

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (*asetus EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 2 päivänä toukokuuta 2018 tekemä ehdotus asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 27 päivänä kesäkuuta 2018

Pääministeri Juha Sipilä

Lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI UNIONIN TALOUSARVION SUOJAAMISESTA TILANTEISSA, JOISSA OIKEUSVALTIOPERIAATTEEN NOUDATTAMISEEN JÄSENVALTIOISSA KOHDISTUU YLEISIÄ PUUTTEITA

1 Ehdotuksen tavoite ja tausta

1.1 Tavoitteet

Euroopan komissio antoi 2 päivänä toukokuuta 2018 asetusehdotuksen unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (COM(2018) 324 final). Ehdotuksen tavoitteena on luoda ehdollisuutta unionin varojen vastaanottamisen ja käyttämisen sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välille. Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on komission mukaan moitteettoman varainhoidon ja unionin rahoituksen tuloksellisuuden keskeinen ennakkoodellytys. Sillä on myös yhteys unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Ehdotettuun asetukseen sisältyisi menettely unionin rahoituksen keskeyttämiseksi, vähentämiseksi tai lykkäämiseksi, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuu jäsenvaltiossa yleisiä puutteita. Asetukseen sisältyisi myös menettely tällaisten toimenpiteiden kumoamiseksi.

Ehdotus on osa laajempaa toimenpidekokonaisuutta, jolla pyritään varmistamaan, että jäsenvaltioiden taloudellinen, hallinnollinen ja oikeudellinen toimintaympäristö tukee pyrkimystä käyttää unionin varoja asianmukaisesti ja tuloksellisesti. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat muun muassa Euroopan unionin monivuotisen rahoituskehyn vahvistaminen vuosille 2021—2027 sekä unionin koheesipolitiikan uudistaminen. Ehdotuksella on myös yhteys unionissa käytävään laajempaan keskusteluun siitä, miten oikeusvaltioperiaatteen noudattamista jäsenvaltioissa seurataan ja miten tilanteisiin, joissa periaatteen noudattaminen voi olla tai on uhattuna, voidaan puuttua. Viime kädessä kyse on jäsenvaltioiden keskinäisestä luottamuksesta ja vilpittömän yhteistyön periaatteen noudattamisesta.

1.2 Yhteys Euroopan unionin monivuotiseen rahoituskehukseen

Komissio antoi 2 päivänä toukokuuta 2018 tiedonannon 'Uudistunut talousarvio unionille, joka suojelee, tarjoaa mahdollisuuksia ja puolustaa – Monivuotinen rahoituskehys vuosille 2021—2027' (COM(2018) 321 final), ehdotuksen toimielinten väliseksi sopimukseksi talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta (COM(2018) 323 final) sekä useita lainsäädäntöehdotuksia. Nämä muodostavat komission ehdotuksen vuosia 2021—2027 koskevaksi Euroopan unionin monivuotiseksi rahoituskehyyksi.

Jäsenvaltioiden on jo voimassa olevan vuosia 2014—2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen sääntöjen mukaan osoitettava, että niiden varainhoitoa koskeva sääntelykehys on vankka, että asianomaista unionin lainsäädäntöä sovelletaan oikein ja että niillä on riittävät hallinnolliset ja institutionaaliset valmiudet saada unionin rahoituksen avulla aikaan tuloksia.

Komission ehdotukset monivuotiseksi rahoituskehykseksi tarjoaa tilaisuuden tarkastella, ovatko voimassa olevat periaatteet luoneet lujan perustan tuloksellisuudelle sekä miten unionin rahoituksen vastaanottamisen ja unionin sääntöjen kunnioittamisen välistä ehdollisuutta voidaan vahvistaa. Osana uutta rahoituskehystä on myös tarkoitus perustaa oikeusalaan, oikeuksiin ja arvoihin keskittyvä Oikeudet ja arvot -rahasto (COM(2018) 383 final). Rahastoon kuuluvilla ohjelmilla tuetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuja yhteisiä eurooppalaisia arvoja ja yksilön oikeuksia sekä edistetään oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan Euroopan oikeusalueen kehittämistä.

Rahoituskehusehdotuksia, mukaan lukien tämän U-kirjelmän kohteena olevaa ehdotusta, koskevat Suomen alustavat kannat on esitetty eduskunnalle 8 päivänä toukokuuta 2018 toimituksessa selvityksessä E 29/2018 vp. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle U-kirjelmät rahoituskehusehdotuksista, mukaan lukien Oikeudet ja arvot -rahastoa koskeva ehdotus.

1.3 Yhteys Euroopan unionin koheesiopolitiikan uudistamiseen

Euroopan unioni edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta ja sopusointuista kehitystä erityisesti unionin koheesiopolitiikan välineillä, joita ovat Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto ja koheesiorahasto. Rahastoista myönnettävän tuen tehokkuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi sääntelyyn sisältyy unionin muiden politiikkojen ja unionin lainsäädännön noudattamiseen kytkettyjä ehtoja, joiden rikkominen voi johtaa unionin rahoitustuen epäämiseen.

Komissio esitti 29 päivänä toukokuuta 2018 ehdotuksen asetukseksi, jolla vahvistettaisiin yhteiset säännökset seitsemälle yhteistyössä hallinnoitavalle rahastolle (COM(2018) 375 final). Yhteiset säännökset koskevat Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+) -rahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä. Komissio antoi 29 päivänä toukokuuta 2018 Euroopan aluekehitysrahastoa ja koheesiorahastoa koskevan asetusehdotuksen (COM(2018) 372 final) ja 30 päivänä toukokuuta 2018 Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+) -rahastoa koskevan asetusehdotuksen (COM(2018) 382 final). Komissio antaa sisäministeriön toimialaan kuuluvat ehdotukset myöhemmin.

Tarkoituksena on, että nykyisistä ennakkoehdoista siirryttäisiin määrältään vähäisempään joukkoon konkreettisia ohjelmien tavoitteisiin sidottuja toimintaympäristöehtoja. Osa ehdoista koskisi läpileikkaavia teemoja, ja niitä sovellettaisiin yleisesti kaikkiin tavoitteisiin. Yksi teemoista olisi Euroopan unionin perusoikeuskirjan noudattaminen rahastoista tuetuissa toiminnaissa. Komissio voisi jättää asetuksen mukaisten edellytysten täytyessä maksuja suorittamatta, pidättää niitä tai periä niitä takaisin.

