

Tämä sivu on konekäännetty [\[Linkki\]](#). Konekäännökset voivat sisältää virheitä, jotka saattavat heikentää selkeyttä ja tarkkuutta. Oikeusasiamies ei vastaa mahdollisista epäjohtonmukaisuuksista. Tietojen luotettavuus ja oikeusvarmuus varmistuvat lukemalla edellä linkitetty lähdekielinen versio (englanti). Lisätietoja on [kieli- ja käännöskäytännöissämme](#) [\[Linkki\]](#).

Päätös asiassa 904/2014/OV - Komission järjestämä julkinen kuuleminen verkkovierailujen maksuista

Päätös

Kanteluasia 904/2014/OV - Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm 18/06/2014 - Päätökset, pvm 22/09/2015 - Asiaan liittyvät toimet Euroopan komissio (Ei hallinnollista epäkohtaa) | Euroopan komissio (Tutkimusta ei syytä jatkaa) |

Komission järjestämä julkinen kuuleminen ei noudattanut komission omissa säännöissä esitettyjä yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia.

Tämän kantelun mukaan Euroopan komissio ei toteuttanut riittävää julkista kuulemista, ennen kuin se laati ehdotuksensa asetukseksi eurooppalaisia sähköisen viestinnän sisämarkkinoita ja koko Euroopan yhteen liittämistä koskevista toimenpiteistä. Yksi ehdotuksen kohta koski verkkovierailupalveluista perittävien maksujen asteittaista poistamista. Kantelun teki Competitive Telecommunications Association. Komissio toimitti asetusehdotuksen 11.9.2013 eli vähän yli kolme kuukautta sen jälkeen, kun se oli ilmoittanut siitä julkisesti 30.5.2013. Kantelija väitti, että komissio oli epäasianmukaisesti vedonnut Eurooppa-neuvoston kevään 2013 kokouksesta johtuvaan kiireeseen perusteena kuulemisprosessin kiirehtimiselle. Lisäksi kantelija väitti, että komissio i) ei ollut yksilöinyt eri sidosryhmätyyppejä kuultaviksi, ii) ei ollut käsitellyt vaikutustenarviointilautakunnan esiin tuomia asioita, iii) ei ollut toteuttanut kunnollista eri yksiköiden välistä kuulemista ja iv) oli yrittänyt tahallisesti salata julkisen kuulemisen laiminlyönnin.

Oikeusasiamies havaitsi, että komission järjestämä julkinen kuuleminen ei noudattanut komission omissa säännöissä esitettyjä yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia. Oikeusasiamies havaitsi myös, että ei ollut selvää, johtuiko komission esittämä kiireellisyys neuvoston toteamuksesta vai heijastiko se komission omaa arviota tilanteesta. Oikeusasiamies katsoi kuitenkin, että komission nojautuminen oikeuteensa priorisoida toimintalinjoja ja tehdä niitä koskevia valintoja oli järkevää tämän nimenomaisen lainsäädäntöehdotuksen yhteydessä. Niinpä oikeusasiamies ei havainnut komission toiminnassa mitään hallinnollista epäkohtaa, joka johtuisi sen järjestämän julkisen kuulemisen rajoituksista tässä tapauksessa. Oikeusasiamies



ehdotti kuitenkin, että komissio selventäisi säännöissään ne täsmälliset ja rajalliset olosuhteet, joissa se voi supistaa julkista kuulemista toimintalinjaprioriteetin vuoksi.

Oikeusasiamies katsoi, että mihinkään muihin kantelussa esitettyihin asioihin ei liittynyt hallinnollista epäkohtaa.

Kantelun tausta

1 . Tämä Euroopan kilpailukykyisen televiestintäliiton (ECTA) esittämä kantelu koskee sitä, että komissio ei ole toteuttanut riittävää julkista kuulemista ja vaikutustenarviointia ennen kuin se on esittänyt 11. syyskuuta 2013 ehdotuksensa *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisia sähköisen viestinnän sisämarkkinoita ja koko Euroopan yhteen liittämistä koskevista toimenpiteistä (KOM/2013) lopullinen 627* [1] , jäljempänä 'säädösehdotus'. Yksi tämän ehdotuksen tärkeä piirre oli verkkovierailujen lisämaksujen asteittainen poistaminen.

2. Komissio esitti lainsäädäntöehdotuksensa kuusi kuukautta 14.–15. maaliskuuta 2013 pidetyn kevään Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen. Komissio katsoo, että Eurooppa-neuvosto oli korostanut, että ennen lokakuun 2013 Eurooppa-neuvostoa on kiireellisesti esitettävä konkreettisia ehdotuksia.

3. Komission jäsen Kroes ilmoitti lainsäädäntöehdotuksesta 30. toukokuuta 2013 pitämässään puheessa Euroopan parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle [2] . Tämän jälkeen komissio järjesti kaksi tapahtumaa. Komissio järjesti 17. kesäkuuta 2013 Brysselissä julkisen tiedotustilaisuuden ” *Telecoms Single Market* ” (sidosryhmätyöpaja), johon kantelija osallistui. Lisäksi komissio järjesti yhdessä EU:n puheenjohtajavaltion Irlannin kanssa digitaalistrategiaa käsittelevän kokouksen *Dublinissa* 19.–20. kesäkuuta 2013. Kantelija pyysi komissiota järjestämään asianmukaisen julkisen kuulemisen kaikista sidosryhmistä kantelijan 3 päivänä heinäkuuta 2013 järjestämällä foorumilla (jossa oli läsnä komission viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston [3] virkamiehiä) ja komission kanssa 17 päivänä heinäkuuta 2013 pidetyssä kahdenvälisessä kokouksessa.

4. Komission lainsäädäntöehdotuksesta keskusteltiin neuvostossa 5. joulukuuta 2013. Parlamentti vahvisti 3. huhtikuuta 2014 ensimmäisen käsittelyn kantansa ja ehdotti useita tarkistuksia. Tätä taustaa vasten kantelija toimitti 16. toukokuuta 2014 kantelunsa oikeusasiamiehelle.

Tutkimus

5 . Oikeusasiamies aloitti kantelua koskevan tutkimuksen ja yksilöi seuraavan **väitteen** :

Komissio ei toteuttanut asianmukaista julkista kuulemista ja vaikutustenarviointia ennen kuin se hyväksyi asetusehdotuksensa (COM(2013) 627 final) 11. syyskuuta 2013.



Kantelija oli eri mieltä komission kannasta, jonka mukaan ehdotuksen käsittelyn kiireellisyys johtui kevään 2013 Eurooppa-neuvoston kokouksesta. Kantelija väitti pikemminkin, että komissio itse oli luonut tällaisen kiireellisyyden. Lisäksi kantelija väitti, että komissio ei ollut i) yksilöinyt erityyppisiä sidosryhmiä, joita oli kuultava, ii) käsitellyt vaikutustenarviointilautakunnan, jäljempänä 'IA Board', esille nostamia seikkoja ja iii) suorittanut asianmukaisen yksiköiden välisen kuulemisen. Kantelija väitti myös, että komissio oli tarkoituksellisesti yrittänyt salata julkisen kuulemisen puuttumisen.

