

**FI**

**FI**

**FI**



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 3.3.2010  
KOM(2010) 70 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS**

**EU PILOT -HANKKEEN ARVIOINTIKERTOMUS**

{SEK(2010) 182}

# KOMISSION KERTOMUS

## EU PILOT -HANKKEEN ARVIOINTIKERTOMUS

### 1. JOHDANTO

Perussopimusten mukaan Euroopan unionin lainsäädännön soveltaminen on jäsenvaltioiden ensisijainen velvollisuus. Komissiolla on perussopimusten valvojana toimivalta ja vastuu varmistaa, että lainsäädäntöä sovelletaan oikein. Kun otetaan huomioon EU:n säännösten laajuus ja EU:n koko, kansalaisilla, kansalaisyhteiskunnan eturyhmillä ja liike-elämän toimijoilla on monia kysymyksiä ja huolenaiheita esitettävänä. Jotta lainsäädäntö ymmärrettäisiin oikein ja sitä sovellettaisiin moitteettomasti, on välttämätöntä vastata näihin kysymyksiin ja huolenaiheisiin ja ratkaista EU:n lainsäädännön soveltamisessa havaitut ongelmat mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti.

Komission yksiköt ja jäsenvaltioiden viranomaiset ovat aina tehneet yhteistyötä lainsäädännön oikean ymmärtämisen ja soveltamisen varmistamiseksi tarkoituksenaan määrittää käsiteltävät seikat, selventää oikeudellista ja tosiasiallista tilannetta, löytää ratkaisuja ja vastata kysymyksiin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on ajan mittaan käytetty erilaisia viestintämuotoja. Kuitenkaan ei ole ollut kattavaa rakennetta, ei järjestelmällistä sitoutumista eikä keinoja mitata käytetyn työtavan tehokkuutta ja sen kehittymistä.

Tiedonannossaan ”Tulosten Eurooppa – yhteisön lainsäädännön soveltaminen”<sup>1</sup> komissio ehdotti hanketta, jossa testattaisiin komission ja jäsenvaltioiden tiiviimpää sitoutumista, yhteistyötä ja kumppanuutta tämän työn osalta. Tiedonannossa ehdotettiin, että komissio ja jäsenvaltioiden viranomaiset sitoutuisivat kokeilemaan mahdollisuutta työskennellä tiiviimmin ja johdonmukaisemmin yhdessä. Näin voitaisiin nopeuttaa ja tehostaa kysymyksiin vastaamista ja ongelmien ratkaisemista. Ajatuksena oli käyttää tätä työskentelymenetelmää tapauksissa, joissa EU:n lainsäädäntöä on rikottu, tilanteen korjaamiseksi varhaisessa vaiheessa mahdollisuuksien mukaan turvautumatta rikkomusmenettelyyn. Sen vuoksi hanketta ei käytettäisi sellaisten tapausten hoitamiseen, joissa rikkomusmenettely on aloitettu virallisella ilmoituksella Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan mukaisesti (entinen EY:n perustamissopimuksen 226 artikla) tai tuomioistuimen rikkomisen olemassaoloa koskevan päätöksen johdosta.

Komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden viranomaisten välisiä yhteydenottoja varten luotiin luottamuksellinen verkkotietokanta. Lisäksi perustettiin yhteispisteverkosto järjestelmän toimintaa varten. Näin pyrittiin varmistamaan, että järjestelmään kirjatut tapaukset saavuttavat oikean vastaanottajan, seuraamaan järjestelmän käytön kehittymistä ja edistämään järjestelmän tehokasta ja rakentavaa käyttöä. Näiden keinojen avulla selvennettäisiin kaikkia oikeudelliseen ja tosiasialliseen tilanteeseen liittyviä seikkoja EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla ja varmennettaisiin ne. Lisäksi tehtäisiin asianmukaiset johtopäätökset, niistä tiedotettaisiin kansalaisille ja liike-elämän edustajille ja ongelmiin löydettäisiin ratkaisu. Näin varmistettaisiin, että ratkaisut ovat EU:n lainsäädännön mukaiset.

---

<sup>1</sup> KOM(2007) 502, 2.2 jakso ”Työmenetelmien parantaminen”, s. 8.