Jäsenvaltiot vastaisivat ehtojen toteutumisesta koko ohjelmakauden ajan. Niin kauan kuin ohjelmaan liittyvät ennakkoehdot eivät jäsenvaltiossa täyty, ei maksupyyntöjä komissiolle voitaisi esittää. Komissio varmistaisi ohjelmaneuvottelujen yhteydessä sekä erillisessä puoliväli-tarkastelussa, että ohjelmat tukevat niitä haasteita, jotka on yksilöity jäsenvaltioiden maakoh-taisissa havainnoissa osana Euroopan talouden ohjausjaksoa. Sääntely sisältäisi kaksi eri me-kanismia: ohjelmavarojen uudelleensuuntaamisen ja sanktiot. Poikkeamat, kuten julkisen ta-

louden liiallinen alijäämä, johtavat eriasteisiin sanktioihin ja viime vaiheessa kyseiselle jäsenvaltiolle osoitettujen maksusitoumusmäärärahojen jäädyttämiseen. Voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti komissio esittää, että sanktiot kattaisivat sekä maksut että sitoumukset.

Täydentäväksi toimintaympäristöä edistäväksi instrumentiksi komissio ehdottaa myös uudistusten tukiohjelmaa, jolla edistettäisiin jäsenvaltioiden rakenneuudistuksia (COM(2018) 391 final).

Valtioneuvosto antaa rahastoja koskevia yhteisiä säännöksiä ja uudistusten tukiohjelmaa koskevista komission ehdotuksista eduskunnalle erilliset U-kirjelmät.

1.4 Yhteys oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskeviin toimiin

Euroopan unioni on arvoyhteisö ja eurooppalaisen integraation perustana on yhteisen arvopohjan noudattaminen. Oikeusvaltioperiaate on yksi niistä keskeisistä arvoista, joihin unioni perustuu. Periaatteen kunnioittaminen on unionisopimuksen 49 artiklan mukaisesti unionijäsenyyden ennakkoehto. Oikeusvaltioperiaate on kirjattu unionisopimuksen johdanto-osaan ja sen 2 artiklaan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Lisäksi periaatteeseen viitataan unionisopimuksen 7 artiklassa. Periaate on tärkeä kansalaisten kannalta, mutta myös yritys-toimintaan liittyvien aloitteiden sekä innovaatioiden ja investointien kannalta.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattamista seurataan unionissa erilaisilla välineillä. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet käymään neuvostossa säännöllisesti vuoropuhelua oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi ja turvaamiseksi. Komission 11 päivänä maaliskuuta 2014 antama tiedonanto uudesta EU:n toimintakehyksestä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi (COM(2014) 158 final) (jäljempänä unionin oikeusvaltiotoimintakehys) sisältää ns. varhaisvaroitusjärjestelmän niitä tilanteita varten, joissa oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuu jäsenvaltiossa järjestelmätason uhka. Vakavimpia tilanteita varten on käytettävissä unionisopimuksen 7 artiklan mukainen menettely. Menettelyn ensimmäisessä, ns. ennaltaehkäisevässä vaiheessa, voidaan todeta, että on olemassa selvä vaara, että jäsenvaltio loukkaa vakavasti unionisopimuksen 2 artiklassa vahvistettuja unionin perusarvoja. Menettelyn toiseen vaiheeseen sisältyy sanktioiden mahdollisuus. Sitä sovelletaan, jos jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja pysyvästi edellä mainittuja arvoja.

Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on herättänyt viime aikoina huolta Euroopan unionissa. Taustalla on erityisesti Puolan oikeusvaltio- ja demokratiatilanteen kehitys. Myös Unkarin, Romanian ja Maltan oikeusvaltiotilanteet ovat olleet esillä. Komissio otti 13 päivänä tammikuuta 2016 unionin oikeusvaltiotoimintakehyksen ensimmäistä kertaa käyttöön Puolan oikeusvaltiotilanteen vuoksi. Komissio ehdotti 20 päivänä joulukuuta 2017 ehdollisesti neuvostolle, että tämä käynnistäisi unionisopimuksen 7 artiklan mukaisen menettelyn ensimmäisen eli ennaltaehkäisevän vaiheen Puolan osalta.

Tämän U-kirjelmän kohteena olevan asetusehdotuksen lisäksi unionissa on suunnitteilla myös muita hankkeita oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen vahvistamiseksi. Komission työohjelmassa vuodelle 2018 (COM(2017) 650 final) on kirjaus loka—marraskuussa 2018 annettavasta aloitteesta oikeusvaltioperiaatteen valvonnan vahvistamiseksi. Neuvosto aikoo arvioida oikeusvaltiovuoropuheluaan uudelleen vuoden 2019 loppuun mennessä ja samalla arvioida sen muuttamista vuotuiseksi vertaisarvioinniksi. Myös Euroopan parlamentti on pitänyt tarpeellisenä vahvistaa unionin arvojen toteutumista ja tämän seuranta jäsenvaltioissa. Se hyväksyi 25 päivänä lokakuuta 2016 päätöslauselman suosituksista komissiolle demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustamisesta (2015/2254(INL)).

Valtioneuvoston kanslia on toimittanut eduskunnalle useita oikeusvaltioperiaatteen soveltamista koskevia selvityksiä (ks. muun muassa E 66/2013 vp ja jatkokirjeet).

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Kohde

Asetuksella vahvistettaisiin sen 1 artiklan mukaan tarpeelliset säännöt unionin talousarvion suojaamiseksi silloin, kun jäsenvaltioissa esiintyy oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvia yleisiä puutteita. Tavoitteena olisi varmistaa, että unionin talousarviota toteutetaan jäsenvaltioissa unionin oikeudessa vahvistettujen moitteetonta varainhoitoa koskevien periaatteiden mukaisesti ja että unionin taloudellisia etuja suojataan. Komission mukaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvat yleiset puutteet jäsenvaltioissa voivat aiheuttaa rahoitustappioiden riskejä. Mikäli puutteita esiintyy, on tilanteeseen kyettävä puuttumaan unionin tasolla.