6 . Oikeusasiamies pyysi komissiota selittämään, katsoiko se, että se oli järjestänyt asianmukaisen julkisen kuulemisen, vai oliko poikkeuksellisen kiireellistä olla järjestämättä sitä.

7. Oikeusasiamies viittasi tässä yhteydessä lainsäädäntöehdotuksensa perusteluissa esitettyyn komission lausumaan, jossa todetaan, että ” *kevään Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan konkreettiset ehdotukset on esitettävä ennen lokakuun Eurooppa-neuvostoa, joten julkiset kuulemiset on toteutettava tässä haastavassa aikataulussa* ” . Oikeusasiamies totesi, että kantelija vaikutti oikealta todetessaan, että tämä kiireellisyys johtui komission omasta aikataulusta eikä Eurooppa-neuvostosta.

8. Tutkimuksen aikana oikeusasiamies sai komissiolta lausunnon kantelusta ja sen jälkeen kantelijan huomautukset vastauksena komission lausuntoon. Oikeusasiamies on tutkintaa suorittaessaan ottanut huomioon osapuolten esittämät perustelut ja lausunnot.

Alustavat huomautukset

Komission lainsäädäntöehdotuksen kehitys kantelun esittämisen jälkeen

9. Kun kantelu tehtiin (16. toukokuuta 2014), Euroopan parlamentti oli jo ottanut (3. huhtikuuta 2014) kantaa komission lainsäädäntöehdotukseen. Tämän jälkeen komissio vahvisti 9. heinäkuuta 2014 kantansa parlamentin tarkistuksiin. Neuvosto päätti 4. maaliskuuta 2015 antaa puheenjohtajavaltiolleen valtuudet aloittaa neuvottelut parlamentin kanssa i) uusien sääntöjen hyväksymisestä matkapuhelinten verkkovierailumaksujen alentamiseksi ja ii) EU:n laajuisen avoimen internetyhteyden turvaamisesta. Komission lainsäädäntöehdotuksen muut osat jätettiin neuvoston yhteisellä päätöksellä [4] pois. Komissio esitti 6. toukokuuta 2015 tiedonantonsa ” *Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle* ”, joka muodostaa perustan useille uusille lainsäädäntöehdotuksille. Komissio toteaa tiedonannossaan, että se ” *käy jatkuvaa vuoropuhelua sidosryhmien kanssa politiikan laatimisesta tiedottamiseksi* ” ja että ” *toimille tehdään asianmukainen kuuleminen ja vaikutusten arviointi* ” (tiedonannon sivut 3 ja 18).

1) Riittävän julkisen kuulemisen epäonnistuminen



Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut

10 . Kantelija huomautti, että kuulemisvelvollisuus sisältyy useisiin lakeihin ja hallinnollisiin määräyksiin. Se viittasi erityisesti i) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 11 artiklan 3 kohtaan, ii) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan N:o 2 (EU:n perussopimukseen) 2 artiklaan, iii) 11 päivänä joulukuuta 2002 annettuun komission tiedonantoon ” *Kohti kuulemis- ja vuoropuhelukulttuuria – Yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset asianomaisten osapuolten kuulemiseksi komissiossa* ” [5] , jäljempänä ’vuoden 2002 tiedonanto’, iv) 15 päivänä tammikuuta 2009 annettuihin komission vaikutustenarvioinnin suuntaviivoihin (SEC(2009) 92) [6] , jäljempänä ’vuoden 2009 suuntaviivat’, ja v) komission 8 päivänä lokakuuta 2010 antamaan tiedonantoon järkevästä sääntelystä Euroopan unionissa [7] .

11. Kantelija huomautti, että komissio hyväksyi lainsäädäntöehdotuksensa vain kuusi kuukautta kevään Eurooppa-neuvoston 14.–15. maaliskuuta 2013 pidetyn kokouksen jälkeen. Mitä tulee komission väitteeseen, jonka mukaan kiireellisyuden vuoksi oli perusteltua rajoittaa toteutettavan kuulemisen laajuutta, kantelija väitti, että tämä oli komission itse asettama määräaika.

12. Kantelija väitti, että yhtäkään komission maaliskuun ja syyskuun 2013 välisenä aikana toteuttamista neuvoo-antavista toimista ei voida pitää asianmukaisena ja tehokkaana julkisena kuulemisena. Kantelija totesi erityisesti, että kahta sidosryhmäseminaaria, jotka komissio järjesti Brysselissä 17. ja 19. ja 20. kesäkuuta 2013 Dublinissa, ei voida pitää julkisena kuulemisena. Se väitti, että komissio ei ollut julkaissut asiakirjaa, jossa kartoitettaisiin erityyppisiä sidosryhmiä, joita on kuultu, ja niiden erityisiä kantoja.

13. Lausunnossaan **komissio** totesi, että sen lainsäädäntöehdotuksen poliittinen ja taloudellinen tausta on jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin päättäväisyys edistää kilpailukykyä, kasvua ja työllisyyttä. Tältä pohjalta kevään 2013 Eurooppa-neuvosto ”edellytti *valmistelutyötä , jossa asetetaan etusijalle* tietyt kysymykset, joihin kuuluvat digitaalistrategia ja siihen liittyvät palvelut, ja pani merkille komission aikomuksen raportoida hyvissä ajoin lokakuuhun mennessä *konkreettisista toimenpiteistä tieto- ja viestintätekniikan sisämarkkinoiden toteuttamiseksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa* ”. Komissio totesi, että Eurooppa-neuvoston asettama aikataulu on tärkeä asiayhteyteen liittyvä tekijä, jota ei voida sivuuttaa. Lisäksi televiestintäalan vaikea taloudellinen tilanne edellyttää nopeita toimia. Lokakuun 2013 kokouksessaan Eurooppa-neuvosto ”oli tyytyväinen komission esittelemään ”*Connected Continent*” -paketin ja kehotti [d] lainsäätäjää tekemään perusteellisen tarkastelun, jotta se voitaisiin hyväksyä hyvissä ajoin ”. Tämä vahvisti komission ehdotusten kiireellisuuden ja tarpeen valmistella ne näin lyhyessä ajassa ottaen huomioon myös sekä komission että parlamentin toimikauden tuleva päättymisen. Myös Euroopan parlamentti hyväksyi täysin tarpeen toimia ripeästi, ja se tarkasteli hyvin lyhyessä ajassa komission lainsäädäntöehdotusta perusteellisesti ja kattavasti ja hyväksyi lopullisen kannan ennen vaalikauden päättymistä.

14. Lausunnossaan komissio totesi myös, että kun otetaan huomioon yleinen taloudellinen



tilanne, se piti ”poliittisena painopisteenä rakenneuudistusten nopeuttamista, jotta vältettäisiin tarpeettomat viivästykset nopeasti kehittyvillä markkinoilla ottaen huomioon myös vaalikauden lähestyvä päättyminen ja siitä seuraava siirtymäkausi”. Samalla kun se viittasi neuvoston kevään 2013 kokouksen aiheuttamaan kiireellisyyden tunteeseen, komissio myönsi myös, että se oli itse tehnyt poliittisen valinnan käsitellä asiaa ensisijaisena asiana.

