

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

**KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPPALAISTEN
POLIITTISTEN PUOLUEIDEN SÄÄNNÖISTÄ JA RAHOITUKSESTA**

Suomen perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnan suurelle valiokunnalle tiedoksi komission ehdotus neuvoston asetukseksi eurooppalaisten poliittisten puolueiden säännöistä ja rahoituksesta KOM (2000) 898 lopullinen.

Oikeusministeri

Johannes Koskinen

Lainsäädäntöneuvos

Eero J. Aarnio

LIITTEET

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi eurooppalaisten poliittisten puolueiden säännöistä ja rahoituksesta, KOM (2000) 898 lopullinen

S:\SUV\jatkokirjeet\e\0025.v01.doc

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
00130 HELSINKI

Postiosoite
PL 1
00131 HELSINKI

Puhelin
(09) 18 251

Telekopio
(09) 1825 7730

Sähköpostiosoite
kirjaamo.om@om.fi

Eduskunnan suuri valiokunta

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi eurooppalaisten poliittisten puolueiden säännöistä ja rahoituksesta

Perustuslain 97 §:n 1 momenttiin perustuva selvitys

1. Ehdotus ja sen tavoite

Eurooppalaisten poliittisten puolueiden asemasta määrätään EY:n perustamissopimuksen 191 artiklassa. Artiklan mukaan "Euroopan tason poliittiset puolueet ovat tärkeä yhdentymistä edistävä tekijä unionissa. Ne myötävaikuttavat eurooppalaisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten poliittisen tahdon ilmaisemiseen." Artiklaan lisättiin Nizzan sopimuksella toinen kohta, joka kuuluu seuraavasti: "Neuvosto vahvistaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja erityisesti niiden rahoitusta koskevat säännöt."

Eurooppalaisten puolueiden aseman vahvistaminen nousi esille jo vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa. Euroopan parlamentin mukaan EY:n perustamissopimuksen 191 artiklaa (ent. 138 a) olisi tullut kehittää, jotta kansalaisilla olisi paremmat mahdollisuudet ilmaista mielipiteensä Euroopan tasolla. Ehdotus ei kuitenkaan saanut taakseen riittävää tukea. Ajatus otettiin uudestaan esille vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa. Euroopan parlamentti mainitsee sen HVK:ta koskevissa päätöslauselmissaan (ks. PE-232.758 ja A5-0086/2000). Komissio teki konferenssille ehdotuksen, jonka mukaan 191 artiklaa olisi täydennettävä ja täsmennettävä, jotta poliittisten puolueiden järjestäytymiselle Euroopan tasolla saataisiin selkeä ja avoin oikeusperusta (ks. komission ehdotus KOM(2000)444, CONFER 4764).

Kysymys Euroopan tason poliittisista puolueista nousi myös esille neuvoteltaessa Euroopan unionin perusoikeuskirjasta. Perusoikeuskirjaan kirjattiin EY:n perustamissopimuksen 191 artiklaa vastaava ajatus: "Unionin tason poliittiset puolueet myötävaikuttavat unionin kansalaisten poliittisen tahdon ilmaisemiseen" (12 artiklan 2 kohta).

Komissio esitti 13.2.2001 ehdotuksen neuvoston asetukseksi eurooppalaisten poliittisten puolueiden säännöistä ja rahoituksesta (KOM(2000) 898 lopullinen, 2001/0011 (CNS)). Ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää Euroopan tason poliittisten puolueiden asemaa ja rahoitusta unionissa. Asetuksessa säädettäisiin eurooppalaisten poliittisten puolueiden määritelmästä ja säännöistä, niiden valvontaa varten perustettavasta riippumattomasta valvontaelimestä, yhteisön rahoituksen myöntämisedellytyksistä, sen käyttötarkoituksista, täytäntöönpanosta, valvonnasta ja jakamisesta, asetuksen täytäntöönpanoa koskevan kertomuksen laatimisesta sekä asetuksen voimaantulosta ja voimassaolon päättymisestä.

Asetus on tarkoitus antaa ennen Nizzan sopimuksen voimaantuloa. Asetusehdotuksen mukainen järjestely olisi väliaikainen. Asetuksen oikeusperustaksi ehdotetaan EY:n perustamissopimuksen 308 artiklaa, jota voidaan soveltaa vain tiukkojen edellytysten täytyessä. Artiklan mukaan neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti kuultuaan Euroopan parlamenttia. Nizzan sopimuksen tultua voimaan olisi tarkoitus päättää asiaa koskevista pysyväisjärjestelyistä. Oikeusperustana olisi 191 artiklan uusi 2 koh-

ta, jonka mukaan päätöksentekomenettely on perustamissopimuksen 251 artiklan mukainen yhteispäätösmenettely.

