

Asia

Asetusehdotus yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi (oikeusvaltiomekanismi)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 40/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 2.5.2018 asetusehdotuksen unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (COM(2018) 324 final).

Ehdotuksesta on käyty neuvotteluja neuvostossa. Ehdotus on osa EU:n monivuotista rahoituskehystä vuosille 2021-2027 ja sitä koskevia neuvotteluja. Ylimääräinen Eurooppa-neuvosto pääsi 21.7.2020 sopuun elpymispaketista (monivuotinen rahoituskehys ja elpymisväline) ja sen osana käyttöön otettavasta ehdollisuusjärjestelmästä talousarvion ja elpymisvälineen suojaamiseksi.

Puheenjohtajavaltio laati Eurooppa-neuvoston sovun pohjalta kompromissitekstin asetusehdotukseksi yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi. Puheenjohtajan muokkaamaa asetusehdotusta koskeva neuvoston mandaatti ns. trilogi-neuvotteluihin (kolmikantaneuvottelut) Euroopan parlamentin kanssa hyväksyttiin pysyvien edustajien kokouksessa 30.9.2020. Trilogineuvotteluissa saavutettiin 5.11.2020 alustava sopu, joka on kirjattu yhteiseen kompromissitekstiin. Asetusehdotuksesta päätetään neuvostossa määräenemmistöllä. Asetusehdotus on kuitenkin tosiasiallisesti osa rahoituskehyskokonaisuutta, josta päätetään neuvostossa yksimielisesti.

Suomen kanta

Suomi on muodostanut asetusehdotukseen liittyvät Suomen kannat eduskuntakirjelmissä U 40/2018 vp ja UJ 40/2018 vp.

Suomi voi hyväksyä asetusehdotuksen yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi sellaisena kuin se on yhteisessä kompromissitekstissä (asiakirja 12616/20). Asetus on Suomelle olennainen ja tärkeä EU:n asianmukaisen toiminnan, hyväksyttävyyden ja uskottavuuden kannalta. Kyse on EU:n yhteisen arvopohjan vahvistamisesta. Asetus on myös keskeinen osa laajempaa, elpymispakettia koskevaa sopua. On hyvä, että neuvotteluissa ollaan saavuttamassa kompromissia.

Suomi on asetusta koskeneissa neuvotteluissa korostanut, että oikeusvaltiomekanismin tulee olla uskottava ja tehokas sekä seurauksiltaan riittävän konkreettinen. Suomi on

katsonut, että mekanismilla tulee olla ohjaavaa ja ennaltaehkäisevää vaikutusta. Suomi on myös kiinnittänyt huomiota selkeyden ja ennakoitavuuden vaatimuksiin. Nämä tavoitteet toteutuvat ehdotuksessa hyväksyttävällä tavalla.

Suomen keskeinen neuvottelutavoite on ollut, että neuvosto tekee mekanismin soveltamista koskevat päätökset määräenemmistöllä. Tämä päätöksentekomenettely on vahvistettu Eurooppa-neuvoston päätelmissä 17.-21.7.2020. Myös Euroopan parlamentin kanssa sovittu kompromissiteksti on tämän mukainen.

Suomi on kannattanut mekanismin selkeää kytkemistä oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Trilogineuvotteluissa sovittu kompromissi on vienyt tältä osin tekstiä lähemmäs Suomen tavoitteita neuvoston neuvottelumandaattiin nähden.

Kompromissitekstissä voidaan katsoa määriteltävän tarkoituksenmukaisella tavalla se, missä tilanteissa ja minkälaisilla edellytyksillä mekanismeja voidaan soveltaa, tuoden esiin riittävän yhteyden puutteelliseen varainhoitoon tai tarpeeseen suojata unionin talousarviota. Kompromissitekstiin on lisätty Suomenkin tavoitteiden mukainen esimerkkiluettelo tilanteista, jotka voivat olla osoitus rikkomuksista. Samalla kompromissiteksti mahdollistaa mekanismin soveltamisen myös ennaltaehkäisevästi, joka on Suomen tavoitteiden mukaista.

Suomi pitää tärkeänä, että asetuksen mukainen mekanismi pannaan tehokkaasti täytäntöön. Komission tulee soveltaa uutta menettelyä määrätietoisesti.

