



Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 12/2017 EU-lainsäädännön täytäntöönpano

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan tuloksellisuustarkastuksesta EU-lainsäädännön täytäntöönpano.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa seurattavina asioina olivat EU-lainsäädännön rikkomusten, erityisesti direktiivien täytäntöönpanon viivästysten, kehitys sekä kertomuksessa annettujen kolmen suosituksen toteuttaminen. Suositukset olivat:

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

Jälkiseurantaa varten pyydettiin selvitystä valtioneuvoston kanslialta sekä ulko-, oikeus-, valtiovarain-, maa- ja metsätalous-, liikenne- ja viestintä-, työ- ja elinkeino- sekä sosiaali- ja terveys- ja ympäristöministeriöltä. Lisäksi hankittiin tietoa kansallisista ja EU-toimielinten asiakirjoista ja haastateltiin asiantuntijoita puhelimitse. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

### 2 Jälkiseurannan havainnot

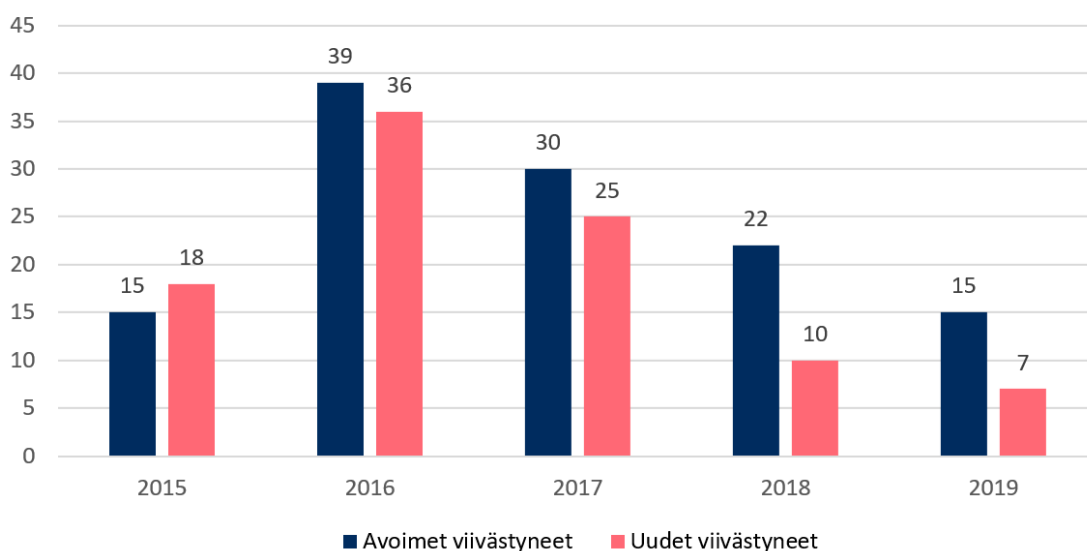
Seuraavassa kuvataan ensin direktiivien täytäntöönpanoa ja erityisesti viivästysten määrää viime vuosina (luku 2.1) ja sitten EU-lainsäädäntöasioiden huomioimista lainvalmistelun laadun kehittämisessä (2.2). Näiden jälkeen kuvataan, missä määrin hallinnon toiminnassa on näkyvissä suositusten suuntaisia toimia eli kansallisen liikkumavaran käsittelyä hallituksen esityksissä (2.3), direktiivien täytäntöönpanon seurantaä (2.4) ja viivästyksistä aiheuttavien taloudellisten riskien huomiointia (2.5).

## 2.1 Direktiivien täytäntöönpano on parantunut 2010-luvun lopulla

Viime vuosikymmenen lopulla direktiivien täytäntöönpanon viivästymiset Suomessa vähenivät ja Suomi sijoittui jäsenmaiden vertailussa aiempaa paremmin. Tilanne on parantunut erityisesti vuoden 2016 jälkeen, joskin vuoden 2020 luvut osoittavat jälleen pientä viivästymäärän nousua.

Euroopan komissio seuraa EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa jäsenmaissa ja julkaisee tietoja täytäntöönpanosta ja rikkomusmenettelyjen määrästä. Tiedot ovat saatavilla sekä jatkuvasti verkossa että vuosittaisessa raportissa, jossa kuvataan tilannetta koko unionissa ja maittain.<sup>1</sup> Viimeisin, vuotta 2019 koskeva raportti julkaistiin 31.7.2020.<sup>2</sup>

Raportin mukaan direktiivien täytäntöönpano Suomessa parani vuosina 2017–2019. Viivästyneitä täytäntöönpanoja koskevat, vuoden lopussa avoinna olleet rikkomustapaukset vähenivät selvästi, ja samoin vähenivät uudet rikkomustapaukset<sup>3</sup> (kuvio 1). Raportin mukaan myös muiden kuin viivästymistä koskevien EU-oikeuden rikkomustapausten määrä sekä avoimien ns. EU Pilot -tapauksien määrät vähenivät<sup>4</sup>.



Kuvio 1: Vuoden lopussa avoinna olevien direktiivien viivästynyttä täytäntöönpanoa koskevien rikkomusten sekä uusien rikkomusten määrät v. 2015–2019. Lähde: Commission Staff Working Document. Part III: Member States Accompanying the document: Monitoring the application of European Union law. 2019 Annual Report, s. 176–177.

Valtioneuvostossa kukin ministeriö käsittelee toimialaansa kuuluvat Euroopan unionissa päätettävät asiat (175/2003, 9 §) ja on vastuussa oman toimialansa lainvalmistelusta (262/2003, 11 §). Näin kunkin ministeriön vastuulla on myös direktiivien täytäntöönpanon seuranta omalla toimialallaan. Valtioneuvoston kanslialle puolestaan kuuluu Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen (2003/262, 12 §). Kanslia onkin seurannut direktiivien kansallista täytäntöönpanoa ja raportoinut siitä keskitetysti.