Tämä hanke, nimeltään EU Pilot, käynnistyi huhtikuun puolivälissä vuonna 2008 viidessätoista vapaaehtoisessa jäsenvaltiossa: Alankomaissa, Espanjassa, Irlannissa, Italiassa, Itävallassa, Liettuassa, Portugalissa, Ruotsissa, Saksassa, Sloveniassa, Suomessa, Tanskassa, Tšekissä, Unkarissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Komissio ehdotti, että hankkeen edistymistä arvioitaisiin sen ensimmäisen toimintavuoden jälkeen. Tämä asiakirja sisältää arviointikertomuksen järjestelmän toiminnasta helmikuun 2010 alkuun saakka.

## **2. TIETOJA EU PILOT -HANKKEEN TOIMINNASTA**

Helmikuun 2010 alkuun mennessä EU Pilot -järjestelmän puitteissa oli toimitettu 723 tapausta käsiteltäväksi. Näistä 424 oli käynyt läpi koko EU Pilot -menettelyn. Tämä on riittävä perusta hankkeen toiminnan arvioimiseksi ensimmäistä kertaa.

Yli 60 prosenttia tapauksista oli kanteluja, noin 20 prosenttia oli tiedusteluja ja loput noin 20 prosenttia oli komission itse omasta aloitteestaan esille ottamia tapauksia. Kanteluista ja tiedusteluista 43 prosenttia oli kansalaisilta ja 36 prosenttia liike-elämän tai kansalaisyhteiskunnan edustajilta. Tapausten asiasisältö vahvistaa saadut kokemukset EU:n lainsäädännön eri aloja koskevien kysymysten ja ongelmien määrästä: 36 prosenttia koski ympäristöasioita, 21 prosenttia sisämarkkinoita, 8 prosenttia verotusta, 7 prosenttia työllisyyttä, työlänsäädäntöä ja sosiaaliturvaa, 6 prosenttia oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioita, 5 prosenttia yritystoimintaa, 4 prosenttia terveydenhuoltoa ja kuluttajansuojaa ja 4 prosenttia maataloutta.

On selvää, että suuremmat jäsenvaltiot saavat yleensä käsiteltäväkseen enemmän tapauksia, koska niiden väestön, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan eturyhmien lukumäärä on myös suurempi. Eräät jäsenvaltiot ovat toistaiseksi saaneet käsiteltäväkseen vain muutamia tapauksia. Tässä vaiheessa jäsenvaltioilta saatu palaute on ollut suurelta osin myönteistä. Jäsenvaltiot ovat erityisesti korostaneet, että EU Pilot -hanke edistää yhteydenpitoa komission kanssa ja näin tiedusteluihin ja kanteluihin voidaan vastata nopeammin ja tarkemmin. Jäsenvaltiot ovat myös huomauttaneet, että järjestelmän käytännön toimintaa on parannettava edelleen (esimerkiksi selventämällä sen soveltamisalaa ja sääntöjä, jotka koskevat tapausten käsittelyä komissiossa).

Komissio arvioi, että suurimpaan osaan käsiteltäväksi toimitetuista tapauksista liittyy sellaisia relevantteja seikkoja, jotka edellyttävät vastausta. Alustavan arvion mukaan hanke on onnistunut hyvin, ja komission yksiköt katsovat, että 85 prosenttia jäsenvaltioiden toimittamista vastauksista oli hyväksyttäviä, joten tapauksen käsittely saatettiin lopettaa. Eräät tapaukset etenivät rikkomusmenettelyvaiheeseen. Helmikuun 2010 alkuun mennessä 40 rikkomusmenettelyä oli joko jo käynnistetty tai niitä valmisteltiin EU Pilot -käsittelyn jälkeen. Tapausten käsittelyn osalta voidaan todeta, että tapauksia, joita jäsenvaltiot eivät ole ottaneet käsiteltäväkseen, on ollut erittäin vähän (3 prosenttia). Suurimpana syynä on ollut kantelijan toimittamien tietojen riittämättömyys. Lähes 67 prosentissa tapauksista jäsenvaltio vastasi kymmenen viikon kuluessa, keskimääräinen aika oli 73 päivää. Mitään määräaikaa ei ole asetettu jäsenvaltioiden antamien vastausten johdosta komission yksiköissä suoritettaville jatkotoimille, mutta noin 40 prosenttia saatettiin päätökseen kymmenen viikon kuluessa, keskimääräisen ajan ollessa 109 päivää.