EU:n toimintaa oikeusvaltioperiaatteen lujittamiseksi on tarpeen jatkaa määrätietoisesti ja kokonaisvaltaisesti. Suomi edistää aktiivisesti tätä työtä.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio antoi 2.5.2018 asetusehdotuksen unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (COM(2018) 324 final). Tarkoituksena on luoda ehdollisuutta oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ja unionin varojen vastaanottamisen välille.

Asetusehdotusta käsitellään seuraavassa osittain neuvoston neuvottelumandaatin, mutta erityisesti neuvoston ja Euroopan parlamentin trilogineuvotteluissa saavutetun kompromissiratkaisun näkökulmasta. Pääpaino on elementeissä, joissa muutokset komission ehdotukseen ovat merkittäviä.

Useat muutokset ovat tähdänneet ehdotetun menettelyn selkeyden ja ennakoitavuuden vahvistamiseen. Tämä tukee oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden toteutumista. Muun muassa menettelyn soveltamiskynnystä on täsmennetty. Periaate, jonka mukaan kansalliselta oikeusvaltioperiaatetta koskevalta rikkomukselta edellytetään riittävää yhteyttä puutteelliseen varainhoitoon tai tarpeeseen suojata unionin talousarviota, toteutuu aiempaa selkeämmin (ns. aidon ehdollisuuden periaate). Jäsenvaltiot ovat myös pitäneet objektiivisuuden ja jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteita tärkeinä. Näiden toteutumista on asetustekstissä entisestään vahvistettu. Asetusehdotus ei ole kuitenkaan kaikilta osin kehittynyt Suomen toivomaan suuntaan (esimerkiksi sanan ”oikeusvaltio” poistaminen asetuksen nimestä), mutta lopputulosta arvioidaan kokonaisuutena.

Asetuksen nimeksi on muutettu asetus yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi. Komission ehdotus asetuksen nimeksi sisälsi selkeämmän viittauksen oikeusvaltioperiaatteen.

Asetuksen johdanto-osassa viitataan Eurooppa-neuvoston päätelmien 17.-21.7.2020 oikeusvaltioperiaatetta ja ehdollisuusjärjestelmää koskeviin kirjauksiin. Päätelmissä todetaan, että käyttöön otetaan ehdollisuusjärjestelmä (jäljempänä *mekanismi*) talousarvion ja elpymisvälineen suojaamiseksi. Asetustekstiin on tehty muutokset, jotka seuraavat **mekanismin soveltamisalan ulottamisesta koskemaan myös elpymisvälinettä** sekä unionin talousarviolla taattuja lainoja ja muita välineitä.

Asetuksen 1 artiklan mukaan **asetuksessa vahvistetaan säännöt, jotka ovat tarpeen unionin talousarvion suojaamiseksi silloin, kun jäsenvaltioissa esiintyy oikeusvaltioperiaatteiden rikkomuksia**. Komission ehdotuksessa käytetty ilmaisu ”oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvat yleiset puutteet” on korvattu ilmaisulla ”oikeusvaltioperiaatteiden rikkomukset”. Koko asetustekstiin on tehty tästä johtuvat muutokset. Johdanto-osan 11 perustelukappaleessa selvennetään käytettyä ilmaisua siten, että kyseessä voi olla yksittäinen oikeusvaltioperiaatteita koskeva rikkomus tai erityisesti rikkomukset, jotka ovat yleisiä tai johtuvat viranomaisten toistuvista käytännöistä tai laiminlyönneistä, tai näiden viranomaisten toteuttamista yleisistä toimenpiteistä.

Uuteen 2a artiklaan sisältyy **luettelo seikoista, jotka voivat asetusta sovellettaessa olla osoitus oikeusvaltioperiaatteiden rikkomuksista**. Saman sisältöinen luettelo sisältyi komission ehdotuksen 3 artiklan 2 kohtaan. Kuten komissionkin ehdotuksessa, luettelo on avoin. Luettelo ei sisältynyt neuvoston neuvottelumandaatin tekstiin.

Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan olisi **toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä, jos 5 artiklan mukaisesti on todennettu, että oikeusvaltioperiaatteiden rikkomukset jäsenvaltiossa vaikuttavat tai vakavasti uhkaavat riittävän suoralla tavalla vaikuttaa haitallisesti EU:n talousarvion moitteettoman varainhoidon toteutumiseen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen**. Komission ehdotukseen verrattuna asetuksen soveltamiskynnystä on täsmennetty. Edellytyksenä toimenpiteille olisi rikkomusten todentaminen 5 artiklan mukaisessa menettelyssä. Lisäksi kohdassa määritellään, että rikkomusten vaikutuksen tai niiden uhan tulee olla riittävän suora ja uhan luonteeltaan vakava. Vaikutuksen tai sen vakavan uhan tulee kohdistua EU:n talousarvion moitteettoman varainhoidon toteutumiseen, kun sen komission ehdotuksen mukaan olisi tullut kohdistua moitteettoman varainhoidon periaatteen toteutumiseen. Unionin taloudellisten etujen suojaamista koskeva teksti on säilynyt ennallaan.

Asetuksen 4 artiklassa **lopullisten varojen saajien tai edunsaajien asemaa** on neuvoston neuvottelumandaatissa ja erityisesti trilogineuvotteluissa vahvennettu monin tavoin. Lopullisten varojen saajien ja edunsaajien asemaa koskevaa 2 kohtaa täsmennettiin neuvoston neuvottelumandaatissa siten, että jollei toimenpiteiden hyväksymistä koskevassa päätöksessä toisin määrätä, toimenpiteiden määrääminen ei vaikuta varsinkaan valtiollisten elinten tai jäsenvaltioiden velvollisuuksiin lopullisia varojen saajia tai edunsaajia kohtaan. Trilogineuvotteluissa 4 artiklan 2 ja uuteen 3a ja 3b kohtaan lisättiin jäsenvaltioille ja komissiolle velvoitteita, joilla pyritään turvaamaan lopullisten varojen saajien tai edunsaajien asemaa.

Toimenpiteiden oikeasuhteisuutta koskevaa 4 artiklan 3 kohtaa on täsmennetty sekä neuvoston neuvottelumandaatissa että edelleen trilogineuvotteluissa. Kohtaan on lisätty seikkoja, jotka tulee ottaa huomioon toimenpiteitä määritettäessä. On huomioitava

oikeusvaltioperiaatteiden rikkomusten todelliset tai mahdolliset vaikutukset unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin. Arvioinnissa on otettava asianmukaisesti huomioon rikkomusten luonteen, vakavuuden ja laajuuden lisäksi myös niiden kesto. Tämä heijastaa myös EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Menettelyä koskevia 5 artiklan **säännöksiä** on täsmennetty erityisesti trilogineuvotteluissa. Etenkin määräajat ja neuvoston päätöksenteko ovat olleet tarkastelun kohteina. Ehdotuksen 5 artiklan 1 kohtaan on trilogineuvotteluissa lisätty komission velvoite arvioida ennen mekanismin käynnistämistä, voitaisiinko muilla unionin lainsäädännössä määritellyillä menettelyillä suojella unionin talousarviota tehokkaammin. Artiklan 2 kohtaan on trilogineuvotteluissa muokattu sanonnallisesti, mutta sen olennainen sisältö on pysynyt komission ehdotusta vastaavana. Komission tulee menettelyn käynnistämistä arvioidessaan ottaa huomioon kaikki merkityksellinen tieto käytössä olevista lähteistä. Määräaikoja koskevia kirjauksia on lisätty 4, 5, uuteen 5bis ja 6 kohtaan. Trilogineuvotteluissa lisätyn uuden 5a kohdan mukaan komission on toimenpiteiden suhteellisuutta arvioidessa otettava asianmukaisesti huomioon 2 kohdassa tarkoitettut tiedot ja ohjeet.

Neuvoston neuvottelumandaatissa ja trilogineuvotteluissa on muutettu komission ehdotuksen 5 artiklan 7 kohtaa. Komission ehdotuksen mukaan neuvosto hyväksyisi komission ehdotuksen ns. käänteisellä määräenemmistöllä (neuvoston katsottaisiin hyväksyneen komission ehdotuksen, mikäli se ei päättä hylätä sitä määräenemmistöllä). Eurooppa-neuvoston päätelmien 17.-21.7.2020 mukaan **toimenpiteitä koskevat päätökset tehdään neuvostossa määräenemmistöllä**. EU:n perussopimusten mukaisesti, ellei muuta päätöksenmenettelyä ole vahvistettu, sovelletaan määräenemmistöä.

