

**U 40/2018 rd**

**Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna (*förordning om skydd av EU:s budget vid rättsstatsbrister*)**

På grundval av 96 § 2 mom. i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 2 maj 2018 till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 27 juni 2018

**Statsminister Juha Sipilä**

Lagstiftningsråd Heidi Kaila

## **FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM SKYDD AV UNIONENS BUDGET VID GENERELLA BRISTER NÄR DET GÄLLER RÄTTSSTATENS PRINCIPER I MEDLEMSSTATERNA**

### **1 Förslagets mål och bakgrund**

#### **1.1 Mål**

Europeiska kommissionen lämnade den 2 maj 2018 ett förslag till förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna (COM(2018) 324 final). Syftet med förslaget är att skapa villkorlighet mellan mottagande och användning av medel från unionen samt efterlevnad av rättsstatens principer. Respekt för rättsstaten är enligt kommissionen en viktig förutsättning för sund ekonomisk förvaltning och effektiv unions finansiering. Det har också samband med skydd av unionens ekonomiska intressen. I den föreslagna förordningen ingår förfarande för att avbryta, minska eller senarelägga unionens finansiering vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i en medlemsstat. I förordningen ingår också ett förfarande för att upphäva sådana åtgärder.

Förslaget utgör en del av en större helhet som siktar på att säkerställa att medlemsstaternas ekonomiska, administrativa och rättsliga verksamhetsmiljö stöder strävan att använda unionens tillgångar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I denna helhet ingår bland annat fastställandet av Europeiska unionens fleråriga budgetram 2021—2027 och förnyelsen av unionens sammanhållningspolitik. Förslaget har också samband med en bredare diskussion i unionen om hur man följer upp hur rättsstatens principer respekteras i medlemsstaterna och hur man kan ingripa i situationer där respekten för principerna är hotad. I sista hand är det frågan om det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och om att följa principen om ett lojalt samarbete.

#### **1.2 Koppling till Europeiska unionens fleråriga budgetram**

Kommissionen lämnade den 2 maj 2018 meddelandet ”En modern budget för ett EU som skyddar, försvarar och sätter medborgarna i centrum – Flerårig budgetram 2021—2027” (COM(2018) 321 final), ett förslag om ett interinstitutionellt avtal gällande budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning (COM(2018) 323 final) samt flera lagstiftningsförslag. Dessa utgör kommissionens förslag till Europeiska unionens fleråriga budgetram gällande 2021—2027.

Medlemsstaterna ska redan enligt reglerna i den gällande fleråriga budgetramen 2014—2020 påvisa att deras regelverk gällande ekonomisk förvaltning är starkt, att relevant unionslagstiftning tillämpas på rätt sätt och att de har tillräcklig administrativ och institutionell beredskap för att uppnå resultat med hjälp av unionens finansiering.

Kommissionens förslag till flerårig budgetram ger en möjlighet att granska om de gällande principerna har skapat en stark grund för effektivitet samt hur villkorligheten mellan att ta emot finansiering från unionen och att respektera unionens regler kan förstärkas. Som en del av den nya budgetramen är det också avsikten att grunda fonden Rättigheter och värden (COM(2018) 383 final) som fokuserar på juridik, rättigheter och värden. Med program som hör till fonden stöds de gemensamma europeiska värden och individens rättigheter som skydd-

das av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt främjas utvecklingen av ett europeiskt rättsligt område baserat på rättsstaten.

Finlands preliminära ståndpunkter gällande förslag till budgetramar, inklusive förslaget som är ämnet för denna U-skrivelse, har presenterats för riksdagen i utredningen E 29/2018 rd som lämnades den 8 maj 2018. Statsrådet lämnar U-skrivelser till riksdagen om förslagen till budgetramar, inklusive förslaget gällande fonden Rättigheter och värden.

### 1.3 Koppling till reform av Europeiska unionens kohesionspolitik

Europeiska unionen främjar ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet och harmonisk utveckling mellan medlemsstaterna, särskilt med unionens instrument för kohesionspolitik, som är Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och sammanhållningsfonden. För att säkerställa effektivitet och resultat för det stöd som beviljas ur fonderna ingår i regelverket villkor kopplade till att annan politik i unionen och unionens lagstiftning följs och där agerande i strid med dem kan leda till att finansiering från unionen nekas.