Komissiolla on alustavasti myönteinen käsitys EU Pilot -hankkeen toiminnasta ja tavasta, jolla useimmat tapaukset on käsitelty. EU Pilot on edistänyt komission ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja EU:n lainsäädännön soveltamiseen liittyviin kysymyksiin on vastattu kohtuullisessa ajassa. Järjestelmän tehokkuutta voitaisiin kuitenkin parantaa lisäämällä yksittäisiä tapauksia koskevaa yhteydenpitoa ja yhteistyötä ja nopeuttamalla tapausten käsittelyn keskimääräistä aikaa.

### 3. EU PILOT -HANKKEEN LISÄANALYYSI JA KEHITTÄMINEN

Komission yksiköt ja jäsenvaltioiden viranomaiset ovat saaneet selkeän käsityksen teknisestä järjestelmästä ja käyttävät sitä tehokkaasti. On kuitenkin joitain seikkoja, joita voidaan selventää ja parantaa järjestelmän käytön helpottamiseksi. Monista kehitystoimenpiteistä on jo tehty suunnitelmat.

EU Pilot -hankkeen puitteissa käsiteltäväksi toimitettujen asioiden luonne on yleensä sopinut hankkeen soveltamisalaan ja tiedusteluissa esitetyt kysymykset ovat edellyttäneet huomiota. Hankkeen käynnistyessä eräille jäsenvaltioille ei ollut selvää, että hanke kattaisi myös komission yksiköiden omasta aloitteestaan esille ottamat tapaukset, sillä hankkeen tarkoituksena oli ensisijaisesti käsitellä kansalaisten, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan eturyhmien lähettämiä tiedusteluja. Tästä kysymyksestä on kuitenkin keskusteltu ja on päästy laajaan yhteisymmärrykseen eduista, joita järjestelmän käytöllä on kaikessa kyseisenlaisessa yhteydenpidossa komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden viranomaisten välillä. Erityisen monimutkaisissa asioissa tietojenvaihtoa EU Pilot -hankkeen kautta voitaisiin täydentää asiantuntijakokouksilla.

On katsottu, että EU Pilot -hankkeen johdonmukaisempi käyttö komission yksiköissä olisi aiheellista. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki tapaukset olisi kirjattava EU Pilot -järjestelmään, jotta oikeudellinen tai tosiasiallinen tilanne voidaan selvittää, sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden EU:n lainsäädännössä vahvistettujen mekanismien soveltamista. Kuitenkin silloin, kun tapauksen kiireellisyys tai muu ehdottoman välttämätön etu edellyttää rikkomusmenettelyn välitöntä käynnistämistä, poikkeukset voivat olla mahdollisia. Monissa tapauksissa näin varmistetaan, että kysymyksiin vastataan tai ongelma ratkaistaan nopeammin kuin rikkomusmenettelyllä. Näin voidaan parantaa tietojenvaihtoa ja seurata tapauksen käsittelyn etenemistä. Jos komission yksikkö katsoo hyödylliseksi lähettää nykyiseen tapaan hallinnollinen kirje ennen muodollisiin toimiin ryhtymistä, EU Pilot -järjestelmässä täytetään lomake, joka lähetetään järjestelmän kautta. Järjestelmä toimii tällöin ainoana tiedonvälityskkeinona. Näin korvattaisiin komission yksiköiden tavallinen käytäntö lähettää hallinnollisia kirjeitä. Tämä varmistaisi EU Pilot -järjestelmän johdonmukaisemman käytön ja siitä tulisi yleinen käytäntö. Käytettävissä olisi näin ollen ainakin lyhyehkö aika, jolloin jäsenvaltioiden viranomaisia voitaisiin konsultoida ja löytää rakentava ratkaisu nopeammin kuin rikkomusmenettelyn kautta. EU Pilot -järjestelmän käyttö ei sulje pois mahdollisuutta käyttää myös muita yhteyksiä tapausten seurannan varmistamiseksi järjestelmässä. Se takaa, että jäsenvaltioille ainakin tiedotettaisiin johdonmukaisesti rikkomusmenettelyn todennäköisestä käynnistämisestä ilman, että menettelyn käynnistäminen viivästyisi. Näin meneteltäisiin aina, ellei tapauksen kiireellisyys vaadi välittömiä muodollisia toimia. Tällä tavoin varmistettaisiin jatkuva keskinäinen sitoutuminen tapausten ratkaisemiseksi mahdollisimman nopeasti prosessin kaikissa vaiheissa EU:n lainsäädännön moitteettoman soveltamisen lujittamiseksi. Tämä hyödyttäisi kansalaisia ja asioiden käsittelyn organisointi

olisi johdonmukaisempaa ja tehokkaampaa sekä jäsenvaltioiden viranomaisten että komission yksiköiden kannalta.

