydenpitoa jäsenvaltion kanssa keskeyttämättä kuitenkaan käynnissä olevaa rikkomisesta johtuvaa menettelyä.
- Jos jäsenvaltio ei vastaa viralliseen ilmoitukseen, direkttiivien täytäntöönpanon järjestelmällistä valvontaa tehostetaan laajentamalla valtuutuksen perustuvaa menettelyä komission sisällä koskemaan myös perustellun lausunnon vaihetta. Päätös viedä asia yhteisöjen tuomioistuimen käsittelyyn tehdään siis kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun virallinen ilmoitus on annettu.
- Sähköisen viestinnän käyttöä komission ja jäsenvaltioiden välillä lisätään.

3.5.2 Täytäntöönpanotoimien nopeampi yhdenmukaistaminen

Komissio voi havaita, että kansalliset täytäntöönpanotoimet eivät ole yhdenmukaiset direkttiivin kanssa joko omien yksiköidensä suorittaman tutkimuksen seurauksena tai kantelujen kautta. Ongelmaa helpottaa se, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sellaisillakin direkttiiveillä, joita ei ole saatettu lainkaan osaksi kansallista lainsäädäntöä tai joita on sovellettu puutteellisesti³⁶, on vertikaalinen välitön vaikutus. Tämä ei kuitenkaan vapauta komissiota sille kuuluvasta valvontatehtävästä.

Komissio antaa tällaisille rikkomistapauksille etusijan (vrt. kohta 3.1, vakavuusasteesta riippuvat ensisijaisuusperusteet). Koska tällainen rikkomistapaus loukkaa yhteisön lainsäädännön ensisijaisuutta ja yhdenmukaista soveltamista koskevia periaatteita, se estää kansalaisia ja talouden toimijoita hyötymästä yhteisön lainsäädännön heille suomista eduista. Koska jäsenvaltioiden määrän kasvaessa lisääntyy myös riski, että kansalliset täytäntöönpanotoimet eivät ole yhdenmukaiset direkttiivien säännösten kanssa, komission erityisenä pyrkimyksenä laajentumista ajatellen on ehkäistä tällaiset tilanteet (ks. kohta 2.2.3, jossa mainitaan vastaavuustaulukkojen käyttö) ja havaita ne mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Komissio laatii jo nyt *selontekoja* eräiden direkttiivien *täytäntöönpanosta* Euroopan parlamentin pyynnöstä. Selontekoja laadittaessa arvioidaan yleisesti täytäntöönpanotoimia ja -menetelmiä kaikissa jäsenvaltioissa. Samalla voidaan havaita paitsi direkttiivien virheellinen soveltaminen myös täytäntöönpanossa esiintyneet ongelmat. Mikäli tiettyjen yhteisön standardien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä aiheuttaa toistuvasti ongelmia, komissio tutkii asiaa, ehdottaa sopivia ratkaisuja ja harkitsee tarvittaessa säädösaloitteen tekemistä.

³⁶ Silloin kun direkttiivin säännökset ovat sisältönsä puolesta riittävän tarkat tai ehdottomat, yksityishenkilöt voivat vedota niihin jäsenvaltiota vastaan, mikäli tämä ei ole saattanut direkttiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä määräajassa tai on soveltanut sitä väärin, jopa silloin kun muutoksenhaku aika kansalliseen oikeusistuimeen on jo päättynyt (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25 päivänä heinäkuuta 1991, päätös C-208/90, Emmott/sosiaaliministeri ja yleinen syyttäjä, Kok. 1991, s. I-04269, suomenk. erityispainos XI, s. I-00411).

Toimet

- Suorittaessaan perustamissopimuksen valvojan tehtävää komissio asettaa etusijalle sellaiset rikkomistapaukset, joissa kansalliset täytäntöönpanotoimet eivät ole direktiivin mukaiset. Nämä tapaukset käsitellään aina ja nopeasti.
- Tietyillä aloilla on tarkoitus ryhtyä laatimaan säännöllisesti direktiivien täytäntöönpanoa koskevia selontekoja, jotka esitetään Euroopan parlamentille.
- Mikäli tietyn direktiivin soveltaminen aiheuttaa toistuvasti ongelmia, komissio harkitsee lainsäädännöllisiä toimia asian korjaamiseksi.

4. TOISTUVIEN RIKKOMISTAPAUSTEN EHKÄISEMINEN

Komission tehtävä perustamissopimuksen valvojana velvoittaa sitä myös ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin toimiin, joilla ehkäistään rikkomistapausten toistuminen tai jatkuminen. Perustamissopimuksen nojalla komissio voi pyytää yhteisöjen tuomioistuinta määräämään jäsenvaltion maksettavaksi uhkasakon tai kiinteämääräisen hyvityksen, mikäli jäsenvaltio on jättänyt toteuttamatta ensimmäisen laiminlyönnistä annetun tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet (EY:n perustamissopimuksen 228 artikla)³⁷. Tällaisten tapausten käsittely kuuluu komission ensisijaisiin tehtäviin (vrt. kohta 3.1). EY:n perustamissopimuksessa ei kuitenkaan ole määritelty yleistä sakkoa yhteisön oikeuden rikkomisesta eikä sopivaa rangaistusta, jolla ehkäistäisiin toistuvia rikkomistapauksia.