Asetusehdotuksen valmistelussa nousee esille myös hallitusten välisen konferenssin Nizzan sopimuksen hyväksymisen yhteydessä antama yhteinen julistus (Nro 11), jossa uudelle 191 artiklalle asetettiin tiettyjä kriteereitä: Euroopan tason poliittisille puolueille annettavaa rahoitusta ei saa suoraan eikä välillisesti käyttää poliittisten puolueiden rahoittamiseen kansallisella tasolla. Rahoitusta koskevia sääntöjä on sovellettava samoin perustein kaikkiin Euroopan parlamentissa edustettuina oleviin poliittisiin voimiin.

2. Pääasiallinen sisältö ja sisällön arviointia

Ehdotuksen oikeusperusta

Kysymys yhteisön toimivallasta antaa ehdotettu asetus ennen Nizzan sopimuksen voimaantuloa ei ole yksiselitteinen. Asetusehdotuksen oikeusperustaksi ehdotetaan EY:n perustamissopimuksen 308 artiklaa. Neuvoston 308 artiklaan perustuva toimivalta rajoittuu toimiin, jotka ovat tarpeellisia ”yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa” tilanteissa, joissa perustamissopimuksessa ”ei ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista”. Oikeudellisesti tulkinnanvaraisena voidaan pitää sitä, ovatko tavoitteet, joihin ehdotetulla asetuksella pyritään, 308 artiklassa tarkoitettuja. Yhteys yhteismarkkinoiden saavuttamiseen ja myös muihin perustamissopimuksessa asetettuihin tavoitteisiin vaikuttaa varsin välilliseltä. Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin on rajannut artiklan käyttöalaa myös viittaamalla siihen yleiseen alaan, joka ilmenee ”perustamissopimuksen kaikista määräyksistä ja erityisesti yhteisön tehtäviä ja toimintaa säätelevistä määräyksistä” (ks. yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/94, 30 kohta). Ehdotus liittyy 191 artiklaan, jonka mukaan ”Euroopan tason poliittiset puolueet ovat tärkeä yhdentymistä edistävä tekijä unionissa. Ne myötävaikuttavat eurooppalaisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten poliittisen tahdon ilmaisemiseen.” Lisäksi voidaan viitata lainsäädäntökäytäntöön, jossa 308 artiklaa on aikaisemminkin käytetty oikeusperustana myös sellaiselle yhteisön institutionaalista rakennetta koskevalle säädökselle, jonka yhteys yhteisön aineellisiin tavoitteisiin on varsin välillinen, ks. asetus Euroopan unionin elinten käännöskeskuksen perustamisesta. Tosin tämän säädöksen taustalla ovat perustamissopimuksen yhteisön kieliregimiä koskevat ehdotetut määräykset.

Komissio on pitänyt EY:n perustamissopimuksen 308 artiklaa soveltuvana oikeusperustana. Komissio on mukaan on ilmeistä, että poliittisen keskustelun parempi järjestäminen ja sen vaikutukset vaaleihin, äänestäjien osallistumiseen vaaleihin sekä toteutettavaan politiikkaan, helpottavat toimielinten toimintaa perustamissopimuksen kattamilla aloilla, kuten perustamissopimuksen 14 artiklan 2 kohdassa mainittuihin neljään vapauteen liittyvissä kysymyksissä. Näin ollen toimenpiteen toteuttaminen tällä alalla on täysin perusteltua.

Parlamentin asema EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan mukaisessa menettelyssä rajoittuu siihen, että sitä kuullaan. EY:n perustamissopimuksen 191 artiklan uuden 2 kohdan mukaan parlamentilla olisi yhteispäätösmenttelyn mukaiset oikeudet. On odotettavissa, että Euroopan parlamentti kiinnittää asiaan huomiota. Se ei kuitenkaan muodostune ongelmaksi, jos parlamentin kanta asiasta vastaa neuvoston kantaa ja myös parlamentti toivoo säädöksen antamista jo ennen Nizzan sopimuksen voimaantuloa. Eri yhteyksissä on korostettu, että Euroopan parlamentin tulisi voida sisällöllisesti hyväksyä olennaisilta osiltaan käsiteltävän asetuksen lopputuloksen.

Euroopan tason puolueiden määritelmä ja säännöt

Ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin eurooppalaisten poliittisten puolueiden säännöistä. Säännöt voi tallettaa Euroopan parlamenttiin edellyttäen, että puolue on perustettu Euroopan unionissa, että se on muodostanut poliittisen ryhmän Euroopan parlamentissa tai pyrkinyt sellaisen muodostamiseen taikka pyrkinyt johonkin olemassa olevaan ryhmään liittymiseen sekä että se noudattaa ohjelmassaan ja toiminnassaan Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa määrättyjä kansanvallan, perusoikeuksien ja oikeusvaltion perusperiaatteita. Puolueen tulisi käsitellä yhdentymistä koskevia asioita oli se puolesta tai vastaan. Säännöissä määrättäisiin myös puolueen toimielimistä (1 artikla).