15. Samaan aikaan komissio totesi, että se oli ottanut täysimääräisesti huomioon kaikki aiemmin kerätyt tiedot tärkeimmistä asiaan liittyvistä kysymyksistä ja että se oli aktiivisesti kuvannut tulevaa lainsäädäntöaloitettaan ja keskustellut siitä kaikkien asianomaisten sidosryhmien kanssa. Komissio kuvaili yksityiskohtaisesti eri kuulemisvaiheita ja tiedonkeruuprosesseja, joita se oli vuodesta 2010 lähtien toteuttanut lainsäädäntöehdotukseen sisältyvistä eri osatekijöistä.

16. Komissio väitti, että se käytti myös muita avoimen kuulemisen välineitä antaakseen asianomaisille osapuolille mahdollisuuden osallistua keskusteluun. Erityisesti komission aikomus tehdä kattava lainsäädäntöehdotus, joka perustuu edellä mainituissa yksittäisissä kuulemisissa saatuihin kumulatiivisiin panoksiin, julkistettiin ja siitä keskusteltiin 17. kesäkuuta 2013 järjestetyssä julkisessa tapahtumassa. Tähän julkiseen tiedotustilaisuuteen liittyi tausta-asiakirja, jossa viitattiin eri aiheisiin, joita lopulta käsiteltiin komission lainsäädäntöehdotuksessa. Tapahtumaan osallistui noin 185 osallistujaa 24 eri maasta, jotka edustivat erilaisia sidosryhmiä (kuten kansalliset sääntelyviranomaiset, muut kansalliset viranomaiset, teleoperaattorit, sisällöntuottajat, sijoittajat, M2M-palvelujen tarjoajat, tiedeyhteisöt, toimittajat, kansalaisyhteiskunta ja kuluttajajärjestöt, tietotekniikkasovellukset ja valmistusteollisuus), mukaan lukien valituksen tekijä. Lisäksi Dublinissa 19.–20. kesäkuuta 2013 pidetyn digitaalistrategian vuoden 2013 yleiskokouksen yhteydessä käydyssä keskustelussa tarjottiin myös monille sidosryhmille mahdollisuus keskustella vaihtoehtoista komission mahdolliseksi lainsäädäntötoimiksi digitaalisten palvelujen alalla.

17. Lisäksi komission jäsen Kroes, joka vastasi ehdotuksen valmistelusta, puhui useaan otteeseen tulevasta ehdotuksesta eri *foorumilla*. Myös komission ylemmät virkamiehet osallistuivat useisiin sidosryhmien järjestämiin tapahtumiin, erityisesti kantelijan itsensä järjestämään *televiestinnän sisämarkkinoita käsittelevään* 25. kesäkuuta 2013 pidettyyn konferenssiin. Edellä mainitut tapahtumat saivat aikaan kirjallisia kannanottoja ja kannanottoja noin 30 sidosryhmältä, myös kantelijalta. Vaikutustenarvioinnissa esitettiin yleiskatsaus sidosryhmien näkemyksiin.

18. Komissio totesi, että vuoden 2002 tiedonannossa ja järkevästä sääntelystä annetussa tiedonannossa esitetyt vähimmäisvaatimukset eivät edellytä, että lainsäädäntöehdotuksen tekstistä on välttämättä järjestettävä erityinen kuuleminen. *Komission* on pikemminkin yleisesti varmistettava, että se on kuullut kansalaisia kysymyksistä, jotka otetaan huomioon poliittisissa aloitteissa. Tässä tapauksessa komissio väitti noudattaneensa vähimmäisvaatimuksia joko suoraan tai käyttämällä laajoja kuulemisia, joita EU:n asiantuntijaelimet ovat toteuttaneet lainsäädäntöehdotuksessaan käsiteltävistä erityiskysymyksistä.

19. Huomautuksissaan **kantelija** väitti, että oli selvää, että komissio oli toiminut itse asetetussa



määräajassa, koska Eurooppa-neuvosto *ei ollut koskaan* pyytänyt komissiota toimimaan kiireellisesti vaan ainoastaan valmistelemaan tiettyjä kysymyksiä, kuten digitaalistrategiaa.

20. Kantelija totesi, että komission viittaukset sidosryhmiin liittyvistä sitoumuksista tapahtuivat ennen lainsäädäntöehdotuksen hyväksymistä, joissakin tapauksissa useita vuosia aikaisemmin, eivätkä ne koskeneet komission ehdotukseen lopulta sisällytettyjä toimenpiteitä.

Oikeusasiamiehen arviointi

Julkista kuulemista koskevat asiaa koskevat säännökset

21. SEU-sopimuksen 1 artiklassa määrätään, että sopimus merkitsee uutta vaihetta Euroopan kansojen yhä läheisemmän liiton luomisessa, ” *jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia* ”. Lissabonin sopimuksella lisättiin SEU-sopimukseen osasto ”*Demokraattisia periaatteita koskevat määräykset*” (9–12 artikla). SEU-sopimuksen 10 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jokaisella kansalaisella on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa, ja toistaa, että ” *päätökset on tehtävä mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia* ”. SEU-sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään, että unionin toimielimet antavat kansalaisille ja **etujärjestöille mahdollisuuden esittää ja vaihtaa julkisesti näkemyksiään kaikilla unionin toiminnan aloilla asianmukaisin keinoin ja** että toimielimet käyvät avointa, läpinäkyvää ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

22. Erityisesti komission roolin osalta SEU-sopimuksen 11 artiklan 3 kohdassa määrätään, että ” *Euroopan komissio kuulee laajasti asianomaisia osapuolia varmistaakseen, että unionin toimet ovat johdonmukaisia ja avoimia* ”. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 2 olevassa 2 artiklassa määrätään, että ennen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten esittämistä komissio **kuulee laajasti** **Poikkeuksellisen kiireellisissä tapauksissa komissio ei järjestä tällaisia kuulemisia. Se perustelee päätöksensä ehdotuksessaan** (kursivointi tässä) .

23. Komission julkista kuulemista koskevat yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset esitetään vuoden 2002 tiedonannossa. On kuitenkin selvää, että komissio ei aikonut, että vuoden 2002 tiedonanto muodostaisi suoran takin, joka ei sallinut joustovaraa. Tiedonannon johdannossa todetaan, että tavoitteena on ” *luoda kuulemiselle kehys, joka on johdonmukainen ja kuitenkin riittävän joustava, jotta voidaan ottaa huomioon kaikkien eri intressien mukaiset erityisvaatimukset ja tarve laatia asianmukaiset kuulemisstrategiat kutakin toimintapoliittista ehdotusta varten* ”. Vuoden 2002 tiedonannossa huomautetaan myös julkisen kuulemisen ja mahdollisen lainsäädännön antamisen välisestä yhteydestä, ja siinä todetaan seuraavaa: ”... ennen kaikkea EU:n päätöksentekoprosessia oikeuttavat Euroopan kansojen vaaleilla valitut edustajat (Euroopan *parlamentissa*) ” (kursivointi tässä). Tiedonannon V osassa, jossa käsitellään yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia, todetaan seuraavaa: ”*Kuulemisjaksoissa on löydettävä kohtuullinen tasapaino riittävän panoksen tarpeen ja nopean*



päätöksenteon välillä. Kiireellisissä tapauksissa tai jos asianomaisilla osapuolilla on jo ollut riittävät mahdollisuudet ilmaista itseään, kuulemisaikaa voidaan lyhentää .”

