

Revisionsverkets ställningstaganden

Genomförande av EU-lagstiftningen

Som medlemsstat i Europeiska unionen ansvarar Finland för att införliva EU:s direktiv i den nationella lagstiftningen korrekt och inom utsatt tid. Ett misslyckat genomförande kan leda till att kommissionen inleder ett överträdelseförfarande mot medlemsstaten och att medlemsstaten vid förfarandet dömas att betala betydande ekonomiska sanktioner. Ett misslyckat genomförande kan även leda till att medlemsstaten är tvungen att betala skadestånd till privata aktörer och att det uppstår rättslig osäkerhet.

Målet för granskningen var att utreda vilka omständigheter inom förvaltningen och vilka externa omständigheter som skapar förutsättningar för att på ett effektivt sätt genomföra EU-lagstiftningen.

Förvaltningen ska fortfarande satsa på genomförandet inom utsatt tid

Åren 2012–2015 utvecklades genomförandet inom utsatt tid positivt i Finland. Då minskade antalet överträdelseförfaranden mot Finland. År 2016 ökade antalet på nytt. Under de senaste åren har antalet överträdelseförfaranden ökat i förhållande till antalet direktiv som ska genomföras. För att rättslig osäkerhet ska kunna undvikas och risken för ekonomiska sanktioner i anslutning till genomförande minimeras, är det viktigt att det relativa antalet överträdelseförfaranden inte ska öka.

Under granskningsperioden framskred de överträdelseförfaranden som hade inletts mot Finland till följd av förseningar relativt sällan till överträdelseförfarandets andra steg, dvs. den så kallade formella underrättelsen. Trots att allt fler förfaranden den senaste tiden har framskridit till det andra steget med formell underrättelse, har de dock inte lett till sanktioner mot Finland. De senaste åren har det i många fall tagit flera månader innan överträdelseförfarandet har slutförts. I detta hänseende ska processen förbättras.

Åren 2010–2015 har kommissionen mot Finland inletts ett tämligen litet antal överträdelseförfaranden som har gällt ett innehållsmässigt inkorrekt genomförande, jämfört med de referensländer som kommissionen har fastställt. På så vis verkar det som att Finlands genomförande innehållsmässigt har lyckats tämligen väl, utifrån antalet överträdelseförfaranden. Finland har klarat sig bra i jämförelsen även i förhållande till medelvärdet för EU-medlemsstaterna.

Användningen av det nationella handlingsutrymmet har inte alltid framgått på ett tydligt sätt av regeringens propositioner

Av flera av regeringens propositioner den senaste tiden framgår omfattningen av det nationella handlingsutrymmet och möjligheterna att använda det så som direktivet tillåter endast indirekt. Vissa av regeringens propositioner saknar en tydlig beskrivning av handlingsutrymmet och en beskrivning av lagstiftningen i enlighet med rekommendationer. Av regeringens propositioner har det inte heller på ett tillräckligt tydligt sätt framgått till vilka delar enskilda nationella lagförslag beror på skyldigheter i EU-lagstiftningen och till vilka delar enbart på nationella behov. Detta är problematiskt med tanke på öppenheten i lagberedningen. I vissa av regeringens propositioner hade dock handlingsutrymmets omfattning beskrivits i detalj.

Vid användningen av det nationella handlingsutrymmet är det relevant att konsekvenserna av användningen beskrivs i regeringens propositioner på ett tydligt sätt. En konsekvensanalys av det nationella handlingsutrymmet har inte alltid gjorts i regeringens propositioner, inte ens i de fall där nationella tilläggsbestämmelser har föreslagits. Detta är problematiskt bland annat därför att just en konsekvensanalys skulle kunna användas som motivering till användning av det nationella handlingsutrymmet. Dessutom framgår de ändringar som har gjorts i regeringens propositioner utifrån utlåtanderespons inte av propositionerna på ett tillräckligt tydligt sätt.