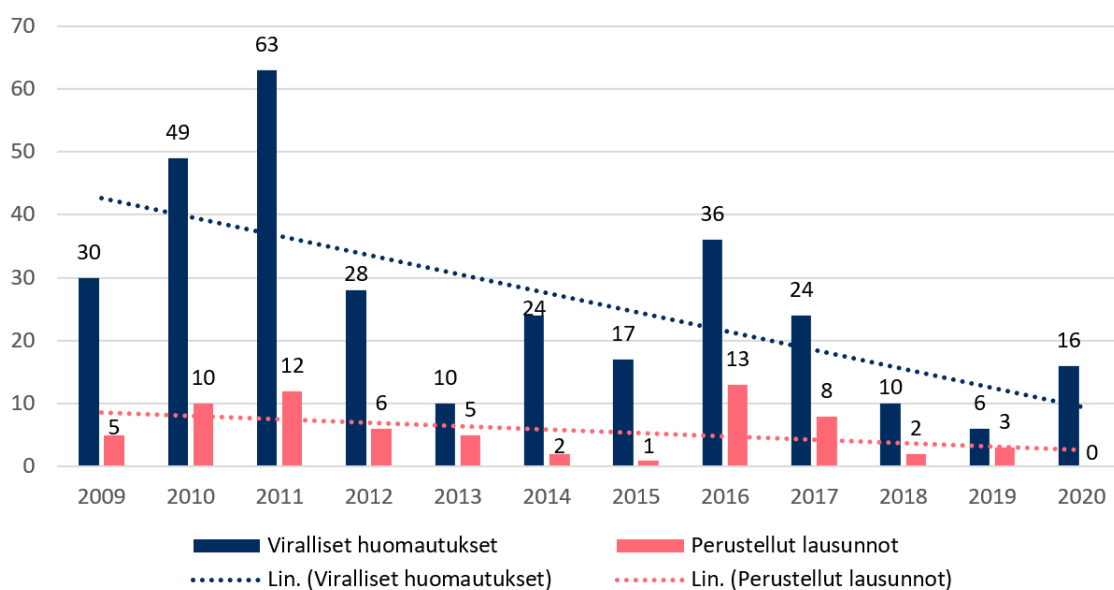
Kanslian seurantaraporttien mukaan direktiivien täytäntöönpano määräajassa parantui selvästi vuosien 2017–2019 aikana, mikä on linjassa komission tilastojen kanssa. Seurantaraporttien mukaan Suomi notioi eli ilmoitti panneensa täytäntöön vuoden 2016 alkupuolella määräajassa vain noin neljänneksen direktiiveistä, mutta vuonna 2017 ja vuonna 2018 jo noin puolet<sup>5</sup>. Vuoden 2019 lopulla tehdyn seurannan mukaan niistä direktiiveistä, joiden täytäntöönpanon määräaika oli päättynyt, oli notioitu määräajassa lähes 80 prosenttia ja että täytäntöönpanotilanteen ”viimeaikainen kehitys on ollut erittäin positiivista”<sup>6</sup>. Vuoden 2020 syyskuussa tehdystä seurannasta kuitenkin todettiin, että viivästykset lisääntyivät vuoden 2020 alkupuolella ja että direktiivejä notioitiin määräajassa vain puolet<sup>7</sup>. On

huomattava, että luvuissa on satunnaisista tekijöistä johtuvaa vaihtelua, koska seuranta-ajankohtina täytäntöön pantavien direktiivien määrä on voinut olla pieni. Jälkiseurannassa tehdyissä asiantuntija-haastatteluissa ja kolmen ministeriön jälkiseuranta varten antamassa selvityksessä nostettiin esiin myös, että vuonna 2020 koronakriisi on vaikuttanut säädöshankkeiden etenemiseen. Säädösvalmisteluresursseja on ministeriöissä kohdennettu kiireellisempiin valmistelutehtäviin, ja eduskunnassa lain-säädäntötyö on painottunut koronakriisiin liittyviin esityksiin.

Oikea-aikaisen täytäntöönpanon paraneminen vuosikymmenen lopulla näkyy myös, kun Suomen tilannetta vertaa muihin jäsen maihin. Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan Suomi oli täytäntöönpanoviivästyksiä koskevilla uusilla rikkomusasioissa jäsenmaiden vertailussa vuosina 2010–2013 sijoilla 20–24, kun taas vuosina 2018–2019 sijoitukset olivat toinen ja kolmas.<sup>8</sup> Suomen sijoittuminen parhaiden jäsenmaiden joukkoon näkyy myös komission vuotta 2019 koskevassa raportissa.<sup>9</sup> Komission tilastoinnin mukaan Suomella oli avoimia viivästyneitä täytäntöönpanoja vuoden 2019 lopussa viisi-toista, millä Suomi oli jaetulla neljännellä sijalla 28:sta jäsenmaasta. Uusia viivästyksistä johtuvia rikkomustapauksia Suomella oli seitsemän, millä Suomi oli jäsenmaiden joukossa jaetulla toisella sijalla.<sup>10</sup>

Ulkoministeriön toimialaan kuuluu Suomen edustaminen Euroopan unionin tuomioistuimessa ja Suomea Euroopan unionin jäsenenä koskevilla valvontamenettelyissä (2003/262, 13 §).<sup>11</sup> Ulkoministeriö antaa myös vuosittain kertomuksen Suomen hallituksen toimista EU-tuomioistuinasioissa sekä komission Suomea vastaan käynnistämässä EU-rikkomusmenettelyissä.<sup>12</sup> Kertomuksessa käydään läpi ne EU-rikkomusmenettelyt, jotka komissio on kertomuskauden aikana käynnistänyt virallisella huomautuksella tai joita se on jatkanut perustellulla lausunnolla, mukaan lukien direktiivien täytäntöönpanon viivästyksiin liittyvät rikkomusmenettelyt.

Kuviossa 2 esitetään ulkoministeriön seurantatiedot direktiivien täytäntöönpanon viivästyksistä koskevista virallisista huomautuksista ja perustelluista lausunnoista vuosilta 2009–2020<sup>13</sup>. Sekä huomautusten että perusteltujen lausuntojen määrät ovat laskeneet trendinomaisesti vuosikymmenen loppua kohti, mutta määrissä on myös huomattavaa vuosittaista vaihtelua. Lukuja ei voi suoraan verrata komission ja valtioneuvoston kanslian esittämiin määriin, koska kirjaamisperuste on hieman erilainen. Ulkoministeriön tilastoinnin mukaan vuonna 2020 Suomi vastaanotti täytäntöönpanosta kuusitoista komission virallista huomautusta, mikä on selvästi enemmän kuin kahtena edellisenä vuonna. Toisaalta perusteltuja huomautuksia täytäntöönpanon viivästyksistä ei tullut kertomusvuoden aikana lainkaan.



Kuvio 2: Suomen saamat viralliset huomautukset ja perustellut lausunnot direktiivien täytäntöönpanon viivästyksistä vuosina 2009–2020 ulkoministeriön seurannan mukaan. Luvuissa ovat mukana komission antamat huomautukset ja lausunnot, jotka ovat saapuneet ulkoministeriöön kalenterivuoden aikana. Trendiviivat lisätty kuvioon.

Vaikka Suomen täytäntöönpanon viivästyminen koskevien rikkomusten määrät ovat vähentyneet ja sijoitus verrattuna muihin maihin on parantunut, voi yksittäinenkin rikkomus johtaa merkittäviin taloudellisiin seurauksiin joko Suomelle määrätyn kiinteämääräisen hyvityksen, uhkasakkojen tai yksityisiltä tahoilta tulevien vahingonkorvausvaatimusten perusteella. Lissabonin sopimuksella seuraamusjärjestelmää muutettiin siten, että direktiivien täytäntöönpanon viivästyessä Euroopan unionin tuomioistuin voi määrätä taloudellisia seuraamuksia jo rikkomuskanteen käsittelyn yhteydessä. Muissa rikkomusasioissa tuomioistuimen on ensin todettava rikkomus, jonka jälkeen komissio voi vaatia taloudellisia seuraamuksia uudessa rikkomusmenettelyssä.