Kommissionen presenterade den 29 maj 2018 ett förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för sju gemensamt förvaltade fonder (COM(2018) 375 final). De gemensamma bestämmelserna gäller Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering. Kommissionen lämnade den 29 maj 2018 ett förslag till förordning om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden (COM(2018) 372 final) och den 30 maj 2018 ett förslag till förordning om Europeiska socialfonden+ (COM(2018) 382 final). Kommissionen lämnar förslag som hör till inrikesministeriets område senare.

Avsikten är att övergå från dagens förutsättningar till ett mindre antal konkreta verksamhetsmiljövillkor som är bundna till programmets mål. En del av villkoren skulle gälla genomgående teman och de skulle tillämpas generellt för alla mål. Ett av temana är att följa Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i åtgärder som stöds ur fonderna. Kommissionen skulle när förutsättningar enligt förordningen uppfylls neka utbetalningar, fördröja dem eller kräva dem tillbaka.

Medlemsstaterna skulle ansvara för att villkoren uppfylls under hela programperioden. Så länge som förutsättningarna knutna till programmet inte uppfylls i en medlemsstat kan inte utbetalningsbegäran ställas till kommissionen. Kommissionen skulle i samband med programförhandlingarna samt i en separat halvtidsgranskning säkerställa att programmen stöder de utmaningar som har specificerats i medlemsstaternas landspecifika observationer som en del av planeringsterminen för den europeiska ekonomin. Regleringen skulle innehålla två olika mekanismer: omfördelning av programmedel och sanktioner. Avvikelse, som alltför stort underskott i den offentliga ekonomin, leder till sanktioner på olika nivåer och i sista hand till frysning av de betalningsåtaganden som anvisats till ifrågavarande medlemsstat. På motsvarande sätt som i den gällande regleringen föreslår kommissionen att sanktionerna skulle täcka såväl utbetalningar som åtaganden.

Som kompletterande instrument för att främja verksamhetsmiljön föreslår kommissionen också reformstödsprogrammet för att främja strukturreformer i medlemsstaterna (COM(2018) 391 final).

Statsrådet lämnar separata U-skrivelser till riksdagen om förslagen gällande gemensamma bestämmelser för fonderna och reformprogrammet.

#### 1.4 Koppling till åtgärder gällande att följa rättsstatens principer

Europeiska unionen är en värdegemenskap och grunden för den europeiska integrationen är att respektera en gemensam värdegrund. Rättsstaten är ett av de centrala värden som unionen bygger på. Respekt för principen är enligt artikel 49 i unionsfördraget en förutsättning för medlemskap i unionen. Rättsstatsprincipen är inskriven i unionsfördragets inledning och i dess artikel 2 samt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Dessutom hänvisas det till principen i unionsfördragets artikel 7. Principen är viktig för medborgarna, men även för företagsinitiativ, innovation och investeringar.

Respekten för rättsstatsprincipen följs upp med olika instrument i unionen. Medlemsstaterna har förbundit sig att föra en regelbunden dialog i rådet för att främja och trygga principen om rättsstaten. Det meddelande som kommissionen lämnade den 11 mars 2014 om En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen (COM(2014) 158 final) (*i fortsättningen unionens rättsstatsram*) innehåller ett s.k. system för tidig varning för de situationer där rättsstatsprincipen är utsatt för hot av systemnatur i någon medlemsstat. För allvarigare situationer kan ett förfarande enligt artikel 7 i unionsfördraget tillämpas. I förfarandets första, s.k. förebyggande fas, kan man konstatera att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter värden som anges i unionsfördragets artikel 2. I den andra fasen av förfarandet ingår möjlighet till sanktioner. Den tillämpas om medlemsstaten allvarligt och ihållande åsidosätter ovan nämnda värden.

Respekten för rättsstatsprincipen har under den senaste tiden väckt oro inom Europeiska unionen. I bakgrunden finns särskilt utvecklingen av rättsstaten och demokratin i Polen. Även rättsstatens situation i Ungern, Rumänien och Malta har lyfts fram. Kommissionen tog för första gången unionens rättsstatsram i bruk den 13 januari 2016 på grund av rättsstatsituationen i Polen. Kommissionen föreslog den 20 december 2017 rådet villkorligt att rådet skulle inleda den första, det vill säga förebyggande fasen i ett förfarande enligt unionsfördragets artikel 7 när det gäller Polen.