Moitteettoman varainhoidon periaate on vahvistettu unionisopimuksen 317 artiklassa ja unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY, EURATOM) N:o 966/2012 7 luvussa (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1–96) (jäljempänä unionin varainhoitoasetus). Asetuksen muuttaminen on viereillä.

2.2 Määritelmät

Asetuksen 2 artiklassa määriteltäisiin käsitteet ”oikeusvaltioperiaate”, ”oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuva yleinen puute” ja ”valtiollinen elin”. Määritelmät vahvistettaisiin kyseisen asetuksen tarkoituksia varten.

Oikeusvaltioperiaate

Artiklan a) kohta sisältäisi oikeusvaltioperiaatteen määritelmän. Oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluvat laillisuusperiaate, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuksien kielto, riippumattomien tuomioistuinten takaama tehokas oikeussuoja, joka sisältää myös perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamisen, sekä vallanjako ja yhdenvertaisuus lain edessä.

Oikeusvaltioperiaate perustuu jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin. Periaatteen ydinsisältönä on, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksia koskevien arvojen mukaisesti ja että julkinen valta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Näkemykset periaatteen täsmällisestä sisällöstä vaihtelevat eri jäsenvaltioissa niiden valtiosäännöistä riippuen. Unionisopimuksessa tunnustetaan jäsenvaltioiden erilaiset valtiosääntöperinteet.

Käsitettä ”oikeusvaltioperiaate” ei ole määritelty Euroopan unionin perussopimuksissa eikä unionin lainsäädännössä. Euroopan unionin tuomioistuin on kuitenkin viitannut siihen useissa ratkaisuisaan. Tuomioistuimen mukaan unionin perustana on oikeusvaltion kaltaisia arvoja. Se on korostanut, että jäsenvaltioiden ja muun muassa niiden tuomioistuinten välinen keskinäinen luottamus perustuu perustavanlaatuihin lähtökohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot jakavat muun muassa unionisopimuksen 2 artiklan mukaiset arvot. Tuomioistuin on korostanut laillisuuden, oikeusvarmuuden, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuksien kiellon, vallanjaon sekä riippumattomien tuomioistuinten takaaman tehokkaan oikeussuojan periaatteiden

merkitystä (ks. muun muassa asia C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, tuomio 27.2.2018, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, ja siihen sisältyvät oikeustapausviittaukset). Unionin oikeusvaltiotoimintakehys sisältää oikeusvaltioperiaatteen määritelmän, joka vastaa pitkälti ehdotuksen mukaista määritelmää.

Käsitettä ”oikeusvaltioperiaate” ei ole määritelty myöskään jäsenvaltioille yhteisissä kansainvälisissä velvoitteissa. Ns. Venetsian komissio, joka on Euroopan neuvoston neuvoa-antava elin perustuslakiasioissa, on katsonut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön tukeutuen muun muassa seuraavien piirteiden liittyvän periaatteeseen: laillisuus (mukaan lukien läpinäkyvä, vastuuvollinen ja demokraattinen lainsäädäntöprosessi), oikeusvarmuus, mielivaltaisuuden kielto, oikeussuoja riippumattomissa ja puolueettomissa tuomioistuimissa sekä ihmisoikeuksien kunnioittaminen, syrjinnän kielto ja yhdenvertaisuus lain edessä.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuva yleinen puute

Artiklan b) kohta sisältäisi oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvan yleisen puutteen määritelmän. Tällaisella puutteella tarkoitettaisiin laajamittaisia tai toistuvia viranomaisten käytäntöjä, laiminlyöntejä tai toimenpiteitä, jotka vaikuttavat haitallisesti oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen.

Määritelmässä on otettu lähtökohdaksi käytäntöjen, laiminlyöntien ja toimenpiteiden toistuvuus tai laajamittaisuus. Oikeusvaltioperiaatteen rikkomista merkitsevät yksittäistapaukset käsitellään kansallisissa oikeusjärjestelmissä niiden kansainvälisten valvontamekanismien puitteissa, joita on luotu Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla. Kaikki jäsenvaltiot ovat sopimuksen osapuolia. Lisäksi unionin oikeudesta johtuvat perusoikeusvelvoitteet sitovat jäsenvaltioita unionin oikeuden soveltamisalalla.

Määritelmään sisältyvä ilmaisu ”vaikuttaa haitallisesti” ei ole kovin tarkkarajainen. Määritelmää ei ole kytketty kansainvälisten ihmisoikeuselinten valvontakäytäntöön eikä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Lisäksi oikeusvaltioperiaatteeseen viitataan sekä määriteltävässä käsitteessä että itse käsitteen määritelmässä. Puutteen yhteys moitteettoman varainhoidon periaatteen toteutumiseen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen todettaisiin vasta asetuksen 3 artiklassa. Määritelmää olisi luettava yhdessä kyseisessä artiklassa esitettyjen perusteiden kanssa.

Ilmaisu ”vaikuttaa haitallisesti” ei näyttäisi asettavan menettelyn soveltamiskynnystä kovin korkealle. Se, että ehdotuksen soveltamisedellytykset täytyisivät, ei merkitsisi itsessään, ettei jäsenvaltiota voitaisi pitää oikeusvaltiona. Soveltamiskynnys olisi matalampi kuin unionin oikeusvaltiotoimintakehysten ja unionisopimuksen 7 artiklan menettelyjen mukaiset kynnykset. Vertailtaessa eri menettelyjä on syytä korostaa, että ne soveltuvat vakavuudeltaan erilaisissa tilanteissa ja että niiden mukaiset toimijat ja menettelyt poikkeavat toisistaan.

Unionin oikeusvaltiotoimintakehysten käynnistäminen edellyttää ”oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa”. Järjestelmätason uhalla viitataan systemisiin puutteisiin. Komissio käynnistää menettelyn tilanteissa, joissa jäsenvaltion viranomaiset toteuttavat toimenpiteitä tai sietävät tilanteita, jotka todennäköisesti vaikuttavat kielteisesti niiden instituutioiden ja suojamekanismien eheyteen, vakauteen tai asianmukaiseen toimintaan, joita kansallisella tasolla on luotu oikeusvaltion turvaamiseksi.