Vuonna 2019 antamassaan tuomiossa Euroopan unionin tuomioistuin määräsi uuden menettelyn mukaisesti ensimmäisen kerran uhkasakkoja direktiivin myöhästyneestä täytäntöönpanosta. Tuomion mukaan Belgian tuli maksaa komissiolle uhkasakkoja 5 000 euroa per viivästyspäivä, jos Belgia ei panisi velvoitetta täytäntöön tuomion julkistamispäivänä<sup>14</sup>. Vuonna 2020 tuomioistuin antoi kaksi uutta tuomiota: Irlanti tuomittiin maksamaan kiinteämääräisenä hyvityksenä kaksi miljoonaa euroa ja Romania kolme, koska nämä eivät olleet panneet ajoissa kokonaisuudessaan täytäntöön rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviä direktiiviä (2015/849)<sup>15</sup>. Tammikuussa 2021 tuomioistuin tuomitsi Slovenian maksamaan kiinteämääräisenä hyvityksenä 750 000 euroa, koska se ei ollut pannut ajoissa täytäntöön rahoitusvälineiden markkinointia koskevaa direktiiviä<sup>16</sup>.

Tuomioiden taustalla on komission toimintatavan muutos: komissio soveltaa nyt vuonna 2017 antamansa tiedonannon mukaista tiukempaa käytäntöä, jossa se pyytää unionin tuomioistuinta määräämään rangaistuksena täytäntöönpanon viivästyisestä sekä kiinteämääräisen hyvityksen että uhkasakon, kun se aiemmin vaati näissä asioissa käytännössä vain uhkasakkoa<sup>17</sup>. Asiantuntija-arvion mukaan komissio näyttääkin etenevän viivästysasioissa aiempaa nopeammin: esimerkiksi edellä mainitussa Slovenian tapauksessa määräaika kului umpeen heinäkuussa 2017, komissio nosti rikkomuskanteen lokakuussa 2018 ja täytäntöönpanoilmoitus saatettiin täydelliseksi joulukuussa 2018<sup>18</sup>.

Suomelle komissio on esittänyt viivästysten vuoksi uhkasakkovaatimuksia, joiden määrä on ollut 7 700 –32 000 euroa per päivä.<sup>19</sup> Uhkasakkovaatimuksista on luovuttu, kun Suomi on korjannut rikkomukset. Vuoden 2020 ensimmäisen puoliskon aikana Suomi sai yhden virallisen huomautuksen, jossa huomautettiin kolmen direktiivin täytäntöönpanon viivästyisestä.<sup>20</sup>

## 2.2 EU-lainsäädäntö on huomioitu osana lainvalmistelun kehittämistyötä

*EU-lainsäädännön täytäntöönpano on osa kansallista lainvalmistelua ja näin kansallisen lainvalmistelun kehittäminen kohdistuu myös EU-säädösten oikeasisältöiseen ja oikea-aikaiseen täytäntöönpanoon. Viimeisten vuosien aikansa tärkeimmät lainvalmistelun kehittämistahot ja -hankkeet ovat olleet lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä, lainvalmistelun kehittämisen valmisteluryhmä sekä paremman sääntelyn toimintaohjelma. EU-lainsäädännön täytäntöönpano ja sen viivästykset ovat olleet esillä erityisesti lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmässä.*

Valtioneuvostossa on ollut pitkään lainvalmistelua kehittäviä ja kehittämistyötä koordinoivia työryhmiä, esimerkiksi säädösvalmistelun kehittämisryhmät vuosina 2003–2011 ja säädöspolitiikan yhteistyöryhmä vuosina 2011–2015. Vuodesta 2015 alkaen lainvalmistelun laadun kehittämisestä ja kehittämissuorituksen koordinoinnista on vastannut oikeusministeriön asettama lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä.<sup>21</sup> Työryhmässä ovat edustettuna kaikki ministeriöt, siten että ministeriön edustajana on useimmiten lainsäädäntöjohtaja tai muu säädösvalmistelun kehittämistä koordinoiva virkamies.

Työryhmän asiakirjojen<sup>22</sup> perusteella EU-direktiivien täytäntöönpano on ollut työryhmän työssä selvästi esillä erityisesti sen ensimmäisellä kaudella (2015–2019). Työryhmän loppuraportin<sup>23</sup> mukaan EU-perusteinen ja muu kansainvälisen paremman sääntelyn yhteistyö on ollut yksi kymmenestä ryhmän laajemmin käsittelemästä teemasta. Raportin mukaan EU-asioita on käsitelty laaja-alaisesti ja EU-säädöksiä on tarkasteltu aina valmistelusta kansalliseen täytäntöönpanoon saakka. EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvinä aiheina ovat ryhmässä olleet muun muassa kansallisista lisäsäännöksistä aiheutu-

vien vaikutusten tunnistaminen ja perustelu, täytäntöönpanoviivästysten ehkäiseminen, täytäntöönpanon seuranta ja sitä varten EUTORI-tietojärjestelmän kehittäminen, ministeriö- tai sektorikohtaiset seurantajärjestelmät, aiheesta tehdyt VTV:n tarkastus ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen selvitys<sup>24</sup> sekä hankkeet pohjoismaisen yhteistyön hyödyntämiseksi direktiivien täytäntöönpanossa. Täytäntöönpanoviivästykksiä käsiteltiin kokouksissa vuosina 2016, 2017 ja 2018.

Yhteistyöryhmä asetettiin toisen kerran lokakuussa 2019. Uudella kaudella työryhmän työ on painottunut enemmän paremman sääntelyn toimintaohjelman kehittämiskohteisiin (ks. alla). Toisen kauden ensimmäisen kokouksen muistioon on kuitenkin kirjattu, että työryhmän agendalle otetaan säännöllisesti EU:n paremman sääntelyn ajankohtaiskatsaus ja katsaus direktiivien täytäntöönpanotilanteesta. Varsinaisten kokousten lisäksi yhteistyöryhmä on vuoden 2020 aikana pitänyt paljon epävirallisia kokouksia erityisesti Covid-19-pandemian vuoksi. Jälkiseurannassa kuullun asiantuntijan mukaan näissä kokouksissa on käsitelty säännöllisesti EU-asioita ja samalla kehittämisryhmästä on muodostunut verkosto, jossa vaihdetaan aktiivisesti tietoja myös direktiivien täytäntöönpanosta.