Komission yksiköt pyrkivät myös varmistamaan, että EU Pilot -järjestelmään kirjatut asiat on selitetty mahdollisimman selvästi. Näin komissio voi ilmaista kiinnostuksensa asiaan ja tukea arvovallallaan kansalaisten esittämiä kysymyksiä. Tämä helpottaa jäsenvaltioiden viranomaisten työtä niiden varmistamiseksi, että myös niiden vastauksiin sisältyvät selvitykset ja ratkaisut on esitetty selvästi ja että ne on kohdistettu keskeisiin kysymyksiin. Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat sitoutuneet varmistamaan, että annetut vastaukset kohdistuvat selkeästi esitettyihin kysymyksiin.

Esille on noussut kysymys kielistä, joita voidaan käyttää jäsenvaltioista tai jäsenvaltioihin suuntautuvassa tietojenvaihdossa sekä kansalaisten, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan eturyhmien kanssa käytävässä yhteydenpidossa. On mahdollista, että tekstejä on käännettävä jossain vaiheessa menettelyä. Komissio on sitoutunut varmistamaan, että järjestelmä toimii mahdollisimman tehokkaasti, ottaen huomioon asiaankuuluvat säännöt ja menettelyt ja mahdollisten eri kielten käyttö erilaisissa hallinnollisissa yhteyksissä. Komissio huolehtii käänöksistä omiin tarpeisiinsa ja tarvittaessa tukee jäsenvaltioiden työtä.

EU Pilot -hankkeessa jäsenvaltion viranomaisten vastaukset toimitetaan suoraan lopulliselle vastaanottajalle aina kun se on asianmukaista, jotta voidaan yksinkertaistaa tapausten käsittelyä ja lyhentää siihen kuluva aikaa. Tämä riippuu kuitenkin asiayhteydestä ja esille tuoduista asioista. Lisäksi eräät jäsenvaltiot katsovat, että on yleensä asianmukaisempaa, jos komissio vastaa kirjeenvaihtoon, jos se joka tapauksessa on osoitettu komissiolle. Tällä varmistetaan se, että vastaanottajalle lähetetään kaikki vastauksen edellyttämät seikat samanaikaisesti eli ne, jotka komission yksiköt ja jäsenvaltioiden viranomaiset ovat toimittaneet. Näin ollen vastaus voidaan lähettää vastaanottajalle komission yksiköiden välityksellä, ellei jäsenvaltio katso aiheelliseksi vastata suoraan. Joka tapauksessa vastaanottaja saa aina arvioinnin, jonka komission yksiköt ovat tehneet jäsenvaltion viranomaisen vastauksesta.

Tässä EU Pilot -hankkeen toiminnan ensimmäisessä arvioinnissa on pyritty luokitteluun tapaukset niiden sisällön mukaan. Tarkoituksena on pyrkiä selvittämään, onko erityyppisiä tapauksia käsiteltävä eri tavoin, ja voidaanko luoda vakiomenetelmä, jonka avulla pystytään arvioimaan, kuinka paljon aikaa on aiheellista käyttää erityyppisten asioiden käsittelyyn. Tätä kysymystä tarkastellaan edelleen hanketta kehitettäessä. Tapausten likimääräisen jaottelun perusteella voidaan todeta, että noin 60 prosentissa tapauksia oli kyse kansalaisen tai yrityksen havaitsemasta mahdollisesta käytännön vaikeudesta, joka liittyi EU:n lainsäädännön soveltamiseen, 25 prosenttia koski EU:n lainsäädännön mahdollista rikkomista, 15 prosentissa oli kyse tiedusteluista, jotka liittyivät oikeuksien käyttöön EU:n lainsäädännön perusteella, ja 2 prosentissa oli kyse tieto- tai selvityspyynnöistä.

Kymmenen viikon vastausmääräaika katsotaan yleiseksi ohjeeksi ajasta, jonka kuluessa jäsenvaltioiden viranomaisten olisi käsiteltävä tapaus. Tämä johtuu siitä, että esille tuodun asian laatu ja käsittelyn vaatimat toimenpiteet voivat vaihdella suurestikin, mikä ilmenee järjestelmän läpi käyneiden tapausten erilaisista käsittelyajoista. Moniin kysymyksiin voidaan vastata kymmentä viikkoa paljon nopeammin, kun taas toiset saattavat vaatia pidemmän vastausajan. Komission yksiköt pyytävät joskus toimittamaan vastauksen alle kymmenessä viikossa ja ilmoittavat syyt pyyntöönsä. Kymmenen viikon määräaika käytetään kuitenkin