24. Kaksi alustavaa huomautusta ovat merkityksellisiä. Ensinnäkin, vaikka vuoden 2002 tiedonannossa esitetyt periaatteet ja normit eivät ole oikeudellisesti sitovia [8] , oikeusasiamies katsoo, että on hyvä hallintokäytäntö, jonka mukaan komissio soveltaa kuulemista koskevia vähimmäisvaatimuksiaan, ellei yksittäisessä tapauksessa ole pätevää syytä olla tekemättä niin.

25. Toiseksi ei ole epäilystäkään siitä, että vuoden 2002 tiedonannossa kaavaillaan, että sen julkiset kuulemiset yleensä perustuvat kuulemista koskeviin vähimmäisvaatimuksiin. Nämä normit ilmentävät perussopimuksen velvoitetta järjestää laaja julkinen kuuleminen erityisesti ennen lainsäädäntöehdotuksen julkaisemista.

26. Vuoden 2002 tiedonannossa todetaan lyhyesti, että kuulemisessa on tavallisesti noudatettava seuraavia viittä vähimmäisvaatimusta [9] :

a) **Kuulemisprosessin selkeä sisältö:** Kaikkien kuulemiseen liittyvien viestien olisi oltava selkeitä ja ytimekkäitä, ja niihin olisi sisällyttävä kaikki tarvittavat tiedot vastausten helpottamiseksi.

b) **Kuulemisen kohderyhmät :** Määrittäessään kohderyhmää tai kohderyhmiä kuulemisprosessissa komission olisi varmistettava, että asianomaisilla osapuolilla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä. kohderyhmä olisi **määriteltävä selkeästi ennen kuulemisprosessin käynnistämistä [10] ;**

C) **Julkaisu :** Komission olisi varmistettava riittävä tiedottaminen ja mukautettava viestintäkanaviaan kaikkien kohdeyleisöjen tarpeisiin.

D) **Osallistumisen määräajat :** Komission olisi pyrittävä siihen, että kirjallisiin julkisiin kuulemisiin vastataan vähintään 12 viikkoa [11] .

E) **Tunnustus ja palaute :** Avointen julkisten kuulemisten tulokset olisi esitettävä verkkosivustoilla, jotka on linkitetty Internetin keskitettyyn yhteyspisteeseen. Vuoden 2002 tiedonannossa todetaan erityisesti lainsäädäntöehdotusten osalta, että ” *komission lainsäädäntöehdotuksiin liittyvät selittävät muistiot sisältävät näiden kuulemisten tulokset ja selvityksen siitä, miten ne on toteutettu ja miten tulokset on otettu huomioon ehdotuksessa .* ” (kursivointi tässä).

Vuoden 2002 tiedonannon yleisten periaatteiden ja vähimmäisvaatimusten noudattaminen

27. Komission kantana on, että julkiset kuulemiset oli toteutettava 13.– 14. maaliskuuta (kevään Eurooppa-neuvosto) alkavan ja 11. syyskuuta 2013 päättyvän ajanjakson (lainsäädäntöehdotuksen toimittamispäivä) ” haasteaikataulun” puitteissa. Oikeusasiamiehelle



on kuitenkin selvää, että käytännössä julkinen kuuleminen rajoittui huomattavasti lyhyempään ajanjaksoon 30. toukokuuta ja 19. heinäkuuta 2013 välisenä aikana.

28. Ehdotus lainsäädäntöehdotukseksi julkistettiin ensimmäisen kerran 30. toukokuuta 2013 varapuhemies Kroesin puheessa parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle. Tämä merkitsee sitä, että lainsäädäntöehdotusta koskeva julkinen kuuleminen ei olisi voinut alkaa ennen kyseistä päivämäärää. Komission vaikutustenarviointilautakunta antoi ensimmäisen kolmesta ehdotusta koskevasta kertomuksesta 19. heinäkuuta 2013. On loogista olettaa, että komissio toimittaa ehdotusluonnoksen vaikutustenarviointilautakunnalle vasta sen jälkeen, kun se on saanut julkisen kuulemisen päätökseen. Näin ollen vaikuttaa siltä, että julkinen kuuleminen on pitänyt saada päätökseen kyseiseen päivämäärään mennessä.

29. Oikeusasiamies katsoo, että nyt käsiteltävässä asiassa toteutettu julkinen kuuleminen ei täyttänyt vuoden 2002 tiedonannossa asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Oikeusasiamies katsoo, että julkinen kuuleminen ei täyttänyt näitä vaatimuksia, koska komissio

- ei ole julkaissut kuulemisasiakirjaa;
- ei ole tunnistettu niitä erityisryhmiä, jotka on kohdennettava;
- ei käynnistänyt kuulemismenettelyä julkisesti;
- ei ole asetettu määräaikaa (yleensä 12 viikkoa), johon mennessä hakemukset olisi toimitettava; ja
- tämän jälkeen ei selitetty, miten julkinen kuuleminen otettiin huomioon lainsäädäntöehdotuksessa.

30. Vastauksena tähän kanteluun komissio pyrki kaikin tavoin maksimoimaan julkisen kuulemisen. On kuitenkin erittäin tärkeää huomata, että komissio

ei väitä, että sen julkinen kuuleminen täyttäisi vuoden 2002 tiedonannon vähimmäisvaatimukset.

31. Vaikutustenarvioinnin liitteessä I (*"Täydellinen yleiskatsaus sidosryhmien ja muiden EU:n toimielinten kuulemisesta"*) komissio toteaa, että *"komission suuntaviivojen mukaisia erityistoimenpiteitä koskevaa täysimittaista julkista kuulemistä ei voitu järjestää"*. Tämä noudattamatta jättäminen käy ilmi myös vaikutustenarviointilautakunnan 19. heinäkuuta, 29. elokuuta ja 6. syyskuuta 2013 päivätyistä raporteista. Vaikutustenarviointilautakunta totesi erityisesti 29. elokuuta 2013 antamassaan toisessa lausunnossa, että vaikutustenarviointiraportissa olisi esitettävä syyt siihen, miksi tästä aloitteesta ei ole järjestetty avointa julkista Internet-kuulemistä. Raportissa olisi nimenomaisesti tunnustettava, että erityistoimenpiteistä ja niiden vaikutuksista ei ole järjestetty avointa julkista kuulemistä". Syyskuun 6. päivänä 2013 antamassaan kolmannessa kertomuksessa vaikutustenarviointilautakunta viittasi jälleen *"avoimen kuulemisen puuttumiseen"*.

32. Komissio vetosi kolmeen pääasialliseen perusteluun perustellakseen näkemystään, jonka mukaan sen kuuleminen käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan täyttänyt vähimmäisvaatimuksia mutta oli kuitenkin kyseisessä tapauksessa riittävä. Kuulemisen riittävyyttä on arvioitava suhteessa komission kantaan, jonka mukaan asian kiireellisyys on ollut kiireellistä ja että tämä



kiireellisyys edellyttää poikkeamista vähimmäisvaatimuksista, joita muutoin sovellettaisiin.