Olika lagstiftningslösningar kräver analys av statsfinansiella risker

I Finland genomförs det regelbundna lagstiftningsreformer som i anslutning till genomförandet av EU-lagstiftningen också ska tillgodose nationella behov att förnya lagstiftningen. Detta kan också vara nödvändigt för att lagstiftningshelheten ska vara fortsatt konsekvent och tydlig. Om EU-lagstiftningen genomförs och den nationella lagstiftningen förnyas som separata lagförändringar, kan det leda till att det nuvarande rättsläget blir oklart, vilket i sin tur har en negativ inverkan på individer, företag och myndigheter.

Om förnyelsen av annan lagstiftning integreras i genomförandet av EU-lagstiftningen, kan detta bromsa lagstiftningsprocessen och på så sätt skapa en risk för att genomförandet försenas. Risken för ekonomiska sanktioner på grund av förseningar har i sin tur ökat, eftersom kommissionen numera på ett mer systematiskt sätt kräver att EU-domstolen ska fastställa ekonomiska sanktioner mot medlemsstater. När det övervägs mer omfattande lagstiftningsreformer, ska det därför också analyseras statsfinansiella risker till följd av att genomförandet försenas. Förseningarna i genomförandet av EU-lagstiftningen har ibland också påverkats av att nationella lagberedningsprojekt har getts företräde framför genomförandet av EU-lagstiftningen.

I de projekt som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena har det framkommit otydliga ansvarsförhållanden

I de projekt som överskrider gränserna mellan förvaltningsområden har det vid genomförandet uppstått problem med att fastställa ministeriernas ansvarsförhållanden. Det har inte i alla situationer varit entydigt hur det till exempel fastställs vilket ministerium som ska ha huvudansvaret för genomförandet, och därför har det gått långsammare att inleda genomförandet.

I genomförandeprojekt som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena bör syftet vara ett fungerande samordnande och tydliga ansvarsförhållanden. Behovet av ett fungerande samarbete kan betonas även därför att Europeiska unionens lagstiftningspolitik, utifrån kommissionens riktlinjer, lägger allt större fokus på omfattande lagstiftningsprojekt.

Den centrala övervakningen av genomförandet har utvecklats

Genomförandet av EU-lagstiftningen övervakas centralt i nästan alla EU-medlemsstater. I Finland inleddes den centrala övervakningen under ledning av statsrådets EU-sekretariat i augusti 2016. Detta kan anses vara en positiv förnyelse för att Finland ska kunna undvika eventuella ekonomiska sanktioner till följd av förseningar i genomförandet och minimera de övriga riskerna. Fördelar med den centrala övervakningen

är dessutom att övervakningsuppgifter kan preciseras och korrigeras. Övervakningen av genomförandet har ordnats på ett tillräckligt enkelt sätt så att den inte i oskälig mån tar ministeriets resurser.

De flesta ministerier har skapat praxis för att övervaka genomförandet av EU-lagstiftningen. Det kan anses vara positivt att de ministerier som regelbundet har flest uppgifter med att genomföra EU-lagstiftningen också regelbundet övervakar genomförandet.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Regeringens propositioner bör på ett öppet sätt beskriva vilket nationellt handlingsutrymme enskilda direktiv fastställer, på vilket sätt handlingsutrymmet har använts och till vilka delar enskilda nationella lagförslag beror på skyldigheter i EU-lagstiftningen och till vilka delar enbart på nationella behov. Dessutom bör konsekvenserna av användningen av det nationella handlingsutrymmet analyseras i regeringens propositioner, och av propositionerna ska det på ett tydligt sätt också framgå vilka ändringar som har gjorts utifrån utlåtanderespons.
2. När ett ministerium överväger olika lagstiftningslösningar vid genomförandet, ska det analysera riskerna för statsfinanserna till följd av att genomförandet försenas. Detta är viktigt vid omfattande totalreformer som också innefattar lagstiftningsreformer utifrån nationella behov.
3. Den centrala övervakningen av genomförandet vid statsrådet ska utvecklas även i fortsättningen för att statsfinansiella och andra risker till följd av förseningar ska kunna minimeras. Detta är viktigt, eftersom kommissionen numera på ett mer systematiskt sätt kräver att EU-domstolen ska fastställa ekonomiska sanktioner mot medlemsstater vid förseningar.