Unionisopimuksen 7 artiklan mukaisen menettelyn soveltamiskynnys on korkeampi. Artiklan 1 kohdan mukaisessa ensimmäisessä vaiheessa neuvosto voi jäsenvaltioiden yhden kolmasosan, Euroopan parlamentin tai komission perustellusta ehdotuksesta parlamentin hyväksyn-

nän saatuaan todeta jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti unionisopimuksen 2 artiklan mukaisia arvoja. Menettelyn toisessa vaiheessa Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti todeta, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti näitä arvoja. Tämän jälkeen neuvosto voi määräenemmistöllä päättää mahdollisista seuraamuksista.

Komissio voi puuttua myös unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan nojalla rikkomusmenettelyillä tilanteisiin, joissa jäsenvaltiot rikkovat oikeusvaltioperiaatetta unionin oikeuden soveltamisalalla. Mikäli asia etenee Euroopan unionin tuomioistuimeen, tuomioistuin voi komission vaatimuksesta määrätä jäsenvaltion suorittamaan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan mukaisessa kanneasiassa kiinteämääräisen hyvityksen ja päivittäisen uhkasakon kultakin tuomiota seuraavalta päivältä, jolloin rikkomus jatkuu.

Valtiollinen elin

Artiklan c) kohdassa määriteltäisiin käsite ”valtiollinen elin”. Käsitteellä tarkoitettaisiin kaikkia viranomaisia kaikilla hallinnon tasoilla, mukaan lukien kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason viranomaiset, sekä jäsenvaltioiden järjestöjä. Tällaisten järjestöjen osalta viitattaisiin unionin varainhoitoasetukseen, jonka muuttaminen on vireillä.

2.3 Toimenpiteet

Asetuksen 3 artiklassa selostettaisiin, mihin jäsenvaltion toimintoihin oikeusvaltioperiaatteen noudattamatta jättäminen voisi vaikuttaa siten, että sillä olisi kielteinen vaikutus unionin moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.

Asianmukaisia toimenpiteitä olisi toteutettava, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltiossa kohdistuva yleinen puute vaikuttaa tai uhkaa vaikuttaa haitallisesti moitteettoman varainhoidon periaatteen toteutumiseen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen ja erityisesti artiklassa lueteltuihin toimintoihin. Ilmaisuihin ”vaikuttaa tai uhkaa vaikuttaa haitallisesti” ei ole kovin tarkkarajainen.

Oikeusvaltioperiaate sisältää erilaisia elementtejä ja siihen kohdistuvat puutteet voivat ilmetä eri sektoreilla eri tavoin. Komissio on pyrkinyt määrittämään nimenomaan ne tilanteet, joissa puutteet ilmenevät suhteessa kyseessä oleviin tavoitteisiin. Artiklan 1 kohtaan sisältyisi esimerkinomainen luettelo toiminnoista, joihin vaikutus tai vaikutuksen uhka voisivat kohdistua asetuksen soveltamisalalla. Luettelossa mainittaisiin unionin talousarvion toteuttamisesta vastaavien kansallisten viranomaisten asianmukainen toiminta, tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten asianmukainen toiminta, tehokas ja riippumaton tuomioistuinvalvonta, kansallisten tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten toiminta, aiheettomasti maksettujen varojen takaisinperintä sekä Euroopan petostentorjuntaviraston ja Euroopan syyttäjänviraston tutkinta- tai syytetömiin liittyvä tehokas ja nopea yhteistyö. Euroopan syyttäjänvirasto on uusi unionin virasto, joka aloittaa toimintansa vuonna 2020 uuden rahoituskehyskauden alkaessa. Viraston tehtävänä on unionin varoihin kohdistuvan korruption ja muiden väärinkäytösten tutkinta. Kyseisessä kohdassa ja asetuksen johdanto-osassa kuvattaisiin täsmällisemmin viranomaisten toiminnalle asetettavia vaatimuksia.

Artiklan 2 kohtaan sisältyisi esimerkinomainen luettelo oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvista yleisistä puutteista. Tällaisia puutteita olisivat tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden vaarantaminen, laiminlyönnit mielivaltaisten tai laittomien päätösten ehkäisemisessä ja oikaisemisessa sekä päätöksistä rankaisemisessa, riittävien taloudellisten ja henkilöresurssien epääminen, eturistiriitojen torjumisen laiminlyöminen sekä eräät oikeussuoja-

keinojen saatavuuteen ja tehokkuuteen vaikuttavat toimet. Luetteloa ei ole kytketty unionin varojen käyttämiseen.

Vertailun vuoksi, tilanteita, joissa unionin oikeusvaltiotoimintakehys voidaan ottaa käyttöön, ei ole kuvattu yhtä yksityiskohtaisesti. Toimintakehys soveltuu tilanteissa, joissa jäsenvaltion poliittinen, institutionaalinen ja/tai oikeusjärjestys, sen perustuslaillinen rakenne, vallanjako, tuomioistuinten riippumattomuus tai puolueettomuus tai sen tuomioistuinvalvontajärjestelmä ovat uhattuina. On perusteltua, että ehdotuksen kaltaisessa menettelyssä, erityisesti ottaen huomioon ehdotuksessa esitetyt toimenpiteet, tilanteet kuvataan yksityiskohtaisemmin kuin unionin oikeusvaltiotoimintakehyksessä.

2.4 Toimenpiteiden sisältö

Asetuksen 4 artiklassa määriteltäisiin toimenpiteet, joita voidaan toteuttaa havaittaessa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskevia yleisiä puutteita.

Asetusta sovellettaisiin toteutettaessa unionin talousarviota suoraan tai välillisesti, kun varojen saaja on valtiollinen elin, sekä kaikkien unionin talousarviosta peräisin olevien ohjelmavarojen käyttämiseen jäsenvaltioissa, mukaan lukien yhteisen hallinnon rahastojen yleisasetuksen kattamat ohjelmat, kuten rakennerahasto-ohjelmat ja maaseudun kehittämisohjelmista EMKR. Toimenpiteet voisivat kohdistua myös esimerkiksi tuleviin Euroopan Horisontti –ohjelmaan, Verkkojen Eurooppa –välineeseen ja InvestEU-rahastoon sekä yleisasetuksen ulkopuolisiin maaseudun kehittämisohjelmiin.