33. Komissio väitti *ensinnäkin*, että 17. kesäkuuta ja 19.–20. kesäkuuta 2013 järjestetyt tapahtumat olivat kuulemisia. *Toiseksi* se katsoi, että vuoden 2002 tiedonannossa ei edellytetä, että kuuleminen toteutetaan lainsäädäntöehdotuksen tai erityisen kuulemisasiakirjan tekstin perusteella, vaan että komission on yleensä varmistettava, että se kuulee julkisesti kysymyksiä, jotka otetaan huomioon poliittisissa aloitteissa. *Kolmanneksi* komissio väitti, että ennen maaliskuuta 2013 oli järjestetty useita kuulemisia ja kuulemistilaisuuksia.

34. Näiden väitteiden perusteltavuutta ei ole tarpeen arvioida yksityiskohtaisesti. On selvää, että kesäkuussa 2013 järjestetyt kaksi tapahtumaa olivat julkinen kuuleminen, mutta ne eivät olleet laajoja kuulemisia. Kuulemisasiakirjan puuttuminen erityisesti silloin, kun aihe on varsin monimutkainen, esti väistämättä kuulemista. Se, että ennen vuotta 2013 oli järjestetty useita asiaankuuluvia kuulemisia ja tapahtumia, on varmasti myönteinen tekijä, mutta sitä ei voida pitää erittäin merkittävänä asian kokonaisjärjestelmän kannalta.

35. Komissio ryhtyi tiettyihin toimiin kuullakseen asianomaisia sidosryhmiä, mutta kuulemisessa ei noudatettu vuoden 2002 tiedonannossa esitettyjä yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia. On kuitenkin vielä tutkittava, oliko komissiolla pätevät perustelut sille, että se päätti rajoittaa kuulemista.

Kiireellisyys, johon komissio on vedonnut

36. Komissio on väittänyt, että se toimi ajallisin rajoituksin, jotka rajoittivat sen mahdollisuuksia toteuttaa kuuleminen.

37. Pöytäkirjassa N:o 2 olevassa 2 artiklassa määrätään, että komissio ei poikkeuksellisen kiireellisissä tapauksissa järjestä julkisia kuulemisia. Tässä tapauksessa sen on kuitenkin perusteltava päätöksensä ehdotuksessaan. Tässä tapauksessa komissio totesi, että ” *koska kevään [2013] Eurooppa-neuvosto totesi päätelmissään, että konkreettisia ehdotuksia on esitettävä ennen lokakuun 2013 Eurooppa-neuvostoa, julkiset kuulemiset oli toteutettava tässä haastavassa aikataulussa*”. Komissio ei väittänyt, että tässä tapauksessa olisi sovellettu poikkeuksellista kiireellisyyttä. On selvää, että huolimatta siihen liittyvästä kiireellisyydestä komissio katsoi, että kyseessä oli tapaus, jossa voitiin järjestää rajoitettu julkinen kuuleminen. Oikeusasiamies pitää tätä lähestymistapaa järkevänä. Jos poikkeuksellisen kiireellisissä tapauksissa ei ole pöytäkirjan N:o 2 mukaan lainkaan kuulemista, on selvää, että on järkevää toteuttaa rajoitettu kuulemismuoto, jos kiireellisyys ei ole sellainen, että kuulemiselle ei jää lainkaan aikaa.

38. Perusteluissaan ja useaan otteeseen komissio viittasi kevään 2013 Eurooppa-neuvoston päätelmiin pääasiallisena syynä oletettuun kiireellisyyteen. On totta, että näissä päätelmissä Eurooppa-neuvosto kehotti tekemään valmistelutyötä ja *asettamaan etusijalle* useita kysymyksiä, joihin kuului ”digitaalinen asialista ja muut palvelut”. Päätelmissä todetaan myös, että ” *Eurooppa-neuvosto panee merkille komission aikomuksen raportoida hyvissä ajoin ennen*



lokakuuta tilanteen tilanteesta ja jäljellä olevista esteistä, jotta voidaan varmistaa täysin toimivien digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttaminen vuoteen 2015 mennessä, sekä konkreettisia toimenpiteitä tieto- ja viestintätekniikan sisämarkkinoiden toteuttamiseksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen lokakuuta 2013 ”. Päätelmistään käy selvästi ilmi, että Eurooppa-neuvosto aikoi käydä aihekohtaisen keskustelun näistä kysymyksistä lokakuussa 2013. On myös selvää, että Eurooppa-neuvosto odotti komission tekevän konkreettisia ehdotuksia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja joka tapauksessa ennen lokakuuta 2013. Näin ollen kiireellisyys oli selvästi olemassa, koska komissiolla oli näin ollen vain vähän yli kuusi kuukautta aikaa valmistella tarvittavat ehdotukset.

39. Eurooppa-neuvosto ei kuitenkaan pyytänyt päätelmissään komissiota toimittamaan näitä ehdotuksia lokakuuhun 2013 mennessä, vaan viittasi *komission aikomukseen* tehdä niin. Vaikka on selvää, että Eurooppa-neuvosto odotti saavansa tällaiset ehdotukset lokakuuhun 2013 mennessä, päätelmissä ei selvennetä, onko kiireellisuuden aiheuttanut Eurooppa-neuvosto vai komissio. Päätelmien sanamuoto viittaa siihen, että komissio on saattanut tehdä aloitteen tältä osin, koska siinä viitataan *”komission aikomukseen”*. Jos komissio itse asiassa sitoutuisi omasta tahdostaan valmistelevaan lainsäädäntöehdotuksen näin lyhyessä ajassa, komissio olisi vastuussa kiireellisyydestä, johon se vetosi. Tässä skenaariossa kaikki väitteet, joiden mukaan asia oli kiireellinen, olisi esitettävä objektiivisesti.

40. Oikeusasiamiehen mielestä kysymys siitä, johtuiko kiireellisyys neuvoston toiminnan odotuksista vai komissio itse, ei ole kovinkaan merkittävä. On täysin uskottavaa, että molemmat osapuolet tunsivat kiireellisyyttä. Joka tapauksessa päätös osallistua rajoitettuun julkiseen kuulemiseen olisi ollut komission itsensä tehtävä. Näin ollen kysymys ei ole niinkään siitä, onko asian kiireellisuuden aiheuttanut jompikumpi osapuoli. Kyse on pikemminkin siitä, oliko komissiolla pätevät syyt edetä kiireellisuuden perusteella ja toteuttaa suppea kuuleminen tällä perusteella.

4 1. Lausunnossaan komissio vetosi tähän kiireellisyyteen kahteen seikkaan. Ensinnäkin se viittasi sähköisen viestinnän alan vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen. Toiseksi se viittasi sekä komission että Euroopan parlamentin toimikausien tulevaan päättymiseen.

42. Sähköisen viestinnän alan vaikean taloudellisen tilanteen osalta komissio vertaa EU:n sähköisen viestinnän markkinoiden tilannetta Yhdysvaltojen ja Kiinan markkinoihin. Unionin lainsäätäjän on kuitenkin aina otettava huomioon unionin ulkopuolisten markkinoiden kehitys ja vastattava siihen. Tämä painostus ei yksinään riittänyt luomaan kiireellistä tarvetta lainsäädännölliselle vastaukselle.