Utöver det förslag till förordning som den här U-skrivelsen gäller planeras det också andra projekt i unionen för att förstärka efterlevnaden av rättsstatsprincipen. I kommissionens arbetsprogram för 2018 (COM(2017) 650 final) finns en notering om ett initiativ som läggs fram i oktober–november 2018 för att stärka skyddet av rättsstatsprincipen. Rådet avser att bedöma sin rättsstatsdialog på nytt före slutet av 2019 och samtidigt överväga att ändra den till en årlig inbördes översyn. Också Europaparlamentet har sett det nödvändigt att förstärka verkställandet av unionens värden och uppföljningen av detta i medlemsstaterna. Den 25 oktober 2016 godkände parlamentet en resolution om rekommendationer till kommissionen om inrättande av en EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter (2015/2254(INL)).

Statsrådets kansli har till riksdagen lämnat flera utredningar gällande tillämpning av principen om rättsstaten (se bland annat E 66/2013 rd och kompletterande skrivelser).

## 2 Förslagets huvudsakliga innehåll

### 2.1 Mål

Med förordningen fastställs enligt dess artikel 1 de regler som är nödvändiga för att skydda unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna.

Syftet är att säkerställa att medlemsstaterna genomför unionens budget enligt principen om sund ekonomisk förvaltning som fastställs i unionsrätten och att unionens ekonomiska intressen skyddas. Enligt kommissionen kan generella brister i medlemsstaterna när det gäller rättsstatens principer leda till risk för ekonomiska förluster. Om brister uppträder ska man kunna ingripa på unionsnivå.

Principen om sund ekonomisk förvaltning är fastställd i artikel 317 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och i kapitel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1—96) (i fortsättningen *budgetförordningen*). Ändring av förordningen är anhängig.

## 2.2 Definitioner

I förordningens artikel 2 definieras begreppen ”rättsstaten”, ”generell brist när det gäller rättsstatens principer” och ”offentligt organ”. Definitionerna fastställs för ändamålen med ifrågasvarande förordning.

### Rättsstaten

Artikeln punkt a) innehåller en definition av rättsstaten. Till rättsstaten hör principerna om laglighet, inbegripet en öppen, ansvarsskyldig, demokratisk och pluralistisk lagstiftningsprocess, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, effektivt rättsligt skydd av oberoende domstolar, inbegripet grundläggande rättigheter, maktdelning och likhet inför lagen.

Rättsstaten har medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner som grund. Rättsstatens kärna består i att all offentlig makt utövas inom de ramar som anges i lagstiftningen i enlighet med värden som gäller demokrati och grundläggande rättigheter samt under överinseende av oberoende och opartiska domstolar. Synen på det exakta innehållet i principen varierar mellan olika medlemsstater beroende på deras konstitutioner. I unionsfördraget erkänns medlemsstaternas olika författningstraditioner.

Begreppet ”rättsstaten” är inte definierat i Europeiska unionens grundfördrag eller unionens lagstiftning. Europeiska unionens domstol har dock hänvisat till den i flera avgöranden. Enligt domstolen ligger värden som rättsstatsprincipen till grund för unionen. Den har betonat att det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och bland annat deras domstolar bygger på den grundläggande premissen att medlemsstaterna delar bland annat värden enligt artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen. Domstolen betonar betydelsen av principerna om laglighet, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av verkställande befogenheter, maktdelning och effektivt rättsligt skydd av oberoende domstolar (se bland annat ärendet C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, dom 27.2.2018, ännu inte publicerad i samlingen av rättsfall, och där angiven rättspraxis). Unionens rättsstatsram innehåller en definition av rättsstaten som i stort motsvarar definitionen enligt förslaget.

Begreppet ”rättsstaten” har inte heller definierats i internationella förpliktelser som är gemensamma för medlemsstaterna. Den så kallade kommissionen i Venedig, som är Europarådets rådgivande organ i grundlagsfrågor, har med stöd av Europadomstolens rättspraxis ansett att bland annat följande egenskaper sammanhänger med principen: laglighet (inberäknat öppen, redovisningsskyldig och demokratisk lagstiftningsprocess), rättssäkerhet, förbud mot godtycke, rättsskydd i oberoende och opartiska domstolar samt respekt för mänskliga rättigheter, förbud mot diskriminering och likhet inför lagen.

### Generell brist när det gäller rättsstatens principer

Artikelns punkt b) innehåller en definition av generell brist när det gäller rättsstatens principer. Med en sådan brist avses en omfattande eller återkommande praxis, underlåtenhet eller åtgärd från myndigheternas sida som påverkar rättsstaten.