Toimenpiteisiin kuuluisivat sitoumusten ja maksujen keskeyttäminen, jo hyväksyttyjen sitoumusten rahoituksen vähentäminen sekä kieltä tehdä uusia sitoumuksia varojen saajien kanssa. Kyseeseen voisi tulla yksi tai useampi toimenpide. Luettelossa viitattaisiin eräisiin unionin varainhoitoasetuksen mukaisiin menettelyihin.

Komissio toteaa, että vaikka toimenpiteitä voitaisiin periaatteessa soveltaa kaikkiin politiikan aloihin, joissa menoja rahoitetaan unionin talousarviosta, rahoitukseen liittyvän ehdollisuuden olisi aina oltava täsmällistä ja oikeasuhtaista ja ehtojen ja rahoituksen tavoitteen välillä olisi oltava riittävä yhteys. Komission mukaan toimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan kohdistettava sellaisiin unionin toimiin, joihin kyseinen puute vaikuttaa tai saattaa vaikuttaa haitallisesti.

Oikeasuhteisuuden osalta komissio täsmentää, että toimenpiteistä päätettäessä olisi otettava huomioon erityisesti tilanteen vakavuus, rikkomisesta kulunut aika, rikkomisen kesto ja toistuvuus, jäsenvaltion yhteistyökykyisyys sekä puutteen vaikutukset asiaan liittyvään unionin rahoitukseen. Nämä seikat heijastavat Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Komissio on esittänyt vastaavan luettelon täsmentäessään, millä perusteilla se laskee rikkomusmenettelyjen yhteydessä vaatimansa kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän (ks. komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltamisesta, SEC(2005) 1658, EUVL C 126, 7.6.2007, s. 15.)

Artiklassa todettaisiin, ettei toimenpiteiden määrääminen vaikuta valtiollisten elinten tai jäsenvaltioiden velvollisuuteen suorittaa maksuja lopullisille varojen saajille tai edunsaajille. Toimenpiteet eivät toisin sanoen kohdistuisi unionin rahoituksen yksittäisiin edunsaajiin, kuten maatalous- ja rakenne- ja muiden rahastojen edunsaajiin, Erasmus-opiskelijoihin, tutkijoihin ja kansalaisyhteiskunnan järjestöihin. Jäsenvaltion kannalta säännös merkinnee sitä, ettei toimenpiteiden määrääminen vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuteen toteuttaa ohjelmaan tai

rahastoon liittyviä toimia, eikä varsinkaan velvollisuuteen suorittaa maksuja lopullisille edunsaajille.

Vastaavasti unionisopimuksen 7 artiklan mukaisessa menettelyssä jäsenvaltion oikeuksien pidättämisessä on otettava huomioon ”tällaisen oikeuksien pidättämisen mahdolliset vaikutukset luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin”.

2.5 Menettely

Asetuksen 5 artiklassa vahvistettaisiin menettely, jota komission on noudatettava antaessaan neuvostolle ehdotuksen toimenpiteiksi. Asetuksen 6 artiklassa puolestaan vahvistettaisiin menettely toimenpiteiden kumoamiseksi sen jälkeen, kun jäsenvaltiossa on korjattu toimenpiteiden kohteena oleva yleinen puute.

Komissio voisi käynnistää asetuksen mukaisen menettelyn, mikäli sillä olisi perusteltuja syitä epäillä, että jäsenvaltiossa esiintyvät puutteet voisivat vaarantaa moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen. Komissio tekisi jäsenvaltion tilanteesta laadullisen arvioinnin, jossa se voisi ottaa huomioon kaikista käytettävissä olevista lähteistä ja tunnus-tetuista instituutioista saatavat tiedot. Tietolähteitä voisivat olla esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukset sekä asianmu-kaisten kansainvälisten järjestöjen päätelmät ja suositukset. Komission tehdessä selvityksiä yleisenä lähtökohta on ollut, että tiedon tulee olla relevanttia, objektiivista, luotettavaa ja to-dennettävissä olevaa.

Komissio lähettäisi jäsenvaltiolle epäilyksistään kirjallisen ilmoituksen. Jäsenvaltion olisi an-nettava komissiolle sen pyytämät tiedot. Se voisi esittää komissiolle määräajassa huomautuk-sia, jotka voisivat sisältää ehdotuksia korjaaviksi toimenpiteiksi. Menettelyn tarkoituksena on löytää komission ja jäsenvaltion välillä yhteinen ratkaisu. Myös muissa mahdollisissa menet-telyissä edellytetään jäsenvaltion kuulemista. Unionin oikeusvaltiotoimintakehyksen puitteissa komissio käy jäsenvaltion kanssa vuoropuhelua. Menettelyn vaiheita ovat arvio ja lausunto, suositus sekä seuranta. Unionisopimuksen 7 artiklan mukaisessa menettelyssä jäsenvaltiota kuullaan. Tämän on katsottu olevan toimivan ja asianmukaisen menettelyn edellytys. Rikko-musasioissa komissio esittää jäsenvaltiolle puolestaan virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon ennen kanteen nostamista Euroopan unionin tuomioistuimessa.

Jos komissio katsoo, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuu yleinen puute, se antaa neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanosäädökseksi asianmukaisista toimenpiteistä. Neuvoston katsottaisiin hyväksyneen komission ehdotuksen, mikäli se ei päätä hylätä sitä määräenemmistöllä (ns. käänteinen määräenemmistö). Tämän tulisi tapahtua kuukauden kulu-essa ehdotuksen antamisesta. On odotettavissa, että jatkoneuvotteluissa nostetaan esiin kysy-mys määräajan riittävyydestä neuvoston toiminnan kannalta.

Unionin lainsäädännöllä ei voida poiketa Euroopan unionin perussopimuksissa erikseen mää-rätyistä päätöksentekomenettelyistä. Käänteistä määräenemmistöä voidaan käyttää silloin, kun on kyse unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 291 artiklan 2 kohdan mukaisesta perussää-döksen täytäntöönpanosta ja kun täytäntöönpanovalta siirretään komission sijasta neuvostolle. Perussopimukset jättävät päätöksentekomenettelyn avoimeksi neuvoston hyväksyessä täytän-töönpanotoimia. Täytäntöönpanotoimivallan siirto on aina perusteltava perussäädöksessä. Käänteinen määräenemmistö on käytössä esimerkiksi 16 päivänä marraskuuta 2011 annetussa asetuksessa (EU) N:o 1174/2011 täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapai-non korjaamiseksi euroalueella (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 8).