Sääntöjen tallettamiselle asetettuja edellytyksiä koskevat kiistat ratkaisisi Euroopan parlamentti sen, neuvoston ja komission yhteisellä sopimuksella viideksi vuodeksi kerrallaan nimitettävän ”merkittävien henkilöiden riippumattoman komitean” lausunnon mukaisesti, (2 artikla).

Ehdotus nostaa esille muun muassa kysymyksen Euroopan tason puolueiden oikeudellisesta luonteesta ja asemasta sekä niiden suhteesta kansallisiin puolueisiin. Myös kysymys Viisaiden miesten komitean asemasta ja toimivallasta edellyttää lisäselvitystä.

Rahoitus

Asetuksessa säädettäisiin eurooppalaisten puolueiden rahoituksesta. Rahoitusta saisivat vain puolueet, jotka ovat tallettaneet sääntönsä Euroopan parlamenttiin. Lisäksi rahoituksesta osalliseksi pääseminen edellyttäisi, että puolueen tai siihen kuuluvan kansallisen puolueen edustajia on valittu Euroopan parlamenttiin, kansalliseen parlamenttiin tai alueparlamenttiin vähintään viidessä yhteisön jäsenvaltiossa taikka että puolue on saanut edellisissä europarlamenttivaaleissa vähintään 5 % äänistä vähintään viidessä yhteisön jäsenvaltiossa. Alueellisen parlamentin käsitettä arvioitaisiin kunkin jäsenvaltion valtiosäännön mukaan. Rahoitusta saavien puolueiden edellytetään julkistavan vuosittain talousarvionsa ja tilinpäätöksensä (3 artikla).

Rahoitusta voitaisiin käyttää vain sitä saavan puolueen säännöissä mainittuihin tarkoituksiin. Säännöissä tarkoitettuihin tavoitteisiin suoraan liittyvät hallintokulut, tekniseen tukeen liittyvät kulut sekä kokous-, tutkimus-, tiedotus- ja julkaisukulut, kuten myös komission asetuksen (EY) N:o 2909/2000 mukaisesti irtaimen ja kiinteän omaisuuden poistot, olisivat rahoituskelpoisia (4 artikla).

Rahoitus jaettaisiin vuosittain seuraavasti:

- a) 15 % määrärahasta jaettaisiin yhtä suuriin osiin kaikkien rahoituksen edellytykset täyttävien ja rahoitusta hakeneiden puolueiden kesken;
- b) 85 % jaettaisiin niille puolueille, joilla on edustajia Euroopan parlamentissa siinä suhteessa kuin niillä on edustajia.

Edellytyksenä rahoituksen saamiseen Euroopan yhteisön talousarviosta on, että vähintään 25 % puolueen talousarviosta rahoitetaan muista lähteistä (6 artikla).

Euroopan parlamentin poliittiset ryhmät ovat myöntäneet puolueille avustuksia ja henkilöstöä talousarvioistaan ja siten Euroopan parlamentin talousarviosta (”cross financing”). Tilintarkastustuomioistuin on pitänyt tätä menettelyä sääntöjen vastaisena, koska sillä ei ole nimenomaista oikeusperustaa (tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 13/2000, EYVL C 181, 28.6.2000). Toimielinten välisen sopimuksen mukaan toimintamenoilla on oltava erillinen oikeusperusta (pääsääntöisesti johdetussa oikeudessa). Tästä poikkeuksena ovat ns. valmistelevat toimet ja pilottihankkeet, joiden tavoitteena on uuden EU-toiminnan käynnistäminen. Puolueitten rahoittaminen olisi vaikeasti tulkittavissa

tällaiseksi. Vuoden 2001 budjetissa ei ole varattu rahaa puolueiden rahoittamiseen. Budjettiin on kuitenkin luotu rakenne, joka tekisi tuen maksamisen mahdolliseksi, mikäli oikeusperusta olisi olemassa (momentti B3-500N).

Rahoituksen varmistamiseksi tarve saada varainhoitoa koskeva oikeusperusta on tärkeä kysymys Euroopan parlamentille. Budjettiteknisesti kysymyksestä tulee pulmallinen: luonteensa puolesta tällaiset menot eivät kuulu yhteisön talousarvion toimintamenoihin, minne ne komission ehdotuksen mukaan oltaisiin kohdentamassa.

Ehdotus nostaa esille muun muassa kysymyksen rahoituksen täsmällisistä myöntämisedellytyksistä ja käyttötarkoituksista, siitä kuinka rahoituksen käyttötarkoituksen toteutumista voidaan käytännössä valvoa sekä kysymyksen Euroopan tason puolueiden rahoituksen suhteesta Euroopan parlamentin myöntämään puolueyhymätukeen.