Joka tapauksessa rikkomisesta johtuva menettely sinänsä jo ehkäisee rikkomisen uusimista. Jäsenvaltiolta voidaan pyytää konkreettiset vähimmäistakeet, ettei se enää uusi rikkomista, sellaisissa tapauksissa, joissa rikkomista ei enää voitu lopettaa, koska se oli jo tapahtunut siinä vaiheessa, kun jäsenvaltio hyväksyi komission kannan (esimerkiksi silloin kun julkisesta hankinnasta on jo tehty päätös, työt on suoritettu ja toimijalta on vaadittu tuontilupa yhteisön oikeuden vastaisesti ja hän on sen toimittanut). Takeet voidaan antaa esimerkiksi seuraavasti: a) jäsenvaltio myöntää, että on rikkonut yhteisön lainsäädäntöä, b) jäsenvaltio sitoutuu toimimaan aktiivisesti rikkomistapausten ehkäisemiseksi ja asiasta tiedottamiseksi (esimerkiksi antamalla erityisesti viranomaisille tarvittavat ohjeet, jotta nämä osaavat tulkita ja soveltaa oikein perustamissopimuksen määräystä tai johdetun oikeuden säännöstä).

Komissio aikoo myös julkaista *kokoelman* tietyntyyppisistä todetuista ja käsitellyistä rikkomistapauksista (mainitsematta mistä jäsenvaltioista on kyse), jotta kansalaiset ja talouden toimijat saisivat enemmän tietoa omista oikeuksistaan ja kansalliset (keskus- ja paikallis-) viranomaiset vastaavasti tietoa yhteisön lainsäädännön oikeasta soveltamisesta.

Loppujen lopuksi eräs tehokkaimmista tavoista ehkäistä rikkomistapauksia tai lopettaa rikkomisen, josta yhteisöjen tuomioistuin on jo antanut tuomion, on tiedottaa kansalaisille oikeudesta saada vahingonkorvausta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella³⁸. On siis olemassa mahdollisuus, että kansallinen tuomioistuin määrää

³⁷ Uhkasakkoa koskevien sääntöjen ja sen laskutavan osalta komissio on osoittanut suosivansa kiinteämääräistä hyvitystä (EYVL C 63, 28.2.1997, s. 2-4).

³⁸ Jo vuonna 1960 yhteisöjen tuomioistuin korosti Humblet-tapauksessa antamassaan tuomiossa (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16 päivänä joulukuuta 1960, Humblet v. Belgian valtio, asia 6/60, Kok. 1960, s. 11125; suomenk. erityispainos I, s. 00047), että mikäli se "toteaa tuomiossaan, että jäsenvaltion viranomaisten antama laki tai hallinnollinen määräys on yhteisön oikeuden vastainen, kyseinen jäsenvaltio on (...) velvollinen peruuttamaan kyseisen lain tai määräyksen sekä korjaamaan sen mahdollisesti tuottamat laittomat vaikutukset". Francovich-tapauksessa (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19 päivänä marraskuuta 1991, Francovich ym. v. Italian valtio, yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-

maksamaan korvauksia ja korkoja yhteisön lainsäädännön rikkomisesta tai sen täytäntöönpanon laiminlyönnistä. Vaikkakin alan ammattilaiset tuntevat nykyään hyvin tämän oikeuskäytännön sekä sen edut oikeussubjektien kannalta, silloin kun näille on aiheutunut vahinkoa jäsenvaltion jättäessä noudattamatta yhteisön lainsäädäntöä, kansalaiset ja talouden toimijat eivät välttämättä tunne sitä yhtä hyvin.

Komission onkin tarkoitus muistuttaa merkittävien rikkomistapausten käsittelyn lopettamista koskevissa lehdistötiedotteissa, että asian käsittelyn lopettaminen ei vaikuta vahingonkärsijöiden oikeuksiin eikä mahdollisuuteen vaatia vahingonkorvausta kansallisessa tuomioistuimessa. Komissio aikoo julkaista selittävän tiedonannon oikeudesta saada vahingonkorvausta vahingoista, jotka jäsenvaltio on aiheuttanut rikkomalla yhteisön oikeutta.