Merkittävä lainvalmistelun kehittämistyötä linjaava ryhmä oli Valtioneuvoston lainsäädäntötyön kehittämisen valmisteluryhmä, joka jätti raporttinsa kesällä 2019<sup>25</sup>. Työryhmää johti oikeusministeriön kansliapäällikkö, ja sen jäsenet olivat oikeusministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta ja oikeuskanslerinvirastosta. Ryhmä esitti raportissaan neljä lainvalmistelun kehittämiskohdetta, jotka kohdistuivat lainvalmistelun resursseihin, lainsäädäntösuunnitteluun, säädösvalmistelun osaamiseen sekä säädösvalmistelijan digitaaliseen työpöytään. EU-direktiivien täytäntöönpano ei näy suoraan kehittämisehdotuksissa, mutta erottuu erityisesti osana parempaa lainsäädäntösuunnittelua: työryhmä ehdotti, että valtioneuvosto laatisi koko hallituskauden kattavan lainsäädäntöohjelman, joka sisältäisi hallitusohjelman keskeisten lainvalmisteluhankkeiden lisäksi myös EU-oikeuden täytäntöönpanohankkeet<sup>26</sup>. Ehdotuksen mukaan ohjelman liitteeksi vietäisiin EU:ssa jo päätetyt tai vireillä olevat säädöshankkeet, joihin liittyy laajoja kansallisen lainsäädännön muutostarpeita ja jotka tulevat tai niiden arvioidaan tulevan täytäntöönpantaviksi hallituskaudella. Valtioneuvosto on sittemmin julkaissut sekä vaalikauden lainsäädäntöohjelman, jossa listataan tärkeimmät hallituksen lainvalmisteluhankkeet, että lainsäädäntösuunnitelman, jossa kerrotaan seuraavilla istuntokausilla eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset.<sup>27</sup> Lainsäädäntöohjelmassa on oma lukunsa keskeisille EU-säädöshankkeille, joita ohjelmassa oli noin kolmekymmentä. Säädöshankkeista esitetään ohjelmassa mm. täytäntöönpanon kansallinen tavoiteaika-  
taulu.

Elokuussa 2020 oikeusministeriö julkaisi hallitusohjelman kirjaukseen<sup>28</sup> perustuvan paremman sääntelyn toimintaohjelman<sup>29</sup>. Edellä kuvattu lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä toimii ohjelman ohjausryhmänä. Paremman sääntelyn toimintaohjelma ei ole itsenäinen, ohjelmallinen kokonaisuus, vaan toimii pikemminkin ”sateenvarjona erilaisille paremman sääntelyn kehittämishankkeille ja -toimille valtioneuvostossa”.<sup>30</sup> Toimintaohjelma-asiakirjassa on luettelo neljästä tärkeimmäksi katsotusta kehittämiskohteesta, jotka ovat lainvalmistelun suunnitelmallisuus ja osaaminen, vuorovaikutus ja viestintä lainvalmistelussa, lainvalmistelun vaikutusten arviointi ja jälkiarviointijärjestelmä sekä teknologian ja digitalisaation hyödyntäminen lainvalmistelussa.<sup>31</sup> Ohjelmasta on tehty myös yhden sivun toteuttamissuunnitelma, jossa kehittämiskohteet on purettu 22 hankkeeksi.<sup>32</sup> Yksikään hanke ei suoraan viittaa EU-direktiivien täytäntöönpanon varmistamiseen. Toisaalta erityisenä kehittämiskohteena oleva lainvalmistelun suunnittelu voi parantaa myös direktiivien täytäntöönpanoa. Lisäksi jälkiseurannassa tehdyssä asiantuntijahaastattelussa korostettiin, että kansallinen ja EU-perusteinen säädösvalmistelu lähtevät koko ajan toisiaan esimerkiksi ohjeissa ja säädösvalmistelun kehittämishankkeissa.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä oikeusministeriö toi esiin myös, että EU-säädöksistä ja niiden täytäntöönpanosta annettavaa koulutusta ollaan uudistamassa. Aiheen koulutusta sisältyy keväällä 2021 aloitettavaan lainvalmistelun perehdytyskurssiin, uusittuun lainvalmistelun peruskurssiin sekä EU-valmistelun kurssiin. Uudistaminen pohjautuu paremman sääntelyn toimintaohjelmaan ja sen toteuttamissuunnitelmaan.

## 2.3 Hallituksen esitysten laatimisohteet ohjaavat vahvasti käsittelemään kansallisen liikkumavaraa

*Vuonna 2019 uusitussa Hallituksen esitysten laatimisohteissa esitetään selvästi, millä tavalla ja missä kohdissa kansallisen liikkumavaran käyttöä tulee käsitellä hallituksen esityksissä. Jälkiseurannassa tarkastelluista kahdeksasta hallituksen esityksestä seitsemän rakenne vastasi laatimisohteissa esitettyä EU-taustaisen hallituksen esityksen rakennetta.*

Tarkastuksen mukaan EU-lainsäädännön mahdollistama kansallisen liikkumavaran käyttö ei aina ilmene hallituksen esityksestä, vaikka liikkumavaran olemassaolosta olisikin esityksessä mainittu. Tarkastuskerptomuksessa suositeltiin, että hallituksen esityksissä tulee kuvata avoimesti, millaista kansallista liikkumavaraa direktiiviin sisältyy, miten liikkumavaraa on käytetty sekä se, miltä osin kansalliset säädösetohdotukset johtuvat EU-oikeuden velvoitteista ja miltä osin puhtaasti kansallisista tarpeista.

Lainvalmistelua ja hallituksen esityksiä ohjataan valtioneuvoston antamalla ohjeilla, joita on lukuisia<sup>33</sup>. Merkittävimpinä ohjeina voi tässä yhteydessä pitää Hallituksen esitysten laatimisohteita, Lainvalmistelun prosessiopasta, sekä Lainkirjoittajan opasta.<sup>34</sup> Valtioneuvoston ohjesäädännön mukaan valtioneuvoston kehittäminen kuuluu oikeusministeriön toimialaan (2003/262, 14 §), mutta ohjeita valmistellaan useimmiten poikkihallinnollisessa yhteistyössä.<sup>35</sup>

Vuonna 2019 uusituissa Hallituksen esitysten laatimisohteissa<sup>36</sup> esitetään mallirakenteet kolmentyyppiselle hallituksen esitykselle: yksinomaan kansallisista syistä annettava hallituksen esitys, EU-taustainen esitys sekä valtiosopimukseen perustuva esitys. Ohjeissa esitetään hyvin selvästi ja useammassa kohdassa, että EU-taustaisessa hallituksen esityksessä tulee käsitellä kansallista liikkumavaraa. Samoin tuodaan selvästi esiin, että EU-taustaisessa esityksessä voi olla myös säännöksiä, joita ehdotetaan yksinomaan kansallisista syistä, ilman että nämä liittyvät liikkumavaran käyttöön. Ohjeissa todetaan muun muassa seuraavaa:

- ”Jos täytäntöönpanosäätelyn tai täydentävän säätelyn lisäksi ehdotetaan yksinomaan kansallisiin syihin perustuvaa säätelyä, tämä ja syyt siihen on tuotava esille oppaan pääjaksossa IV kerrotulla tavalla.” (Luku 1.1 Tausta)
- ”Erityisesti on kerrottava, jättääkö EU-säädös kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa. – – Jos EU-säädös jättää liikkumavaraa, liikkumavaran ala on kuvattava säännöskohtaisesti – –.” (Luku 2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö)
- ”Jaksossa on esitettävä myös mahdolliset yksinomaan kansallisista syistä johtuvat tarpeet muuttaa lainsäädäntöä.” (3 Nykytila ja sen arviointi).
- ”Jos esitetään esimerkiksi EU-säädöksen vähimmäistason ylittävää kansallista säätelyä, säätelyn vaikutusten selvittäminen on keskeistä.” (4.2 Pääasialliset vaikutukset)
- ”Jaksossa kerrotaan muista pääasiallisista toteuttamisvaihtoehdoista – – niiden arvioituista vaikutuksista erityisesti siltä osin kuin EU-säädös jättää kansallista liikkumavaraa täytäntöönpanossa.” (5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset).
- ”Jaksossa selvitetään – – miten muut jäsenvaltiot – – ovat toteuttaneet EU-säädökseen liittyviä täytäntöönpanotoimia. Selvitys on aiheellinen erityisesti EU-säädöksen niiden säännösten osalta, jotka jättävät liikkumavaraa täytäntöönpanossa.” (5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot).
- ”Se, miten esitysluonnoksesta annetut lausunnot ovat vaikuttaneet – – on tärkeää tuoda esille erityisesti silloin, jos – – EU-säädös sisältää liikkumavaraa ja lausunnoissa on esitetty liikkumavaran käyttöä koskevia näkemyksiä.” (6 Lausuntopalaute).