43. Oikeusasiamies myöntää, että komission ja parlamentin toimikauden lähestyvää päättymistä koskevalla väitteellä oli vaikutuksia komission poliittisten painopisteiden asettamiseen. Olisi kuitenkin ollut hyödyllistä, jos komissio olisi laajentanut tätä väitettä.

44. Julkisen kuulemisen ja osallistumisen erittäin kiitettävän periaatteen ja tehokkaan lainsäädännön vaatimusten välillä on väistämätön jännitys. Sitä tuskin voidaan kiistää, mutta EU:n lainsäädäntöprosessi on hidas ja joissakin tapauksissa turhauttava. EU:ta syytetään



toisinaan kyvyttömyydestä reagoida nopeasti tilanteisiin, jotka selvästi edellyttävät vastausta. Tämä kyvyttömyys toimia nopeasti voi olla väistämätön seuraus unionista, jossa on yli 500 miljoonaa kansalaista ja 28 jäsenvaltiota. Poikkeuksellisen kiireellisissä tapauksissa komission ei tarvitse järjestää julkista kuulemistakaan ennen lainsäädäntöehdotuksen antamista. Ei kuitenkaan ole erityistä säännöstä rajoitetusta kuulemismuodosta asiassa, joka ei ole poikkeuksellisen kiireellinen, mutta joka on kuitenkin kiireellinen. Samaan aikaan vuoden 2002 tiedonannossa tunnustetaan yleinen näkemys, jonka mukaan on olemassa tilanteita, joissa kansalaisten kuulemisen tarpeen ja lainsäädännön antamistarpeen välinen jännitys on ratkaistava rajoitetun kuulemismuodon ja lainsäädäntöprosessin nopeuttamisen puolesta.

45. Oikeusasiamiehen mielestä kyseessä oli tapaus, jossa komissio piti asiaa kiireellisenä (mutta ei poikkeuksellisen kiireellisenä) ja ymmärsi, että neuvosto oli samaa mieltä. Tässä vaiheessa on merkityksellistä myöntää, että kyseessä oleva lainsäädäntöehdotus, joka koskee verkkovierailumaksuja, kosketta EU:n kansalaisia hyvin suoraan ja koski kysymyksiä, joiden osalta lainsäädäntötoimien tarve oli laaja. Tarve osoittaa, että EU pystyy vastaamaan kansalaisten huolenaiheisiin kohtuullisen nopeasti, oli todellinen. On myös tärkeää huomata, että Euroopan parlamentti oli itse halukas käsittelemään näitä kysymyksiä nopeasti.

46. Komissio siteeraa vuoden 2002 tiedonannossaan Euroopan parlamentin päätöslauselmasta seuraavaa: ”Asianomaisten kuuleminen – – voi vain täydentää demokraattisen legitimiuden omaavien lainsäädäntöelinten menettelyjä ja päätöksiä eikä koskaan korvata niitä; *ainoastaan neuvosto ja parlamentti voivat lainsäätäjinä tehdä vastuullisia päätöksiä lainsäädäntömenettelyjen yhteydessä.*” (kursivointi tässä). [12] Oikeusasiamies katsoo, että jos lainsäädäntöehdotusta koskeva julkinen kuuleminen on perusteltujen syiden vuoksi vähäistä, kuulemismenettelyn vajetta lieventää erityisesti Euroopan parlamentin vaaleilla valittujen jäsenten demokraattinen osallistuminen.

47. Oikeusasiamies hyväksyy periaatteessa väitteen, jonka mukaan sekä komission että parlamentin toimikauden päätyminen oli merkityksellinen näkökohta. Komissiolla on siihen poliittinen ulottuvuus, joka on tunnustettava. Tätä poliittista ulottuvuutta ei voida käyttää oikeuttamaan unionin oikeudellisen luonteen kannalta perustavanlaatuisten periaatteiden ja sääntöjen laajamittaista hylkäämistä. Oikeusasiamies hyväksyy kuitenkin tilanteen, jossa komissiolla on poikkeuksellisesti oikeus tehdä poliittisia valintoja ja asettaa politiikan painopisteitä, vaikka tällaisen painopisteen asettaminen voi edellyttää rajoitettua julkista kuulemistakaan.

48. Nyt käsiteltävässä asiassa oikeusasiamies myöntää, että pyrkiessään nopeuttamaan sähköistä viestintää koskevaa lainsäädäntöehdotusta komissio toimi edellä mainittujen parametrien mukaisesti. Lisäksi oikeusasiamies myöntää, että komission toimet tässä suhteessa heijastavat sen vuoden 2002 tiedonannossa kaavailtua joustavuutta. On kuitenkin valitettavaa, että komissio ei perustellut toimiaan niin selvästi kuin olisi toivottavaa.

49. Vaikka vuoden 2002 tiedonannossa esitetään jonkin verran joustavuutta vähimmäisvaatimusten soveltamisessa, siinä ei käsitellä yksityiskohtaisesti niitä rajallisia olosuhteita, joissa näistä vaatimuksista poikkeaminen on perusteltua. Oikeusasiamiehen



mielestä komission olisi hyvä tarkistaa vuoden 2002 tiedonantoa ja antaa tarkempia ohjeita niistä tilanteista, joissa julkisen kuulemisen rajallinen muoto on perusteltu. Oikeusasiamies esittää tästä lisähuomautuksen jäljempänä.

50. Edellä esitetyn arvioinnin perusteella oikeusasiamies katsoo, että komissiolla oli pätevät syyt rajoittaa julkista kuulemistaan tässä tapauksessa ja että vuoden 2002 tiedonannossa vahvistettujen (ei-sitovien) vähimmäisvaatimusten noudattamatta jättäminen oli perusteltua. Tämän perusteella oikeusasiamies toteaa, että komissio ei ole syyllistynyt hallinnolliseen epäkohtaan, joka johtuu sen suppeasta julkisesta kuulemisesta. Tätä havaintoa tehdessään oikeusasiamies on ottanut huomioon sen, että vaikka kuulemista rajoitettiin, yleinen avoimuus ei ollut merkittävää.

2) Vaikutustenarvioinnin riittämättömyys

Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut

51. Kantelija väitti, että vaikutustenarviointi ei ollut komission 15. tammikuuta 2009 antamien vaikutustenarvioinnin suuntaviivojen, jäljempänä 'vuoden 2009 suuntaviivat', mukainen. *Ensinnäkin* komissio ei ole kahdesti saanut IA:n lautakunnan hyväksyntää. *Toiseksi* vaikka vaikutustenarviointilautakunta myönsi 6.9.2013 antamassaan kolmannessa lausunnossa joitakin parannuksia vaikutustenarviointiin, se korosti edelleen useita seikkoja, joihin oli puututtava. Kantelijan mielestä komissio ei kuitenkaan käsitellyt vaikutustenarviointilautakunnan lopullisessa lausunnossa esiin tuomia seikkoja lopullisessa vaikutustenarvioinnissa.

52. Komissio totesi, että vaikutustenarvioinnin lopullinen versio sisältää täydellisen yleiskuvan siitä, miten vaikutustenarviointilautakunnan edelliset suositukset on otettu huomioon.