Utgångspunkten i definitionen är omfattningen av praxis, underlåtenhet eller åtgärder eller hur återkommande de är. Enstaka händelser som innebär brott mot rättsstaten behandlas i de nationella rättssystemen inom ramen för deras internationella tillsynsmekanismer som har skapats med stöd av Europakonventionen. Alla medlemsstater är parter i konventionen. Dessutom binder förpliktelser gällande grundläggande rättigheter som följer av unionsrätten medlemsstaterna inom unionsrättens tillämpningsområde.

Uttrycket ”påverkar” som ingår i definitionen är inte särskilt tydligt avgränsat. Definitionen är inte kopplad till tillsynspraxis hos internationella organ för mänskliga rättigheter eller Europeiska unionens domstols rättspraxis. Dessutom hänvisas det till rättsstaten i såväl det begrepp som ska definieras som i själva definitionen av begreppet. Bristens koppling till en sund ekonomisk förvaltning eller skyddet av unionens finansiella intressen konstateras först i förordningens artikel 3. Definitionen bör läsas tillsammans med de grunder som anges i denna artikel.

Uttrycket ”påverkar” sätter inte tröskeln för att tillämpa förfarandet särskilt högt. Det att förutsättningarna för tillämpning av förslaget uppfylls betyder inte i sig att medlemsstaten inte skulle kunna betraktas som en rättsstat. Tillämpningströskeln skulle vara lägre än trösklarna för förfaranden enligt unionens rättsstatsram och unionsfördragets artikel 7. Vid jämförelse av olika förfaranden bör det betonas att de lämpar sig för situationer av olika allvarlighetsgrad och att aktörer och förfaranden i dem skiljer sig från varandra.

Aktivering av unionens rättsstatsram förutsätter att ”rättsstatsprincipen är utsatt för hot av systemnatur”. Med hot av systemnatur hänvisar man till systematiska brister. Kommissionen inleder förfarandet i situationer där myndigheterna i en medlemsstat vidtar åtgärder eller tolererar situationer som sannolikt negativt påverkar integritet, stabilitet eller vederbörliga funktioner för de institutioner och skyddsmekanismer som på nationell nivå har inrättats för att säkra rättsstaten. Tröskeln för att tillämpa ett förfarande enligt unionsfördragets artikel 7 är högre. I en första fas enligt artikelns punkt 1 kan rådet på motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, Europaparlamentet eller kommissionen efter att ha fått parlamentets samtycke, med fyra femtedelars majoritet av sina medlemmar konstatera att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter värden som anges i unionsfördragets artikel 2. I förfarandets andra skede kan Europeiska rådet enhälligt konstatera att någon medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter dessa värden. Därefter kan rådet med kvalificerad majoritet besluta om eventuella sanktioner.

Kommissionen kan också med stöd av artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ingripa med överträdelseförfarande i situationer där medlemsstater bryter mot rättsstatsprincipen inom tillämpningsområdet för unionsrätten. Om ärendet förs till Europeiska unionens domstol kan domstolen på begäran av kommissionen ålägga medlemsstaten att betala ett standardbelopp vid talan enligt artikel 260 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och ett vite per dag för varje dag efter domen som underlåtenheten fortsätter.

### Offentligt organ

I artikelns punkt c) definieras begreppet ”offentligt organ”. Med begreppet avses alla myndigheter på alla förvaltningsnivåer, inbegripet nationella, regionala och lokala myndigheter samt

organisationer i medlemsstaterna. När det gäller sådana organisationer hänvisas till unionens budgetförordning vars ändring är anhängig.

### 2.3 Åtgärder

I förordningens artikel 3 redogörs för vilka funktioner i en medlemsstat som underlåtenhet att följa rättsstatens principer kan påverka så att det får en negativ effekt för en sund ekonomisk förvaltning i unionen eller skyddet av unionens ekonomiska intressen.

Lämpliga åtgärder ska vidtas om en generell brist när det gäller rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att påverka principerna för en sund ekonomisk förvaltning eller skyddet av unionens finansiella intressen, i synnerhet när det gäller funktioner uppräknade i artikeln. Uttrycket ”påverkar eller riskerar att påverka” är inte särskilt skarpt avgränsat.