Muista ohjeista Lainkirjoittajan opas ohjaa varsinaisten säädöstekstien kirjoittamisessa. Oppaassa käsitellään omana lukunaan myös EU-säädösten täytäntöönpanoa, mukaan lukien täytäntöönpanon laiminlyönnit. Oppaassa on myös liite, jonka yhtenä lukuna on ”EU-säädösten täytäntöönpanoon liittyvistä vaikeuksista ja täytäntöönpanoa edistävistä toimenpiteistä”. Kansallisen liikkumavaran käyttöä oppaassa käsitellään lähinnä kuvattaessa direktiivien erilaisia täytäntöönpanomenetelmiä (uudelleen-

kirjoittaminen, inkorporointi, viittaaminen). Soveltuvimman täytäntöönpanomenetelmän valinta riippuu pitkälti siitä, missä määrin direktiivi antaa mahdollisuuden kansallisen liikkumavaran käyttöön.

Lainvalmistelun prosessioppaassa puolestaan ei käsitellä kansallisen liikkumavaran esittämistä. Oppaassa kuitenkin mainitaan EU-taustaisen kansallisen säädösvalmistelun aloittaminen. Siinä todetaan, että EU-säädösten osalta kansallisen lainsäädännön esivalmistelu aloitetaan heti, kun ehdotus kansallista täytäntöönpanoa edellyttäväksi EU-säädökseksi on tullut vireille, ja että varsinainen hanke kansallisen lainsäädännön valmistelemiseksi heti, kun EU-säädös on hyväksytty.<sup>37</sup>

Jälkiseurannassa tarkasteltiin esimerkinomaisesti myös kahdeksaa hallituksen esitystä<sup>38</sup> ja sitä, millä tavalla ohjeistus kansallisen liikkumavaran käsittelystä näkyy niissä. Esitykset valittiin eduskunnan valtiopäiväasiakirjojen tietokannasta siten, että ne olivat uusimpia EU-taustaisia hallituksen esityksiä ja mahdollisimman laajalti eri hallinnonalojen valmistelemissä. Kahdeksasta hallituksen esityksestä seitsemässä hallituksen esityksen pääotsikot ja rakenne olivat laatimisohteiden ”EU-taustainen hallituksen esitys”-luvussa esitetyn mukaisia. Mallirakenne ohjaa käsittelemään hallituksen esityksessä EU-lähtöisyyteen liittyviä seikkoja, esimerkiksi EU-säädöksen valmistelua ja Suomen neuvottelutavoitteita, EU-säädöksen edellyttämiä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön sekä tapoja, joilla muut maat, erityisesti Pohjoismaat, suunnittelevat toteuttavansa EU-säädökseen liittyviä täytäntöönpanotoimia. Lisäksi, kuten edellä on jo todettu, ohjeen mukaan EU-taustaisessa hallituksen esityksessä tulee useissa kohdissa nimenomaisesti käsitellä kansallisen liikkumavaran käyttöä. Ohjeen mukainen esitystapa siis parantaa lukijan ymmärrystä siitä, missä määrin EU-lähtöisen säädöksen täytäntöönpanossa on mahdollista käyttää kansallista liikkumavaraa ja missä määrin hallitus tätä esittää käytettäväksi. Jälkiseurannassa ei kuitenkaan ollut resurssisyistä mahdollista arvioida hallituksen esityksiä sisällöllisesti siten, ovatko kansallisesta liikkumavarasta esitetyt tiedot esityksissä oikeita ja riittäviä.

## 2.4 Täytäntöönpanoa on seurattu valtioneuvostossa ja ministeriöissä riittävästi

*Valtioneuvoston kanslia on seurannut direktiivien täytäntöönpanoa koko valtioneuvoston tasolla ja raportoinut täytäntöönpanon tilanteesta säännöllisesti ministeriöille ja valtioneuvoston valmisteluosastolle. Ministeriöissä seurannan menettelytavat ovat annettujen selvitysten perusteella riittävät.*

Tarkastuskertomuksen suosituksen mukaan täytäntöönpanon keskitettyä seuranta valtioneuvostossa on kehitettävä jatkossakin, jotta voidaan minimoida viivästymisestä aiheutuvat valtiontaloudelliset riskit ja muut riskit. Seuranta on edellytys EU-direktiivien oikea-aikaiselle täytäntöönpanolle, jotta valmistelun määräajat tulevat riittävällä tavalla esiin ja jotta valmistelun ongelmiin voidaan puuttua ajoissa. Jälkiseurannassa selvitettiin seurantamenettelyitä ministeriöiden antamien selvityspyyntöjen sekä valtioneuvoston kanslian seurantaraporttien perusteella.

Ministeriöiden antamien selvitysten perusteella täytäntöönpanon sisäinen seuranta ja raportointi ministeriöissä on riittävällä tasolla. Useimmissa ministeriöissä seuranta tehtiin keskitetysti siten, että seurantatiedot hankkeiden etenemisestä kerättiin muutaman kerran vuodessa ministeriön johtoryhmäkäsittelyä tai valtioneuvoston kanslian tekemää keskitettyä seuranta varten. Valtiovarainministeriön vastauksen mukaan direktiivien täytäntöönpanoa seurataan ministeriön lainsäädäntösuunnitelmassa, joka käsitellään ministeriön johtoryhmässä vähintään kaksi kertaa vuodessa. Maa- ja metsätalousministeriössä järjestetään kaksi kertaa vuodessa kansliapäällikön johdolla säädösvalmistelun arviointitilaisuus, jossa käsitellään kaikkia säädösasioita, mukaan lukien EU-säädösten täytäntöönpanoa. Ympäristöministeriön virkajohtoryhmässä käsitellään kaksi kertaa vuodessa listaus hallituksen esityksistä, jotka on suunniteltu annettavaksi eduskunnalle kahden seuraavan istuntokauden aikana. Oikeusministeriö käyttää seurannassa vuonna 2020 käyttöön otettua hankeseurantatyökalua, jolla seurataan myös EU-säädöshankkeita. Hanketiedot päivitetään neljä kertaa vuodessa, ja ne käsitellään ministeriön EU- ja kansainvälisten asioiden ohjausryhmässä sekä kansliapäällikön virkamiesjohtoryhmässä. Hankkeita, joissa on olennaisia haasteita, voidaan käsitellä myös ministerin johtoryhmässä. Sisäisen seurannan järjestämisessä poikkeus oli ulkoministeriö, jolla ei ole säännönmukaista seurannan tai raportoinnin menettelyä. Ministeriön vastuualueella on vain vähän täytäntöön pantavaa EU-lainsäädäntöä, minkä

vuoksi ministeriön vastauksen mukaan sen sisäinen seuranta- ja raportointimenettely on ”muotoutunut tarkoituksenmukaisen kevyeksi”.