Neuvoston neuvottelumandaatissa **johdanto-osaan lisättiin uusi 17a perustelukappale**, jonka mukaan mekanismin mukaisista toimenpiteistä päättämisessä ja toimenpiteiden poistamisessa tulee kunnioittaa objektiivisuuden, tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita ja menettelyssä tulee edetä tosiasioiden pohjalta. Jos jäsenvaltio katsoo, että näin ei ole tapahtunut, se voi pyytää asiasta keskustelua seuraavassa Eurooppa-neuvostossa. Tämä saisi pidentää menettelyä komission ehdotuksen antamisesta neuvoston päätökseen asti enintään kolmeen kuukauteen.

Asetuksen 5 artiklan 7 kohdan mukaan neuvosto tekee päätöksen kuukauden kuluessa komission ehdotuksen vastaanottamisesta. Mahdollisuus saattaa asia Eurooppa-neuvoston keskusteluun on otettu kohdassa huomioon. Poikkeuksellisissa olosuhteissa päätöksen tekemisen määräaika voidaan pidentää yhdestä kuukaudesta kolmeen kuukauteen. Trilogineuvotteluissa Euroopan parlamentti on pyrkinyt vahvistamaan neuvoston päätöksentekoa koskevia kirjauksia päätöksenteon tehokkuuden varmentamiseksi. Asetuksen 5 artiklan 7 kohtaan on lisätty komission velvoite käyttää tarvittaessa oikeuttaan pyytää puheenjohtajaa kutsumaan neuvosto koolle (Euroopan unionin toiminnasta laaditun sopimuksen 237 artikla) oikea-aikaisen päätöksen varmistamiseksi.

Komission ehdotusta **toimenpiteiden kumoamista** koskevaksi 6 artiklaksi tarkennettiin neuvoston neuvottelumandaatissa lisäämällä komission velvoite uudelleenarvioida tilannetta jäsenvaltiossa viimeistään vuoden kuluttua siitä, kun neuvosto on tehnyt toimenpiteitä koskevan päätöksen. Komissio voi joko lopettaa toimet, lopettaa ne osittain tai jatkaa niitä. Komission tulee toimittaa päätösehdotus neuvostolle, jos toimet lopetetaan kokonaan tai osittain taikka antaa tietoja neuvostolle siitä, että komissio on päättänyt jatkaa toimenpiteitä. Trilogineuvotteluissa 2 kohtaan on lisätty määräaika komission toimille.

Trilogineuvotteluissa asetukseen on lisätty uusi 7a artikla, jossa asetetaan **komissiolle velvoite raportoida** Euroopan parlamentille ja neuvostolle **asetuksen soveltamisesta** ja erityisesti toimenpiteiden tehokkuudesta neljän vuoden kuluttua asetuksen voimaantulopäivästä. Ei ole epätavanomaista, että EU-säädöksissä on tällaisia kirjauksia.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotus perustuu unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 322 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 a artiklaan. Määräykset muodostavat oikeusperustan asetuksille, joilla annetaan unionin varainhoitosäännöt.

Ehdotettua oikeusperustaa on pidetty asianmukaisena, kunhan vaatimus menettelyn aidosta ehdollisuudesta toteutuu. Ehdotuksen muut tavoitteet (lähinnä petosten torjunta) ovat liitännäisiä eikä niitä varten ole katsottu tarvittavan erillisiä oikeusperustoja.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin vastuuvaliokuntina ovat parlamentin budjettivaliokunta (BUDG) ja talousarvion valvontavaliokunta (CONT). Esittelijöinä ovat Eider Gardiazabal Rubial (S&D) ja Petri Sarvamaa (EPP).

Euroopan parlamentti hyväksyi ensimmäisen käsittelyn kantansa 4.4.2019 (T8-0349/2019).

Kansallinen valmistelu

MFF-johtoryhmä, kirjallinen menettely 11.11.2020.

EU-ministerivaliokunta 13.11.2020.

Valtioneuvoston kannat U-kirjelmään U 40/2018 vp on linjattu EU-ministerivaliokunnassa 20.6.2018.

Eduskuntakäsittely

SuVL 12/2018 vp, UaVL 13/2018 vp, VaVL 13/2018 vp ja LaVL 23/2018 vp.