Toimet

- Jotta korjattuun rikkomistapakseen liittyvä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskeva menettely voidaan lopettaa, komissio edellyttää jäsenvaltiota sitoutumaan toimiin, joiden tarkoituksena on ehkäistä laiminlyönnin uusiutuminen.^r
- Komissio julkaisee tietyn tyyppisiä todettuja ja käsiteltyjä rikkomistapauksia esittelevän kokoelman.
- Merkittävien rikkomistapausten käsittelyn lopettamista käsittelevissä lehdistötiedotteissa mainitaan vahinkoa kärsineiden kansalaisten oikeus hakea muutosta kansallisissa tuomioistuimissa. Komissio julkaisee tiedonannon oikeudesta saada vahingonkorvausta yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneista vahingoista.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA LOPPUSÄÄNNÖKSET

Komission ehdottamat toimet, joiden tarkoituksena on parantaa yhteisön lainsäädännön noudattamisen valvontaa, saattavat vaikuttaa vaatimattomilta kuten usein muutkin täytäntöönpanoon liittyvät toimet. Niillä on kuitenkin ratkaiseva merkitys. Lainsäädännön moitteeton soveltaminen ja säännösten tarkka noudattaminen ovat keskeisiä tekijöitä, joiden avulla jäsenvaltiot voidaan saada luottamaan siihen, että lainsäädännön noudattamista valvotaan tasapuolisesti, ja jotta kansalaiset voivat luottaa Euroopan unionin kykyyn huolehtia siitä, että sen antamia sääntöjä kunnioitetaan.

Näiden haasteiden merkitys kasvaa edelleen unionin laajetessa. Tulevaisuudessa on varmistettava, että tiettyä yhteisön direktiiviä koskevat 25:n eri valtion kansalliset täytäntöönpanotoimet ovat keskenään yhdenmukaiset. Silloin on varmasti välttämätöntä käyttää nykyistä enemmän voimavaroja tähän tehtävään sekä unionin tasolla että jäsenvaltioissa. Tällä hetkellä komission tarkoituksena on käynnistää tällä tiedonannolla muutos täytäntöönpanon valvonnassa. Pelkkä rikkomisten rankaiseminen ei riitä, vaan on ehkäistävä rikkomistapaukset. Yhteistyöstä huolimatta komission on perustamissopimusten

9/90, Kok. 1991, s. I-5357; suomenk. erityispainos XI, s. I-00467) yhteisöjen tuomioistuimien vahvisti, että yksityishenkilö voi hakea vahingonkorvausta haitasta, joka hänelle on aiheutunut jäsenvaltion rikkoessa yhteisön oikeutta. Tässä tapauksessa oli kyse siitä, että Italia ei ollut saattanut työntekijöiden suojaan työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevaa direktiiviä 80/987/EY osaksi kansallista lainsäädäntöä. Brasserie du Pêcheur -tapauksessa annettu tuomio (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5 päivänä maaliskuuta 1996, Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland ja The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ym., Kok. 1996, s. I-1029) vahvisti ja laajensi Francovich-tuomion periaatteita.

valvojana edelleen muistutettava tiukasti jäsenvaltioita niiden velvollisuuksista ja pyrittävä jatkuvasti löytämään parempia välineitä valvonnan suorittamiseksi.

Yhteisen toiminnan kohteena eivät ole pelkästään sekä yhteisön että jäsenvaltioiden instituutiot. Viime kädessä tiedonanto on osoitettu kansalaisille. Heitä kehoitetaan omalla panoksellaan tekemään unionista oikeuteen perustuva yhteisö toimittamalla tietoja, osallistumalla ja hyödyntämällä mahdollisuutta vedota tuomioistuimiin. Itse asiassa kaikki tässä tiedonannossa käsitellyt toimet voidaan toteuttaa hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan hengessä nykyisiä perustamissopimuksia muuttamatta. Ne eivät myöskään sulje pois muita parannuksia yhteisön lainsäädännön soveltamisessa, kuten komission äskettäin Eurooppa-valmistelukunnalle esittämä ehdotus jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevan menettelyn muuttamisesta. Ehdotuksen seurauksena jäsenvaltio, joka ei halua noudattaa perusteltua lausuntoa, voisi itse viedä asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Komissio selostaa tässä tiedonannossa esitettyjen toimien täytäntöönpanoa Euroopan parlamentille annettavassa vuosikertomuksessa yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta. Vuosikertomus julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisen lehden C-sarjassa ja Euroopan yhteisöjen Europa-palvelimella osoitteessa:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/infringements/19report_2001_en.htm

Komission yksiköt toimittavat vuosikertomuksen pyynnöstä, ja se on saatavissa myös eurotiedon palvelupisteistä ja euroneuvontakeskuksista.

Tämä tiedonanto on osoitettu Euroopan parlamentille, neuvostolle, jäsenvaltioille sekä Euroopan oikeusasiamiehelle. Se julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisen lehden C-sarjassa ja Euroopan yhteisöjen Europa-palvelimella edellä mainitussa osoitteessa.