Rättsstatens principer omfattar olika slags element, och brister gällande dessa kan visa sig på olika sätt inom olika sektorer. Kommissionen har strävat efter att uttryckligen specificera de situationer där bristerna visar sig i förhållande till ifrågavarande mål. I artikelns punkt 1 ingår en förteckning av exempelkaraktär över funktioner som påverkan eller risk för påverkan kan rikta sig mot inom förordningens tillämpningsområde. I förteckningen nämns relevant funktion hos myndigheter som ansvarar för genomförandet av unionens budget, att utrednings- och åklagarmyndigheterna fungerar väl, oberoende domstolars effektiva rättsliga prövning, nationella domstolars eller administrativa myndigheters verksamhet, återbetalning av belopp som betalats ut på felaktiga grunder samt det snabba och effektiva samarbetet med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning och med Europeiska åklagarmyndigheten i deras utredningar eller åtal. Europeiska åklagarmyndigheten är en ny unionsmyndighet som inleder sin verksamhet 2020 när den nya budgetramen börjar. Myndighetens uppgift är att undersöka korruption och annat missbruk riktat mot unionens tillgångar. I denna punkt och i förordningens inledningsdel beskrivs de krav som ställs på myndigheternas verksamhet mera i detalj.

I artikelns punkt 2 ingår en förteckning av exempelkaraktär över generella brister när det gäller rättsstatens principer. Sådana brister är att äventyra rättsväsendets oberoende, att inte förhindra, rätta till eller tillgripa påföljder mot godtyckliga eller olagliga beslut, att undanhålla tillräckliga finansiella och mänskliga resurser, att säkerställa avsaknaden av intressekonflikter samt vissa åtgärder som påverkar tillgången till rättsmedel och deras effektivitet. Förteckningen är inte kopplad till användning av unionens tillgångar.

Som jämförelse är inte situationer där unionens rättsstatsram kan tas i bruk beskrivna lika detaljerat. Rättsstatsramen lämpar sig i situationer där en medlemsstats politiska, institutionella och/eller rättsordning, dess konstitutionella struktur, maktindelning, rättsväsendets oberoende eller opartiskhet eller dess system för rättslig prövning är hotade. Det är motiverat att situationer beskrivs mera detaljerat i ett förfarande enligt förslaget än i unionens rättsstatsram, speciellt med hänsyn tagen till de åtgärder som anges i förslaget.

### 2.4 Åtgärdernas innehåll

I fördragets artikel 4 definieras de åtgärder som kan vidtas om det observeras generella brister när det gäller respekten för rättsstatens principer.

Förordningen tillämpas när unionens budget genomförs med direkt eller indirekt förvaltning, och ett offentligt organ är mottagare, samt för allt användande av programmedel från unionens budget i medlemsstaterna, inklusive delad förvaltning enligt budgetförordningen, som strukturfondsprogrammen och landsbygdsutvecklingsprogrammet EMKR. Åtgärderna skulle kunna riktas också mot det kommande Horisont Europa-programmet, Fonden för ett sammanlänkat

Europa och InvestEU-fonden samt landsbygdsutvecklingsprogram utanför den allmänna förordningen.

Åtgärderna skulle inkludera det tillfälliga inställandet av utbetalningar och upphävandet av åtaganden, en minskning av medel i befintliga åtaganden och ett förbud mot att ingå nya åtaganden med mottagarna. Det skulle kunna bli frågan om en eller flera åtgärder. I förteckningen hänvisas till vissa förfaranden enligt unionens budgetförordning.

Kommissionen konstaterar att även om åtgärder i princip skulle kunna tillämpas inom alla politikområden där utgifter finansieras ur unionens budget, bör villkorligheten i anslutning till finansiering alltid vara precis och proportionerlig och det bör finnas en tillräcklig koppling mellan villkoren och syftet med finansieringen. Enligt kommissionen ska åtgärderna i så stor utsträckning som möjligt inriktas på de unionsåtgärder som påverkas eller kan komma att påverkas av denna brist.

När det gäller proportionaliteten preciserar kommissionen att man vid beslut om åtgärder i synnerhet bör beakta allvaret i situationen, den tid som har förflutit sedan det berörda agerandet påbörjades, hur länge detta pågått och om det varit ett återkommande fenomen, den berörda medlemsstatens samarbetsvilja samt denna brists konsekvenser för de berörda unionsmedlen. Dessa förhållanden avspeglar Europeiska unionens domstols rättspraxis. Kommissionen har vid precisering av en motsvarande lista presenterat på vilka grunder den beräknar det standardbelopp eller det vite som den kräver i samband med överträdelseförfaranden (se kommissionens meddelande om tillämpning av artikel 228 i EU:s grundfördrag SEC(2005) 1658, EUT C 126, 7.6.2007, s. 15.)