Valtioneuvoston kanslia on seurannut direktiivien täytäntöönpanon tilannetta ja raportoinut siitä riittäväällä tavalla koko valtioneuvoston tasolla. Kanslia on pyytänyt ministeriöistä tietoja täytäntöönpanon tilanteesta noin kerran vuodessa<sup>39</sup>, siten että kyselyt on mahdollisuuksien mukaan synkronoitu hallituksen vuotuisen lainsäädäntösuunnitelman laatimisen toimeksiannon kanssa. Toimenpidepyynnöissä on pyydetty ministeriöitä toimittamaan tiedot täytäntöönpanon tilanteesta, kerrottu täytäntöönpanon tilanteesta yleisellä tasolla sekä painotettu direktiivien täytäntöönpanon oikea-aikaisuutta ja myöhästymisestä aiheutuvia riskejä. Seurannassa on painotettu direktiivejä, joiden notifiointin määräaika ei ole vielä umpeutunut. Vastausten perusteella tiedoista on koottu lyhyet raportit, joissa kerrotaan viivästystilanne ja arvioidaan viivästysten määrää ja kehityssuuntaa. Esimerkiksi vuoden 2020 raportissa (24.9.2020) todetaan, että ”direktiivejä notifiointiin määräajassa noin puolet, kun vuoden 2019 loppupuolella osuus oli noin 80 %” ja että ”viivästykset alkoivat lisääntyä vuoden 2020 alkupuoliskolla”. Raportit on jaettu ministeriöille näiden EU-koordinaattorien kautta. Kanslian antaman selvityksen mukaan kanslian seuranta on käsitelty valtioneuvostossa myös EU-asioiden komitean tai sen sijaistason kokouksissa, EU-koordinaattorikokouksissa, lainvalmistelun kehittämissyöryssä sekä oikeudelliset kysymykset -jaoston kokouksissa.

Valtioneuvoston kanslia on hyödyntänyt seurannassa valtioneuvoston EU-asioiden tietojärjestelmän (EUTORI) raportointimahdollisuuksia. Vuoden 2021 aikana EUTORI omana tietojärjestelmään korvataan VAHVA-asianhallintajärjestelmään luotavilla toiminnallisuuksilla. Kanslia piti jälkiseuranta varten antamassa selvityksessään tärkeänä, että uuden tietojärjestelmän sisältö ja raportointitoiminnallisuudet olisivat vähintään EUTORIn tasoisia, jotta direktiivien täytäntöönpanon seuranta onnistuu myös jatkossa. Jälkiseurannassa tehdyn asiantuntijahaastattelun perusteella uudessa järjestelmässä on pystytty vastaamaan näihin seurannan ja raportoinnin tarpeisiin.

## 2.5 Viivästymisestä aiheutuvia riskejä ei ole erikseen arvioitu

*Säädösvalmistelun suunnittelussa, ohjauksessa ja seurannassa täytäntöönpanon viivästymisten riskit ja niiden hallinta ovat olleet selvästi esillä. Ministeriöt eivät ole kuitenkaan kehittäneet erityisiä menettelyjä arvioida täytäntöönpanon viivästymisen taloudellisia tai muita riskejä.*

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että erilaisia täytäntöönpanoon liittyviä lainsäädäntöratkaisuja harkitessaan ministeriöiden olisi arvioitava täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuvia riskejä valtiontaloudelle. Viivästymistä koskevat riskit ja niiden arviointi voidaan huomioida lainvalmistelun ohjeissa, valtioneuvosto- ja ministeriötasoisessa lainsäädäntösuunnittelussa ja -seurannassa sekä yksittäisten säädöshankkeiden ohjauksessa ja valmistelussa.

Jälkiseurantaan annettujen selvitysten perusteella ministeriöt eivät ole luoneet erillisiä menettelytapoja, joilla ne arvioisivat direktiivien täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuvia riskejä valtiontaloudelle. Ministeriöt toivat kuitenkin esiin, että riskejä huomioidaan ja pyritään hallitsemaan osana normaalia toiminnan suunnittelua, ohjausta ja seuranta. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön mukaan viivästymistä koskevat menettelyt eivät poikkea kansallista valmistelua koskevista menettelyistä: jos viivästymisen näyttää mahdolliselta, asiasta keskustellaan vastuuosastolla ja asia voidaan viedä käsittelyyn myös virkamiesjohtoryhmään ja ministeriön johtoryhmään. Työ- ja elinkeinoministeriö kertoo seuraavansa omien säädöshankkeidensa etenemistä ja lainsäädäntösuunnitelman toteutumista jatkuvasti päivittyvällä keskitetyllä seurannalla. Mahdollisista säädöshankkeiden haasteista tulee tiedottaa lainsäädäntöjohtajaa ja ministeriön johtoa, jotta asioihin pystytään vaikuttamaan etupainotteisesti. Oikeusministeriön mukaan riskienhallinta perustuu annettuihin ohjeisiin: näiden asianmukainen noudattaminen pyritään varmistamaan ja mahdollisista viivästyksistä raportoidaan johdolle viipymättä.

Jälkiseurannan selvityspyynnössä pyydettiin ministeriöitä kuvaamaan, millä tavalla ne ovat arvioineet riskejä nimetyissä säädöshankkeissa<sup>40</sup>, joissa direktiivin täytäntöönpanon määräaika oli jo umpeutunut



tai umpeutumassa. Ministeriöiden vastausten perusteella hankkeissa ei ollut tehty erillisiä riskien arvioita eikä kehitetty tällaisia menettelyjä. Neljä ministeriötä (seitsemästä) toi esiin, että ko. säädöshankkeissa täytäntöönpanon viivästymisen riski oli käytännössä pieni eikä riskien erillistä arviointia ollut tästä syystä katsottu tarpeelliseksi. Vaikka riskejä ei ollut erikseen arvioitu, kolme ministeriötä korosti, että aikatauluriskiä on käsitelty säädöshankkeen eri vaiheissa ja aikatauluriskistä on raportoitu esimerkiksi ministeriön johdolle, valtioneuvoston kanslialle ja eduskunnan valiokunnalle. Kolme ministeriötä toi myös esiin, että vuoden 2020 aikana koronakriisi on vaikuttanut säädösvalmistelun aikatauluihin ja mahdollisuuteen viedä hallituksen esityksiä eduskunnan käsiteltäväksi.