Oikeusasiamiehen arviointi

53. Vaikutustenarviointien todentamiseen voi liittyä monimutkaisia teknisiä ja tieteellisiä kysymyksiä. Tämä tehtävä on annettu erityiselle riippumattomalle elimelle, jolla on asiantuntemusta, eli komission vaikutustenarviointilautakunnalle, joka on riippumaton komission päätöksentekoyksiköistä [13]. Sitä, että komission vaikutustenarviointiraporttiluonnos sai vaikutustenarviointilautakunnalta kielteisen lausunnon, ei voida pitää hallinnollisena epäkohtana. Komissio toimitti vaikutustenarviointiraporttinsa kolmannen version vaikutustenarviointilautakunnalle, joka antoi sitten lopullisen lausuntonsa, jonka perusteella komissio hyväksyi vaikutustenarviointiraporttinsa lopullisen version.

54. Oikeusasiamiehen kannalta kyse on siitä, noudattiko komissio vaikutustenarviointeja koskevia menettelysääntöjä ja erityisesti, mitä toimia se toteutti vaikutustenarviointilautakunnan lopullisen lausunnon perusteella. Vuoden 2009 suuntaviivojen 2.5 kohdassa todetaan erityisesti, että *vaikutustenarviointiraportin lopullisessa versiossa olisi selostettava lyhyesti, miten*



kriisinvetoajaneuvoston suosituksukset ovat johtaneet muutoksiin aikaisempaan luonnokseen verrattuna .

55. Vaikutustenarviointilautakunnan 6. syyskuuta 2013 antamassa kolmannessa ja viimeisessä lausunnossa todettiin, että kertomusta oli parannettu oikeudenmukaisesti sen aiempien suositusten mukaisesti. Se sisälsi kuitenkin edelleen seuraavat neljä suositusta (lisä)parannuksiksi: Parantaa edelleen ongelman määrittelyä ja selkeyttää kokonaistavoitetta; (2) Kuvattava paremmin parhaaksi arvioidun vaihtoehdon sisältö; (3) Parannettava vaikutusten arviointia; (4) Sidosryhmien näkemykset otetaan paremmin huomioon. ”

56. Komission 11 päivänä syyskuuta 2013 antamassa lopullisessa vaikutustenarviointiraportissa [14] , joka liittyy sen lainsäädäntöehdotukseen, selitetään, miten kertomusta tarkistettiin ja mitä muutoksia tehtiin vaikutustenarviointilautakunnan suositusten mukaisesti. Kantelijan väite, jonka mukaan komissio ei käsitellyt ” mitään vaikutustenarviointilautakunnan esiin tuomaa seikkaa ennen sen lainsäädäntöehdotuksen julkaisemista”, ei näin ollen pidä paikkaansa.

57. Kantelija esitti tältä osin neljä erityistä väitettä: 1) Riittävän ongelman määrittelyn puuttuminen, 2) toiminnallisia tavoitteita ei ole määritelty, 3) ehdotusten pk-yrityksiin kohdistuvien vaikutusten riittämätön arviointi ja 4) oikeudellisen välineen ja toissijaisuusperiaatteen valinta, jota ei ole perusteltu asianmukaisesti. Kantelija ei yhdistä näitä väitteitä suoraan vaikutustenarviointilautakunnan lopullisiin suosituksiin. Oikeusasiamies käsittelee näitä perusteluja vain siltä osin kuin ne koskevat yhtä niistä neljästä suosituksesta, jotka vaikutustenarviointilautakunta antoi 6. syyskuuta 2013 antamassaan lopullisessa lausunnossa.

58. Väite 1) koskee vaikutustenarviointilautakunnan ensimmäisessä suosituksessa esitettyä ongelman määrittelyä, jonka mukaan ”[t] raportissa olisi edelleen selitettävä, miten sääntelyyn liittyvien puutteiden luettelo on tunnistettu, ja perusteltava tarkemmin, miten tällaiset sääntelyyn liittyvät puutteet vaikuttavat rajat ylittävien palvelujen tarjontaan ja kysyntään. Siinä olisi perusteltava tavoitetaso selittämällä, mitä tällä aloitteella voidaan realistisesti saavuttaa todellisten sisämarkkinoiden kannalta, kun otetaan huomioon muiden tekijöiden (talouskriisi, kulttuurinen monimuotoisuus, erot laajemmissa sääntelykysymyksissä) vaikutukset ”.

Oikeusasiamies toteaa, että lopullisessa vaikutustenarviointikertomuksessaan komissio yritti ottaa huomioon vaikutustenarviointilautakunnan huolenaiheet. Ei ole selvää, olisiko vaikutustenarviointilautakunta pitänyt komission vaikutustenarviointiraporttiin tekemiä muutoksia riittävinä. Euroopan parlamentin vaikutustenarviointiyksikkö katsoi mietinnöstä lokakuussa 2013 antamassaan lausunnossa, että muutokset eivät olleet riittäviä. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei kuitenkaan ole tutkia lopullisen vaikutustenarviointikertomuksen perusteita. Oikeusasiamiehen on selvitettävä, onko komissio puuttunut vaikutustenarviointilautakunnan esittämiin huomautuksiin. Oikeusasiamies katsoo, että tätä ei ole vahvistettu.

59. Kantelijan väitteiden 2, 3 ja 4 osalta kyseisiä seikkoja ei otettu esille vaikutustenarviointilautakunnan lopullisissa suosituksissa, eikä oikeusasiamiehen ole tarpeen tarkastella niitä tarkemmin.



60. Edellä esitetyn perusteella oikeusasiamies päättää, että kantelija *ei ole* osoittanut, että komissio ei olisi ottanut vaikutustenarviointiraportissaan huomioon vaikutustenarviointilautakunnan 6. syyskuuta 2013 antamia lopullisia suosituksia. Oikeusasiamies ei näin ollen ole havainnut kantelijan väitteen tätä näkökohtaa koskevaa hallinnollista epäkohtaa.

3) Väitetysti asianmukaisen yksiköiden välisen kuulemisen (ISC) toteuttamatta jättäminen

Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut

61. Kantelija väitti, että komissio ei saanut vaikutustenarviointiraporttia valmiiksi ennen yksiköiden välisen kuulemisen käynnistämistä ja että se oli näin ollen virheellinen. Se katsoi, että vaikutustenarviointilautakunnan suosituksia ja huomioita olisi periaatteessa käsiteltävä *ennen kuin* ehdotusluonnos toimitetaan yksiköiden väliseen kuulemiseen.

62. Komissio väitti, että tämä väite haittasi sen yksiköiden sisäistä toimintaa ja meni paljon pidemmälle kuin tarve varmistaa avoimuuden ja puolueettomuuden periaatteiden noudattaminen [15]. Komissio väitti joka tapauksessa, että kuulluilla yksiköillä oli kaiken kaikkiaan hyvät mahdollisuudet esittää näkemyksensä.

Oikeusasiamiehen arviointi

63. Oikeusasiamies toteaa, että komission työjärjestyksen 23 artiklassa määrätään seuraavaa:

” 2. Aloitteen valmistelusta vastaava yksikkö varmistaa valmistelutyön alusta alkaen tehokkaan koordinoinnin kaikkien sellaisten yksiköiden välillä, joilla on oikeutettua etua aloitteen tekemiseen toimivaltuuksiensa tai vastuualueidensa tai aiheen luonteen vuoksi.