Asetuksen 6 artiklassa todettaisiin, että asianomainen jäsenvaltio voi esittää komissiolle näyttöä siitä, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuva yleinen puute on korjattu tai sitä ei enää ole. Komissio arvioisi asianomaisen jäsenvaltion tilanteen. Kun toimenpiteiden perustana olevat puutteet lakkaavat olemasta kokonaan tai osittain, komissio antaisi neuvostolle ehdotuksen päätökseksi toimenpiteiden kumoamisesta kokonaan tai osittain. Artiklassa säänneltäisiin myös sitä, mitä toimenpiteiden kumoaminen merkitsee unionin talousarvion kannalta eli miten toimenpiteitä vastaavat määrät otettaisiin talousarvioon.

2.6 Muut säännökset

Asetuksen 7 artikla koskisi Euroopan parlamentille annettavia tietoja. Komissio antaisi parlamentille viipymättä tiedon kaikista ehdotetuista tai hyväksytyistä toimenpiteistä.

Asetuksen 8 artikla sisältäisi loppusäännökset. Niiden mukaan asetus tulisi voimaan kahdenkymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Sitä sovellettaisiin 1 päivästä tammikuuta 2021. Se olisi kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovellettaisiin sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Asetukset eivät yleensä edellytä kansallisia täytäntöönpanotoimia. Tietyt asetukset voivat kuitenkin edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä. Ehdotuksen luonne ja merkitys huomioon ottaen tähän mahdollisuuteen voidaan joutua varautumaan eri jäsenvaltioissa. Vaikuttaa perustellulta, että asetus tulisi sovellettavaksi vasta kahden vuoden kuluttua sen antamisesta. Voimaantuloajankohdalla on myös yhteys siihen, milloin muut vuosia 2021—2027 koskevan Euroopan unionin monivuotisen rahoituskehyn säädökset tulevat voimaan.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Ehdotus perustuu unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 a artiklaan. Määräykset muodostavat oikeusperustan asetuksille, joilla annetaan unionin varainhoitosäännöt. Varainhoitosäännöissä vahvistetaan varsinkin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

Komission mukaan asetusehdotuksen tavoitteena on edistää unionin talousarvion asianmukaista toteuttamista. Komissio katsoo, että ehdotuksen säännökset voitaisiin tulevaisuudessa sisällyttää unionin varainhoitoasetukseen.

Euroopan unionin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (nykyinen unionin yleinen tuomioistuin) on tulkinnut ehdotettua oikeusperustaa varsin laajasti. Tuomioistuimen mukaan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklaa edeltäneessä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 279 artiklassa annetaan unionin lainsäätäjälle yleinen toimivalta vahvistaa kaikki säännöt, joita sovelletaan perussopimuksen kattamaan talousarvion alaan. Toimivalta ei sisällä ainoastaan talousarvion laatimiseen ja toteuttamiseen sekä tilinpäätöksen esittämiseen ja tilintarkastukseen liittyviä yksityiskohtaisia sääntöjä vaan myös kaikkia muitakin siihen läheisesti liittyviä kysymyksiä koskevia sääntöjä (ks. asia T 271/04, Citymo v. komissio, EC-LI:EU:T:2007:128, 120 kohta). On oletettavaa, että ehdotetun oikeusperustan kattavuudesta keskustellaan jatkoneuvotteluissa ja että siitä pyydetään neuvoston oikeuspalvelulta lausunto.

Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan nojalla annetut säädökset hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Se, että asetusehdotus liittyy monivuotisia rahoituskehys koskevaan kokonaisuuteen, johon kuuluvia säädöksiä hyväksytään myös muissa me-

nettelyissä kuin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, voi käytännössä heijastua päätöksentekoon.

Mitä tulee toissijaisuusperiaatteen soveltumiseen, unionin varainhoitosääntöjen hyväksyminen kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Ajatuksena on, että ainoastaan unioni voi toimia tai sen täytyy toimia tällä alalla. Unionisopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukainen toissijaisuusperiaate soveltuu vain unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla.

Komission mukaan ehdotus on unionisopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukainen. Periaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen Euroopan unionin perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio katsoo, että ehdotetut toimenpiteet ovat suhteessa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskeviin yleisiin puutteisiin jäsenvaltioissa.

Suhteellisuusperiaatetta arvioitaessa on otettava huomioon, että Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan unionin toimielimillä on laaja harkintavalta poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemisessä ja että niiden on suoritettava monitahoisia arviointoja. Suhteellisuusperiaatteen toteutumista on arvioitava kuitenkin asetusta koskevissa jatkoneuvotteluissa erikseen kunkin ehdotetun säännöksen osalta.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutustenarviointi

Komissio ei ole tehnyt ehdotuksesta vaikutustenarviointia. Se perustelee vaikutustenarvioinnin puuttumista sillä, että ehdotuksen ainoana tavoitteena on välttää unionin talousarviolle koituva vahinko sellaisissa tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvat yleiset puutteet jäsenvaltiossa vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa haitallisesti moitteettomaan varainhoitoon ja unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.

Komission mukaan unionin nykyisiä välineitä, joilla voidaan puuttua oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa esiintyviin puutteisiin, ei ole suunniteltu sellaista tilannetta varten, jossa unionin talousarvion toteuttaminen saattaisi joutua vaaraan näiden puutteiden vuoksi. Komissio arvioi, että ehdotuksella on myönteinen vaikutus perusoikeuksiin ja että se edistää unionin talousarvion toteuttamista moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.

Komissio on sitoutunut tekemään vaikutustenarviointoja sellaisista lainsäädäntö- ja muista aloitteistaan, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Ehdotuksen merkitys huomioon ottaen on odotettavissa, että komissiota pyydetään esittämään neuvostokäsittelyssä täydentäviä arvioita ehdotuksen vaikutuksista kirjallisesti tai suullisesti.