Rahoituksen valvonta

Asetukseen sisältyisivät myös säännökset puolueiden rahoituksen valvonnasta. Valvontaan kuuluisi ulkopuolisen ja riippumattoman tilintarkastajan antama vuosittainen tilintarkastuskertomus, joka toimitettaisiin Euroopan parlamentille ja tilintarkastustuomioistuimelle. Valvontaviranomaisilla olisi oikeus toimittaa rahoituksen käytön tarkastuksia ja saada tietoonsa kaikki tositteet ja kirjanpitoasiakirjat sekä muut hyödyllisiksi arvioimansa asiakirjat sekä pyytää kaikkia muitakin tietoja, joita ne katsovat valvontatoimissaan tarvitsevansa. Tilintarkastustuomioistuimelle rahoitusta saaneet puolueet olisivat velvolliset antamaan kaikki sen pyytämät asiakirjat ja tiedot (5 artikla).

Voimassaolo

Komissio laatii selvityksen asetuksen täytäntöönpanosta viimeistään 18 kuukauden kuluttua sen voimaantulosta (7 artikla). Asetus on väliaikainen ja sen voimassaolo lakkaa viimeistään sen voimaantuloa seuraavan toisen varainhoitovuoden lopussa (8 artikla). Komissio laatii riittävän ajoissa edellä mainitun selvityksen perusteella ehdotuksen asiaa koskevista pysyväisjärjestelyistä.

3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Ehdotuksen toteutumisella ei ole välittömiä vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön.

4. Valtioneuvoston kanta

Ehdotuksen käsittely on vasta päässyt alkuun neuvoston alaisessa yleisten asiain työryhmässä. Ehdotukseen liittyy useita vaikeita sisällöllisiä kysymyksiä, jotka edellyttävät vielä lisäselvityksiä. Tässä vaiheessa ei ole vielä mahdollista määritellä Suomen yksityiskohtaisia kantoja asetusehdotukseen.

Suomi on valmis periaatteessa kannattamaan yleiseurooppalaisten puolueiden aseman vahvistamista koskevaa komission ehdotusta. Ehdotus voidaan nähdä osana pyrkimyksiä lähentää kansalaisia ja unionia. Ehdotettu järjestely selkeyttäisi myös Euroopan parlamentin poliittisten ryhmien rahoitukseen liittyviä kysymyksiä ja yleiseurooppalaisten puolueiden asemaa Euroopan unionissa. Ehdotuksen tarkastelussa tulisi huomioida myös eurooppalaisista yhdistyksistä käytävä keskustelu.

Ehdotus ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että osa Euroopan parlamentin paikoista varattaisiin Euroopan tason puolueiden käyttöön siten, että ne valittaisiin yleiseurooppalaisilta listoilta. Koska Euroopan

parlamentin paikkoja ei voida enää lisätä, eurooppalaisille puolueille varatut paikat pienentäisivät kansallisten edustajien lukumäärää. Lisäksi yleiseurooppalaiset listat voisivat käytännössä johtaa pienten maiden ja kielialueiden syrjintään.

Ehdotetusta oikeusperustasta on vielä keskusteltava. Nizzan sopimuksen päätösasiakirjaan liitetyn julistuksen n:o 11 kriteereistä ei saa tinkiä. Euroopan parlamentin kuulemiseen tulee tässä yhteydessä kiinnittää tavanomaista enemmän huomiota.

EU:n budjetista maksettavan rahoitusosuuden kohoamista 75%:iin ko. puolueiden kokonaisrahoituksesta voidaan pitää ylimitoitettuna. Rahoitusosuus tulisi pudottaa 50%:iin. Myös omaa rahoitusta tulee olla riittävästi.

Menot tulisi suorittaa Euroopan parlamentin budjettipääloukasta. Vuotuisen määrärahan suuruus (7 milj. euroa) vaikuttaa kohtuulliselta. Ehdotettua rahoitusta ja Euroopan parlamentin ryhmien toimintaansa parlamentin pääloukasta saamaa rahoitusta tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena.

Asetusehdotuksen on noudatettava täysin toissijaisuusperiaatetta eikä se saa vaikuttaa kansallisiin puoluerahoitusjärjestelmiin. Toimenpide ei varsinkaan saa johtaa kansallisten puolueiden rahoittamiseen, joka olisi ristiriidassa 191 artiklan kanssa.

Asiaa hoitavat oikeusministeriössä lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio, puh. 1825 7694, neuvotteleva virkamies Heidi Kaila, puh. 1825 7566 ja lainsäädäntöneuvos Outi Suviranta, puh. 1825 7646.