Lainvalmistelun ohjeissa riskejä käsitellään jossain määrin. Hallituksen esitysten laatimisoheissa, säädöksen voimaantuloluvussa todetaan, että ”jos jokin esitys on saatettava voimaan kiireellisesti, syyt tähän on selvitettävä perusteluissa” ja että ”esityksessä on kerrottava myös, mitä haitallisia seurauksia lain suunnitellun voimaantulon mahdollisesta viivästyisestä voi olla.” Kohdassa tulisi siis esittää myös se, että täytäntöönpanon myöhästyksellä voi olla valtiontaloudellisia seurauksia.

Lainkirjoittajan oppaassa puolestaan kuvataan täytäntöönpanon laiminlyöntejä omassa alaluvussaan (7.7), jossa kerrotaan rikkomusmenettelystä, erityisesti komission toiminnasta menettelyn aloittamisessa sekä mahdollisista EU-tuomioistuimen määräämistä uhkasakoista, hyvityksistä tai kansallisissa tuomioistuimissa käsiteltävistä vahingonkorvauskanteista. Laiminlyöntejä koskeissa kohdissa ei kuitenkaan ohjeisteta valmistelijoita siitä, millä tavalla taloudellisten sanktioiden riskiä pitäisi käsitellä tai arvioida lainvalmistelussa, vaan oppaan lähtökohta on pikemminkin rikkomusmenettelyn sääntelyn kuvaus. Oppaan liitteessä (luku 4) käsitellään vielä erikseen EU-säädösten täytäntöönpanoa edistäviä toimenpiteitä sekä täytäntöönpanon vaikeuksia, joita ovat esimerkiksi direktiivien epäselvä sisältö, täytäntöönpanon edellyttämä tietojärjestelmämuutokset tai täytäntöönpanon kytketyminen direktiivin laajaan sääntelyhankkeeseen. Liitteessä ei kuitenkaan käsitellä täytäntöönpanon riskejä tai niiden arviointia.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Vuonna 2017 annetussa tarkastuskertomuksessa todettiin, että EU-direktiivien oikea-aikainen täytäntöönpano oli kehittynyt vuosikymmenen alkuun verrattuna, mutta oikea-aikaisuuteen oli yhä tarve kiinnittää huomiota. Kansallisen liikkumavaran käyttöä ei ollut esitetty selvästi hallituksen esityksissä. Ministeriöiden tulisi arvioida täytäntöönpanon viivästymisen riskejä erityisesti tapauksissa, joissa täytäntöönpanon yhteydessä uudistetaan lainsäädäntöä myös kansallisista lähtökohdista. Valtioneuvoston kanslia oli kehittänyt täytäntöönpanon keskitettyä seuranta.

Jälkiseurannassa todettiin, että direktiivien täytäntöönpanon viivästymiset ovat Suomessa vähentyneet selvästi vuosikymmenen viimeisinä vuosina. Avoinna olevia viivästystapauksia on vähemmän ja vertailussa muihin maihin Suomen sijoitus on parantunut selvästi. Vuonna 2020 viivästyneiden täytäntöönpanojen osuus kuitenkin kasvoi, mihin koronakriisin aiheuttama lisätyö lainvalmistelussa on voinut vaikuttaa. Täytäntöönpanon viivästysten väheneminen on vähentänyt riskiä sille, että Suomi joutuisi maksamaan viivästymisestä uhkasakkoa tai kiinteämääräisen hyvityksen. Toisaalta taloudellinen riski on kasvanut siksi, että komissio on muuttanut toimintatapaansa vuonna 2017 ja toimii viivästysasioissa nyt nopeammin. Vuosina 2019–2021 EU-tuomioistuin on antanut täytäntöönpanon viivästymisestä neljä tuomiota, joissa valtio on tuomittu maksamaan uhkasakko tai kiinteämääräinen hyvitys.

Tarkastuksen suositukset kohdistuivat kansallisen liikkumavaran käsittelyyn hallituksen esityksissä, täytäntöönpanon keskitetyn seurannan kehittämiseen ja viivästymisen riskien arviointiin. Uusituissa Hallituksen esitysten laatimisoheissa esitetään yksityiskohtaisella tavalla, millä tavalla kansallista liikkumavaraa tulee esityksissä käsitellä, ja tarkastelluissa hallituksen esityksissä on noudatettu hyvin uusittujen ohjeiden mukaista EU-taustaisen hallituksen esityksen rakennetta. Valtioneuvoston kanslia on seurannut riittäväällä tavalla direktiivien täytäntöönpanoa valtioneuvoston tasolla ja raportoinut siitä. Myös ministeriöissä seurantamenettelyt ovat riittävät. Riskien arviointiin ei ole luotu erillisiä menettelytapoja,

mutta viivästysten riskejä on pyritty hallitsemaan suunnittelemalla, ohjaamalla ja seuraamalla säädös-hankkeita ja puuttamalla mahdollisiin ongelmiin hyvissä ajoin.

Yhteenvedona voi todeta, että valtioneuvosto on kehittänyt toimintaansa EU-direktiivien täytäntöönpa-nossa erityisesti ohjeiden ja seurannan osalta. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Matti Okko  
johtaja, Kestävä julkinen talous

Lassi Perkinen  
tuloksellisuustarkastuspäällikkö

JAKELU      Valtioneuvoston kanslia  
Ulkoministeriö  
Oikeusministeriö  
Valtiovarainministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Ympäristöministeriö

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/infringements\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/infringements_en)

<sup>2</sup> Monitoring the Application of European Union Law, 2019 Annual Report, ja kolme liitettä.

<sup>3</sup> Viivästynyttä täytäntöönpanoa koskevissa rikkomusasioissa on yksinomaan tai pääasiallisesti kyse siitä, että jäsenvaltio ei ole komission mukaan täyttänyt velvollisuuttaan ilmoittaa direktiivin edellyttämistä kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä (notifikaatio).

<sup>4</sup> EU Pilot on menettely, jossa komissio ja jäsenmaa keskustelevat mahdollisista rikkomuksista ja niiden ratkaisumahdollisuuksista ilman, että komissio aloittaa varsinaisen rikkomusmenettelyn

<sup>5</sup> EU-direktiivien täytäntöönpano; keskitetty seuranta 2/2018; tulokset. Valtioneuvoston kanslia. Muistio 19.11.2018. VNEUS2018-00675.

<sup>6</sup> EU-direktiivien täytäntöönpano; tilannekatsaus 2019. Valtioneuvoston kanslia. Muistio 4.11.2019. VNEUS2019-00721.

<sup>7</sup> EU-direktiivien täytäntöönpano; ajankohtainen tilanne 2/2020. Valtioneuvoston kanslia. Muistio 24.9.2020. VNEUS2020-00906. (Huom: Jotkut esitetyistä sijoituksista ovat jaettuja.)

<sup>8</sup> EU-direktiivien täytäntöönpanoviivästyksset; tilannekatsaus 2019. Liite 4d. Suomen sijaluku täytäntöönpanoviivästyksiä koskevissa rikkomusasioissa EU27/EU28 alueella 2010–2019. Valtioneuvoston kanslia, EU-asioiden osasto. Muistio 19.10.2020

<sup>9</sup> Commission staff working document. Part I: General Statistical Overview. Accompanying the document: Monitoring the application of European Union law. 2019 Annual Report, sivut 19–26.