Perustuslakivaliokunta on 7.3.2019 hyväksynyt kannanoton liittyen eduskuntakirjelmään UJ 40/2018 vp: ”Perustuslakivaliokunta painottaa oikeusvaltioperiaatteen merkitystä EU:n kehittämisessä ja toiminnassa. Säännösten tulee kuitenkin täyttää selkeyden ja ennustettavuuden vaatimukset. Valiokunta pitää valtioneuvoston asiassa esittämiä kantoja asianmukaisina. Valiokunta kiinnittää huomiota saamaansa selvitykseen ja yhtyy valtioneuvoston kantaan”. Suuri valiokunta on hyväksynyt 8.3.2019 eduskunnan kannan SuVEK 207/2018 vp: ”Päätetään lähettää perustuslakivaliokunnan kannanotto valtioneuvostolle tiedoksi. Todetaan, että suuri valiokunta on ottanut asiaan kantaa lausunnossaan SuVL 12/2018 vp”.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suomi on sitoutunut noudattamaan oikeusvaltioperiaatetta perustuslain, Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden

mukaisesti. EU:n jäsenenä Suomi on sitoutunut unionin yhteisiin arvoihin. Ehdotuksella pyritään tukemaan näiden arvojen toteutumista jäsenvaltioissa.

Oikeusvaltioperiaatteesta säättäminen kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 ja 2 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Asiaa on kuvattu tarkemmin eduskuntakirjelmissä U 40/2018 vp ja UJ 40/2018 vp.

Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on kuvattu eduskuntakirjelmissä U 40/2018 vp sekä UJ 40/2018 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan oikeusvaltioperiaatetta vahvistetaan. EU-rahoituksen käyttö voidaan kytkeä oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen.

Suomen EU-puheenjohtajakauden ohjelman mukaan EU on ennen kaikkea arvoyhteisö, ja sen jäsenyys edellyttää EU:n yhteisiin perusarvoihin sitoutumista. EU:n asianmukaisen toiminnan, hyväksyttävyyden ja uskottavuuden kannalta on välttämätöntä turvata ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Näiden yhteisten arvojen turvaaminen ja vahvistaminen on toteutettava kokonaisvaltaisella tavalla. Neuvoston puheenjohtajana Suomi toimi sen hyväksi, että EU:n oikeusvaltiovälineitä vahvistetaan ja kehitetään. Tavoitteena oli löytää parempia ja tehokkaampia keinoja varmistaa yhteisten arvojen kunnioittaminen jäsenvaltioissa sekä ennaltaehkäistä ongelmat. Myös neuvottelut ehdollisuuden luomisesta EU-varojen vastaanottamisen ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen välille jatkuivat. Tavoitteena oli edistää tasapainoista ja tehokasta mekanismia, jossa EU:n rahoitus kytketään oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Suomen EU-puheenjohtajakaudella unionissa tehostettiin Suomen johdolla oikeusvaltioperiaatteen noudattamista ja erityisesti niihin liittyvien ongelmien ennaltaehkäisemistä. Suomi edisti rahoituskehysneuvottelujen yhteydessä yhteisymmärryksen löytämistä oikeusvaltiomekanismia koskevaan asetusehdotukseen.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä 17.-21.7.2020 todetaan, että unionin taloudellisia etuja on suojattava unionin perussopimusten yleisten periaatteiden, erityisesti SEU 2 artiklan arvojen mukaisesti. Eurooppa-neuvosto korostaa, että unionin taloudellisten etujen suojaaminen on tärkeää. Eurooppa-neuvosto painottaa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen merkitystä. Tätä taustaa vasten otetaan käyttöön ehdollisuusjärjestelmä talousarvion ja elpymisvälineen suojaamiseksi. Tässä yhteydessä komissio ehdottaa rikkomistapauksissa sovellettavia toimenpiteitä, jotka neuvosto hyväksyy määräenemmistöllä. Eurooppa-neuvosto palaa asiaan pikaisesti.

Asiakirjat

12616/20 LIMITE

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Päivi Pietarinen, VNEUS, paivi.pietarinen@vnk.fi, 0295 160 354
Heidi Kaila, VNEUS, heidi.kaila@vnk.fi, 0295 160 313

EUTORI-tunnus

EU/2018/0998

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	Oikeusvaltioperiaate, rahoituskehykset, budjetti OM, SM, UM, VM, VNK
Tiedoksi	EUE, MMM, OKM, STM, TEM, TULLI, VTV, YM