4.2 Kansalliset vaikutukset

Ehdotuksen kattama asiakokonaisuus on merkityksellinen perustuslain kannalta, vaikka tilannetta, jossa Suomessa esiintyisi ehdotuksessa tarkoitettuja oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvia yleisiä puutteita, voidaan pitää epätodennäköisenä.

Suomi on sitoutunut noudattamaan oikeusvaltioperiaatetta perustuslain, Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden mukaisesti. Unionin jäsenenä Suomi on sitoutunut unionin yhteisiin arvoihin. Ehdotuksella pyritään tukemaan näiden arvojen toteutumista jäsenvaltioissa.

Eduskunnan useat valiokunnat ovat korostaneet tarvetta turvata oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen unionissa. Suuri valiokunta on pitänyt unionin rahoituksen ehdollisuuden lisäämistä tärkeänä kysymyksenä, johon se haluaa ottaa kantaa, mukaan lukien varojen vastaanottamisen ja yhteisten arvojen noudattamisen välinen yhteys (SuVL 1/2018 vp). Lakivaliokunta on korostanut oikeusvaltioperiaatteen merkitystä jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toimivuuden näkökulmasta (LaVL 2/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että unionin arvojen tulee ohjata ja määrittää unionin institutionaalista kehittämistä. Sen mukaan institutionaalisen kehittämisen tulisi luoda osaltaan edellytyksiä unionin demokraattisen legitimitetin ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistumiselle sekä perus- ja ihmisoikeuksien suojelulle ja edistämiseksi (PeVL 59/2017 vp).

Ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia erityisesti kansallisen täysivaltaisuuden ja eduskunnan budjettivallan kannalta voidaan arvioida ainoastaan alustavasti, koska ehdotuksen yksityiskohdainen tarkastelu on kansallisesti kesken, eikä sen käsittely ole vielä käynnistynyt unionin tasolla.

Sekä kansainvälisellä tasolla että Euroopan unionissa on käytössä erilaisia menettelyjä sellaisten tilanteiden varalta, joissa valtio ei noudata sopimus- tai jäsenyysvelvoitteitaan. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen (HE 245/1997 vp) käsittelyn yhteydessä unionisopimuksen nykyistä 7 artiklaa edeltäneeseen unionisopimuksen F.1 artiklaan (PeVL 10/1998 vp). Valiokunnan arvioitavana oli perustuslain näkökulmasta tilanne, jossa jäsenvaltio rikkoi unionin perusarvojen ydinsisältöä jatkuvasti ja vakavasti ja tällaisesta rikkomisesta voisi aiheutua kansallista lainsäädäntövaltaa ja ulkopoliittista päätöksentekovaltaa tosiasiallisesti rajoittavia sanktioita.

Ehdotuksen mukainen sääntely olisi perustuslain kannalta vähemmän merkityksellistä kuin edellä mainittu unionisopimuksen 7 artiklan mukainen menettely. Erilaisten ehtojen asettaminen unionin rahoituksen saamiseksi ei ole poikkeuksellista. Esimerkiksi voimassa olevan unionin lainsäädännön mukaan varainhoitoa koskevan sääntelykehityksen tulee olla vankka, asianomaista unionin lainsäädäntöä tulee soveltaa oikein ja jäsenvaltioilla tulee olla riittävät hallinnolliset ja institutionaaliset valmiudet saada unionin rahoituksen avulla aikaan tuloksia.

Ehdotuksessa unionin rahoituksen vastaanottaminen kytketään oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Periaate on pyritty määrittelemään tavalla, joka kuvastaa jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, unionin oikeudesta ja jäsenvaltioille yhteisistä kansainvälisistä velvoitteista johtuvia periaatteita. Ehdotuksen arviointiin vaikuttaa se, miten sitä koskevat jatko-neuvottelut etenevät sääntelyn selkeyden ja ennakoitavuuden osalta sekä millä tavoin suhteellisuusperiaate otetaan huomioon. Olennaisia kysymyksiä ovat muun muassa se, miten asetuksen soveltamisala täsmälleen määräytyisi, mille tasolle menettelyn käynnistämistä koskeva kynnys asettuisi, miten hyväksyttävät toimenpiteet ja niiden vaikutukset määriteltäisiin sekä minkälaiset mahdollisuudet jäsenvaltiolla olisi tuoda omia näkemyksiään ja tietojaan esiin.

Suomi saa unionin talousarviosta tuloja, joista merkittävimmät erät ovat maataloustukia, maaseudun kehittämisen tukia sekä alue- ja rakennepoliittisia tukia samoin kuin T&K&I- tuloja (Horisontti 2020). Tulojen määrä vaihtelee vuosittain, mikä johtuu muun muassa eri ohjelmien toteutumisen erilaisista vaiheista. Komission vuoden 2016 tietoihin perustuvan Financial Report -asiakirjan mukaan Suomen saamat tulot olivat vuonna 2016 yhteensä noin 1,5 miljardia euroa. Tulot kanavoituvat pääosin valtion talousarvion kautta lopullisille edunsaajille. Osa rahoituksesta kanavoituu Ahvenanmaan maakunnan kautta. Sen lisäksi unionin rahoitusta ohjautuu Suomeen suoraan yksityisille toimijoille. Ehdotuksen mukaiset toimenpiteet voisivat koskea sekä unionin talousarviosta suoraan yksityisille toimijoille maksettavia tuloja, että sellaisia

tuloja, jotka jaetaan jäsenvaltioiden kansallisten talousarvioiden välityksellä. Jäsenvaltioiden kannalta ehdotus merkinnee sitä, että toimenpiteiden määrääminen ei vaikuta kyseisen jäsenvaltion velvollisuuteen toteuttaa ohjelmaan tai rahastoon liittyviä toimia, eikä varsinkaan velvollisuuteen suorittaa maksuja lopullisille edunsaajille.

5 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallan jaosta.

Oikeusvaltioperiaate ja perusoikeudet on vahvistettu perustuslaissa. Niistä säätäminen kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 1 ja 2 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Alustavan arvion mukaan asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita tai asioita, jotka muuten ovat erityisen tärkeitä maakunnalle.