3. Ennen kuin asiakirja toimitetaan komissiolle, asiasta vastaava yksikkö kuulee soveltamissääntöjen mukaisesti yksiköitä, joilla on oikeutettu intressi tekstiluonnokseen, riittävän ajoissa ”.

64. Tässä tapauksessa kantelija ei ole osoittanut, että CONNECT-pääosasto, joka oli lainsäädäntöehdotuksen johtava pääosasto, ei olisi kuullut asianmukaisesti muita komission pääosastoja, joilla on oikeutettu etu ehdotuksen suhteen. Komission lausunnosta käy ilmi, että viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto kuuli yhteensä seitsemää muuta pääosastoa sekä komission pääsihteeristöä ja että vähintään kolme asianomaisten yksiköiden välistä kokousta pidettiin 4.–15. heinäkuuta 2013.

65. Tässä tapauksessa ISC kesti 8. heinäkuuta ja 22. elokuuta 2013 välisenä aikana. Tämä tarkoittaa sitä, että ISC aloitti toimintansa ennen kuin vaikutustenarviointilautakunta antoi



ensimmäisen lausuntonsa 19. heinäkuuta 2013 ja että se lopetettiin ennen kuin vaikutustenarviointilautakunta antoi toisen lausuntonsa 29. elokuuta 2013 ja lopullisen lausuntonsa 6. syyskuuta 2013. Näyttää siltä, että ISC:n olisi annettava asianomaisille komission yksiköille mahdollisuus esittää huomautuksia, jotka perustuvat lopulliseen vaikutustenarviointikertomukseen. Näin ei tapahtunut tässä tapauksessa. Näin ollen voi olla, että ISC:tä ei toteutettu täysin vuoden 2009 suuntaviivojen mukaisesti. Kantelija ei kuitenkaan selittänyt, miten tämä olisi voinut vaikuttaa lainsäädäntöehdotuksen sisältöön. Kuten komissio totesi, vaikutustenarviointilautakunnan huomautukset toimitettiin joka tapauksessa asianomaisille yksiköille 19 päivänä heinäkuuta, 29 päivänä elokuuta ja 6.9.2013. Oikeusasiamies katsoo näin ollen, että tämän väitteen jatkotutkimuksille ei ole perusteita.

4) Väitetty yritys salata julkisen kuulemisen puute

Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut

66. Kantelija väitti, että komissio pyrki asetusehdotuksensa johdanto-osan kappaleissa tarkoituksellisesti ilmaisemaan ajatuksensa siitä, että se oli kuullut sidosryhmiä yksityiskohtaisesti ennen lainsäädäntöehdotuksensa hyväksymistä.

67. Lausunnossaan komissio totesi, että nykyisen lainsäädäntöehdotuskäytännön mukaisesti perustelut

kuulemismenettely selitettiin selkeästi ja perusteellisesti, kun taas vaikutustenarvioinnissa, johon perusteluissa viitataan, annetaan yleiskuva kuulemisprosessista ja kuulluista sidosryhmistä.

Oikeusasiamiehen arviointi

68. Oikeusasiamies katsoo, että komission lainsäädäntöehdotuksen perustelujen osio, jossa käsitellään *sidosryhmien näkemyksiä*, oli hyvin lyhyt ja yleinen kuvattaessa toteutettuja julkisia kuulemisia. Mikään ei kuitenkaan tue kantelijan näkemystä, jonka mukaan komissio olisi tarkoituksellisesti yrittänyt salata julkisen kuulemisen puuttumisen. Kantelijan väite on ristiriidassa myös vaikutustenarviointiraportin kanssa, jossa kuvataan paljon yksityiskohtaisemmin eri neuvoa-antavia vaiheita, joilla komission mielestä oli merkitystä sen lainsäädäntöehdotuksen kannalta. Oikeusasiamies ei näin ollen ole havainnut hallinnollista epäkohtaa tämän väitteen osalta.

Päätelmät

Kantelun osaa 1 koskevan tutkimuksensa perusteella oikeusasiamies on todennut, että vaikka komissio ei ollut järjestänyt julkista kuulemistä täysin vuoden 2002 tiedonannossa esitettyjen vähimmäisvaatimusten mukaisesti, se oli perusteltu vain rajoitetun julkisen kuulemisen



järjestämiseen liittyvien olosuhteiden vuoksi. Oikeusasiamies katsoo näin ollen, että komissio ei ole syyllistynyt hallinnolliseen epäkohtaan tältä osin. Oikeusasiamies toteaa, että olisi ollut asianmukaista, että komissio olisi selittänyt tarkemmin syyt, joiden vuoksi se piti perusteltuna vain rajoitetun julkisen kuulemisen järjestämistä.

Kantelun 2 ja 4 kohdan osalta oikeusasiamies ei ole havainnut hallinnollista epäkohtaa. Väitteen 3 osan osalta oikeusasiamies katsoo, ettei ole perusteita tutkia tarkemmin väitteen tätä näkökohtaa. Tästä päätöksestä ilmoitetaan kantelijalle ja komissiolle.

Lisähuomautus

Komission olisi aiheellista muuttaa vuonna 2002 antamaansa tiedonantoa, jossa vahvistetaan lainsäädäntöehdotuksiin liittyvää julkista kuulemistä koskevat säännöt, ja antaa tarkempia ohjeita niistä rajallisista olosuhteista, joissa julkisen kuulemisen tavanomaista vähimmäistasoa ei poikkeuksellisesti tarvitse toteuttaa.

Emily O'Reilly

Strasbourg, 22.9.2015

[1]

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0627&qid=1401294158152&from=EN>

[2] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-484_en.htm

[3] Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto.

[4]

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/150304-roaming-and-open-internet-council-ready->

[5] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0704&from=EN>

[6] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

[7] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0543&from=EN>

[8] Vuonna 2002 annetussa tiedonannossa sivulla 15 todetaan nimenomaisesti, että ”komissio noudattaa tässä asiakirjassa esitettyjä yleisiä periaatteita ja vähimmäisvaatimuksia kuullessaan tärkeimpiä poliittisia aloitteita. **Yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset eivät ole oikeudellisesti sitovia** .

[9] Näitä viittä vähimmäisvaatimusta kuvataan tarkemmin vuoden 2002 tiedonannon sivuilla 19–22.



[10] Vuoden 2002 tiedonannon sivu 11.

[11] Oikeusasiamies toteaa, että vuoden 2002 tiedonannossa vahvistettua **kahdeksan viikon** määräaikaa pidennettiin järkevästä sääntelystä annetussa tiedonannossa (komission tiedonanto KOM(2010) 543 lopullinen, 8.10.2010) **12 viikkoon** (eli kolmeen kuukauteen) ottaen huomioon pidempiä kuulemisaikoja koskevat huolenaiheet. 12 viikon kuulemisjaksoa sovellettiin vuodesta 2012 alkaen.

[12] Euroopan parlamentin päätöslauselma hallintotapaa koskevasta valkoisesta kirjasta, A5–0399/2001

[13] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm

[14] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0331&from=EN>

[15] Komissio huomautti myös, että kantelussa esitetyt yksityiskohdat näyttävät viittaavan siihen, että kantelijalla on saattanut olla suora pääsy sisäisiin asiakirjoihin, jotka eivät ole julkisesti saatavilla.