<sup>10</sup> Commission staff working document. Part I: General Statistical Overview. Accompanying the document: Monitoring the application of European Union law. 2019 Annual Report, sivu 26.

<sup>11</sup> Ulkoministeriön tehtävänä on Suomen edustaminen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimissa ja Suomessa Euroopan unionin jäsenenä koskevissa valvontamenettelyissä (Valtioneuvoston asetus ulkoministeriöstä (2005/1171), 1 § 1 mom. 20 kohta). Ministeriö myös toimittaa komissiolle direktiivien täytäntöönpanoilmoitukset, vastaa komission Suomelle osoittamiin virallisiin huomautuksiin ja perusteltuihin lausuntoihin sekä antaa vuosittain eduskunnalle selvityksen hallituksen toimista EU-tuomioistuinja valvonta-asioissa.

<sup>12</sup> Esimerkiksi vuotta 2019 koskien: Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa 1.1.–31.12.2019.

<sup>13</sup> Lähteet: Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa 1.1.–31.12.2019, sivu 9. Ulkoministeriö, sekä ministeriön tiedonanto sähköpostilla 27.1.2021.

<sup>14</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 8.7.2019 asiassa C-543/17, komissio v. Belgia.

<sup>15</sup> Unionin tuomioistuimen tuomiot 16.7.2020 asiassa C-549/18, komissio v. Romania, ja asiassa C-550/18, komissio v. Irlanti.

<sup>16</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 13.1.2021 asiassa C-628/18, komissio v. Slovenia.

<sup>17</sup> Euroopan komissio. Komission tiedonanto. EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla (2017/C 18/02). 19.1.2017.

<sup>18</sup> SEUT 260 artiklan 3 kohtaa koskevasta oikeuskäytännöstä: kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen. Muistio 21.1.2021. UM2021-00045. Ulkoministeriö, EU-tuomioistuinasioiden yksikkö.

<sup>19</sup> EU-direktiivien täytäntöönpanoviivästyksset; tilannekatsaus 2019. Valtioneuvoston kanslia, EU-asioiden osasto. Muistio 19.10.2020.

<sup>20</sup> Virallinen huomautus 27.5.2020 (2020/0181-2020/0183); kolmen direktiivin täytäntöönpano. Lähde: Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa 1.1.–30.6.2020. Ulkoministeriö. Oikeuspalvelu. EU-tuomioistuinasiat, sivu 24.

Komission mukaan Suomi ei ole tehnyt ilmoitusta direktiivien (EU) 2018/844, (EU) 2019/68 ja (EU) 2019/69 täytäntöönpanosta.

<sup>21</sup> Työryhmä asetettiin ensin kaudelle 2.11.2015–31.3.2019 (OM 29/41/2015), mutta toimikautta jatkettiin 31.5.2019 asti (OM 29/41/2015, VN/875/2018). Toisen kerran työryhmä asetettiin ajalle 15.10.2019–31.9.2023 (OMVN/4853/2019, VN/4853/2019-OM-14).

<sup>22</sup> Työryhmän kokousmuistiot 16.4.2018–10.9.2020 ja toimikauden 2015–2019 loppuraportti: Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisuja. Mietintöjä ja lausuntoja. 2019:29.

<sup>23</sup> Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisuja. Mietintöjä ja lausuntoja. 2019:29.

<sup>24</sup> EU:n lainsäädännön soveltaminen käytännössä: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaiset Euroopan komission valvontatehtävät. Yleiskatsaus 2018. Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

<sup>25</sup> Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Valmisteluryhmän ehdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17.

<sup>26</sup> Emt., sivu 27.

<sup>27</sup> Hallituksen lainsäädäntöohjelma: Suunnitelma vaalikauden 2019–2023 keskeisistä lainsäädäntöhankkeista. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:1; Pääministeri Marinin hallituksen lainsäädäntösuunnitelma 2020/2021. 27.8.2020. <https://valtioneuvosto.fi/lainsaadantosunnitelma>.

<sup>28</sup> ”Laaditaan paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma.” Osallistava ja osaava Suomi. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, sivu 85.

<sup>29</sup> Paremmat sääntelyn toimintaohjelma. Oikeusministeriö. VN 13644/2020. 11.8.2020.

<sup>30</sup> Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän kokous 29.10.2020. Muistio.

<sup>31</sup> Paremmat sääntelyn toimintaohjelma. Oikeusministeriö. VN 13644/2020. OM044:00/2020. 11.8.2020, sivu 3.

<sup>32</sup> LIITE: Paremmat kokonaisvaltaisen ohjelman toteuttamissuunnitelma 11.8.2020. Oikeusministeriö. OM044:00/2020.

<sup>33</sup> Lainvalmistelun tueksi laadittuja oppaita ja ohjeita ovat ainakin Lainvalmistelun prosessiopas, Lainkirjoittajan opas, Säädösvalmistelun kuulemisopas, Yhdenvertaisuuden arvioinnin työkalu, Opas kokeilulakien valmistelun tueksi, Säädösehdotusten vaikutusten arviointi, Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, Ohjeet Ahvenanmaan asemasta säädösvalmistelussa ja EU-asioissa, Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa, Säädösten kääntäminen vieraille kielille, Svenskt lagspråk i Finland, Valtionhallinnon viestinnän ohjeita ja säännöksiä, Valtioneuvoston esittelijän käsikirja ja Hallituksen esityksen laatimisohteet. Ks. julkaisu: Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Valmisteluryhmän ehdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:17, sivu 30.

<sup>34</sup> Oppaat Finlex-palvelussa: <http://helo.finlex.fi/>, <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> ja <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>. EU-liitännäisissä lainvalmisteluasioissa olennaista Lainlaatijan EU-opasta ei ole päivitetty vuoden 2017 jälkeen, vaan oppaan tekstejä on siirretty Lainkirjoittajan oppaaseen. Näiden oppaiden lisäksi olennaisia ovat mm. ohjeet kuulemisesta, vaikutusten arvioinnista ja yhdenvertaisuuden huomiomisesta.

<sup>35</sup> Esimerkiksi Hallituksen esitysten laatimisohteita laatineessa HELO-työryhmässä oli osallistujia oikeusministeriön lisäksi eduskunnasta, oikeuskanslerinvirastosta, valtioneuvoston kansliasta sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä. Hallituksen esitysten laatimisohteet HELO-työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 49/2018.

<sup>36</sup> <http://helo.finlex.fi/>

<sup>37</sup> <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> Kohdat 1.4 ja 1.7.

<sup>38</sup> Hallituksen esitykset olivat:

HE 49/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taimiaineistolain muuttamisesta

HE 64/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain ja Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 98/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 104/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi energiatehokkuuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 124/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kasvinsuojeluaineista annetun lain muuttamisesta.

HE 130/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.

---

HE 171/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisiratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 177/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

<sup>39</sup> Toimenpidepyynnöt on lähetetty 30.3.2017, 11.12.2017, 19.6.2018, 9.5.2019 ja 7.7.2020.

<sup>40</sup> Seitsemän EU-säädöstä, joiden kansallinen täytäntöönpano tapahtui joko lähellä määräaikaa tai joiden määräaika oli jo kulunut.