Ehdotuksen mukaiset käsitteet ”valtiollinen elin” ja ”jäsenvaltio” kattavat myös Ahvenanmaan maakunnan. Maakunnan käytännöt, laiminlyönnit ja toimenpiteet voisivat siten tulla myös arvioitaviksi asetuksen kannalta.

Ahvenanmaa maakunta saa unionin varoja sekä valtion talousarvion kautta että suoraan tiettyistä unionin rahastoista. Esimerkiksi maataloustuet suoritetaan valtion talousarvion kautta, koska maatalous kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakunnan hallituksella on itsehallintolain 59b §:n mukaisesti oikeus toimeenpanna unionin politiikkaa maakunnassa niillä toimialoilla, joiden osalta maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta. Ne toimenpiteet, jotka kuuluvat unionin koheesiopolitiikan, maaseudun kehittämisen tai meri- ja kalatalouspolitiikan alaan, sisältyvät tyhjentävästi maakunnan toimivaltaan. Maakunnalla on oikeus laatia omat ohjelmat, joita se itse hallinnoi.

Ahvenanmaan maakunnalta on tarkoitus pyytää ehdotuksesta lausunto.

6 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Asetusehdotuksen käsittely neuvostossa ei ole vielä käynnistynyt.

Ehdotuksen käsittely ei ole alkanut myöskään Euroopan parlamentissa. Vastuuvaliokuntina ovat parlamentin budjettivaliokunta (BUDG) ja talousarvion valvontavalioikunta (CONT).

Komissio esitteli rahoituskehusehdotukset yleisten asioiden neuvostossa 14.5.2018. Kehusehdotuksen tekninen läpikäynti ja valmistelu alkoi neuvoston puheenjohtajan ystävät –ryhmässä 16.5.2018.

Koheesiopolitiikan sektorikohtaisen lainsäädännön valmistelu käynnistyy neuvoston rakenne-toimityöryhmässä kesäkuussa 2018. Puheenjohtajan ystävät –ryhmä koordinoi neuvoston työtä eri sektoreilla.

7 Muiden jäsenvaltioiden kannat

Kannanmuodostus jäsenvaltioissa on kesken, eivätkä niiden kannat ole tiedossa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asiaa valmistellaan valtioneuvoston kansliassa yhteistyössä erityisesti valtiovarain-, oikeus-, ulko-, työ- ja elinkeino- sekä sisäministeriön kanssa. Valmistelusta on annettu tilannekatsaus oikeudelliset kysymykset –jaostossa (EU-35) 5.6.2018 ja budjettijaostossa (EU-34) 7.6.2018. Valtioneuvoston kirjelmän kannanottoja on käsitelty MFF-johtoryhmässä 13.6.2018. Valtioneuvoston kannat linjattiin EU-ministerivaliokunnassa 20.6.2018.

9 Valtioneuvoston kanta

Suomi on sitoutunut noudattamaan oikeusvaltioperiaatetta perustuslain, Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden mukaisesti. Unionin jäsenenä Suomi on sitoutunut unionin yhteisiin arvoihin.

Euroopan unioni perustuu länsimaisiin arvoihin, joita ovat muun muassa vapaus ja kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltioperiaate. On tärkeää, että kaikki unionin jäsenvaltiot ovat täysin sitoutuneita Euroopan unionin perussopimusten noudattamiseen ja näihin arvoihin. Unionin yhteisten arvojen noudattaminen tulee varmistaa.

Valtioneuvosto suhtautuu vakavasti unionin perustana olevien arvojen loukkaamiseen tai sen vaaraan ja toimii aloitteellisesti, jotta unionin tason ennakollisia ja muita mekanismeja kehitettäisiin ja tehostettaisiin. Valtioneuvosto tukee komission keskeistä roolia oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seurannassa unionissa.

Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista voidaan pitää yhtenä keskeisenä edellytyksenä moitteettoman varainhoidon ja unionin rahoituksen tuloksellisuuden toteutumiselle. Valtioneuvosto pitää tärkeänä löytää keinoja vahvistaa unionin rahoituksen ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välistä yhteyttä. Valtioneuvosto korostaa myös tarvetta suojata unionin taloudellisia etuja. Etujen suojaaminen on tärkeää Suomen kaltaisten unionin nettomaksajien kannalta. Komission ehdotus vastaa näihin tarpeisiin. Ehdotuksella voidaan odottaa olevan myös ohjaavaa ja ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Jotta asetusehdotuksen mukainen menettely olisi toimiva ja täyttäisi siihen kohdistuvat odotukset, tulee säännösten täyttää selkeyden ja ennustettavuuden vaatimukset. Näin voidaan edistää oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden toteutumista. Myös objektiivisuuden ja jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden toteutuminen on tärkeää.

Asetusta koskeissa neuvotteluissa tulisi harkita, voitaisiinko menettelyn soveltamiskynnystä koskevia säännöksiä täsmentää ja tulisiko jäsenvaltion toiminnassa esiintyvän puutteen olennaisuudelle asettaa vaatimuksia.

Se, että menettelyn soveltamiskynnys olisi matalampi kuin unionin oikeusvaltiotoimintakehyksen soveltamisen osalta, vaikuttaa perustellulta. Näiden menettelyjen suhdetta olisi hyvä arvioida neuvottelujen kuluessa.

Euroopan unionin rahoituksen tuloksellisuuden kannalta on tärkeää, että unionin varojen käytöllä tuetaan talousarvion mukaisten tavoitteiden saavuttamista. Valtioneuvosto pitää hyvänä ehdotuksen taustalla olevaa ajatusta, että toimenpiteet olisi kohdistettava sellaiseen rahoitukseen, jonka tavoitteiden toteutuminen on vaarantunut tai voi vaarantua kyseisen puutteen vuoksi.

Toimenpiteiden tulee olla oikeasuhteisia oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvien yleisten puutteiden luonteeseen, vakavuuteen ja laajuuteen nähden.

Asetusehdotuksen arviointia ja yksityiskohtaisempien kannanottojen muodostamista jatketaan. Valtioneuvosto toimii asetusehdotusta koskevissa Euroopan unionin tason neuvotteluissa ratkaisukeskeisesti ja rakentavasti, jotta ehdotuksen osalta voitaisiin päästä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen vahvistamisen kannalta myönteiseen lopputulokseen.