viitearvona. Aika, joka komission yksiköiltä kuluu vastausten arviointiin ja päätelmien toimittamiseen lopulliselle vastaanottajalle, on ilmeisen tärkeä tekijä tapausten käsittelynopeudessa, erityisesti silloin, kun komission yksiköt toimittavat jäsenvaltion vastauksen ja oman arviointinsa lopulliselle vastaanottajalle. Kymmenen viikon viiteaika on näin ollen ohjeellinen määräaika, jonka kuluessa komission yksiköiden olisi laadittava arviointinsa jäsenvaltioiden vastauksista samoin perustein kuin mitä edellä on kuvattu jäsenvaltioiden osalta. Viiteaikojen noudattamisella varmistetaan, että tiedostojen käsittelyn ensimmäinen muodollinen vaihe eli muodollisen ilmoituksen lähettäminen tai tapauksen käsittelyn päättäminen voidaan usein tehdä kuuden kuukauden kuluessa. Se on huomattavasti vähemmän kuin tähänastinen kahdentoista kuukauden tavoite käsitellä alustavasti kantelut, jotka johtavat muodolliseen ilmoitukseen tai tapauksen käsittelyn lopettamiseen.

Jäsenvaltioiden viranomaiset ja komission yksiköt ovat uhranneet paljon aikaa ja vaivaa hankkeen käynnistämiseen ja alkuvaiheen toimintaan. Komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyö on sujunut erinomaisesti sekä kahdenvälisesti että kollektiivisesti. Osapuolet ovat kiinnittäneet paljon huomiota tapausten käsittelyn edistymisen ja ratkaisujen tarkasteluun ja järjestelmän yleiseen toimintaan. Tämän työskentelymenetelmän käyttöä ja kehittämistä tuetaan laajasti, ja muut jäsenvaltiot ovat osoittaneet olevansa kiinnostuneita osallistumaan hankkeeseen.

#### **4. YLEISET PÄATELMÄT**

Komission EU Pilot -hankkeen toiminnan arvioinnissa on tähän mennessä ilmennyt seuraavaa:

- EU Pilot -hankkeen käynnistysvaihe on saatu menestyksekkäästi päätökseen ja hanke on alkanut vaikuttaa myönteisesti komission ja hankkeeseen osallistuvien jäsenvaltioiden yhteistyöhön vastattaessa kansalaisten, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan eturyhmien esittämiin tiedusteluihin ja ratkaistaessa niiden havaitsemia ongelmia;
- Yksi EU Pilot -hankkeen tärkeitä saavutuksia on ollut komission yksiköiden ja kansallisten viranomaisten yhteyspisteverkoston luominen. Tämä vahvistaa tiedustelujen ja kantelujen käsittelyn valvontaa ja lisää komission ja jäsenvaltioiden välistä koordinointia ja yhteistyötä;
- Komission yksiköiden ja hankkeeseen osallistuvien jäsenvaltioiden viranomaisten avoin ja yhteistyöhakuinen suhde on ollut ilmeinen hanketta kehitettäessä ja se toiminnan alkuvaiheessa;
- Järjestelmä on alkanut tuottaa myönteisiä tuloksia, vaikkakin on myös monia seikkoja, joita on kehitettävä edelleen järjestelmän toiminnan parantamiseksi, komission yksiköiden ja hankkeeseen osallistuvien jäsenvaltioiden välisen yhteisymmärryksen lisäämiseksi ja tapausten käsittelyn ja tulosten saavuttamisen nopeuttamiseksi;
- Komissio ja hankkeeseen osallistuvat jäsenvaltiot sitoutuvat parantamaan tapausten käsittelyä EU Pilot -hankkeessa ja kehittämään edelleen hankkeeseen liittyviä työskentelymenetelmiä; ja
- EU Pilot -järjestelmää olisi käytettävä ja kehitettävä niin, että mahdollisimman monet jäsenvaltiot osallistuvat siihen ja järjestelmän soveltamista voidaan laajentaa ja lujittaa.

Komissio aikoo pyytää niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä osallistu EU Pilot -hankkeeseen, liittymään siihen, jotta voidaan laajentaa järjestelmän soveltamista, parantaa sen vaikutusta ja vahvistaa sen jatkokehitystä.

EU Pilot -hanketta aiotaan arvioida seuraavan kerran vuonna 2011.