I artikeln konstateras att införandet av lämpliga åtgärder inte påverkar skyldigheten för offentliga organ eller medlemsstater att göra utbetalningar till slutliga mottagare eller stödmottagare. Åtgärderna skulle med andra ord inte riktas mot enskilda mottagare av unionens stöd, som stödmottagare från jordbruks-, struktur- och andra fonder, Erasmus-studenter, forskare och civilsamhällets organisationer. Från medlemsstatens sida lär bestämmelsen betyda att införande av åtgärder inte påverkar medlemsstaternas skyldighet att genomföra åtgärder i anslutning till programmet eller fonden, i synnerhet skyldigheten att göra utbetalningar till slutliga förmånstagare.

På motsvarande sätt ska man i ett förfarande enligt artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen ”beakta de möjliga följder som ett sådant tillfälligt upphävande kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter”.

## 2.5 Förfarande

I förordningens artikel 5 fastställs det förfarande som kommissionen ska följa när ett förslag om åtgärder lämnas till rådet. I förordningens artikel 6 fastställs förfarandet för att upphäva åtgärderna efter det att den generella bristen som är föremål för åtgärder har rättats till i medlemsstaten.

Kommissionen kan inleda ett förfarande enligt förordningen om den har rimliga skäl att tro att brister i en medlemsstat kan äventyra en sund ekonomisk förvaltning eller skyddet av unionens ekonomiska intressen. Kommissionen gör en kvalitativ bedömning av situationen i medlemsstaten. I denna bedömning kan hänsyn tas till uppgifter från alla tillgängliga källor och erkända institutioner. Uppgiftskällor kan vara till exempel domar från Europeiska unionens domstol, revisionsrättens rapporter, samt slutsatser och rekommendationer från relevanta internationella organisationer. När kommissionen gör utredningar har den allmänna utgångspunkten varit att uppgifterna ska vara relevanta, objektiva, tillförlitliga och kunna bevisas.



Kommissionen ska skicka ett skriftligt meddelande till medlemsstaten om sina misstankar. Den berörda medlemsstaten ska tillhandahålla kommissionen de uppgifter som begärts. Den kan lämna synpunkter inom en tidsfrist till kommissionen. I sina synpunkter får medlemsstaten föreslå korrigerande åtgärder. Syftet med förfarandet är att kommissionen och medlemsstaten ska hitta en gemensam lösning. Även i andra eventuella förfaranden krävs att medlemsstaten hörs. Kommissionen för en dialog med medlemsstaten inom ramen för unionens rättsstatsram. Förfarandets faser är bedömning och yttrande, rekommendation samt uppföljning. I förfarande enligt artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen ska medlemsstaten höras. Detta har ansetts vara en förutsättning för en fungerande och ändamålsenlig process. I fall av överträdelseförfarande lämnar kommissionen en formell underrättelse till medlemsstaten och ett motiverat yttrande innan åtal väcks i Europeiska unionens domstol.

Om kommissionen anser att det föreligger en generell brist när det gäller rättsstatens principer, ska den lägga fram ett förslag till genomförandeakt om lämpliga åtgärder till rådet. Beslutet ska anses vara antaget av rådet om inte rådet med kvalificerad majoritet beslutar att förkasta kommissionens förslag (s.k. omvänt kvalificerad majoritet). Detta ska ske inom en månad efter det att förslaget antagits. Det kan förväntas att det i de fortsatta förhandlingarna lyfts fram frågan om tidsfristens tillräcklighet med tanke på rådets funktion.

Man kan inte genom unionslagstiftning avvika från beslutsförfaranden som är särskilt definierade i Europeiska unionens grundfördrag. Omvänd kvalificerad majoritet kan användas när det är frågan om genomförande av en grundläggande rättsakt enligt artikel 291.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och när genomförandebefogenheter tilldelas rådet i stället för kommissionen. Grundfördragen lämnar beslutsförfarandet öppet när rådet godkänner genomförandeåtgärder. Överföring av genomförandebefogenheter ska alltid grundas på en grundläggande rättsakt. Omvänd kvalificerad majoritet används till exempel i förordningen (EU) nr 1174/2011 av den 16 november 2011 om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet (EUT L 306, 23.11.2011, s. 8).

I förordningens artikel 6 konstateras att den berörda medlemsstaten får till kommissionen överlämna uppgifter som visar att den generella bristen när det gäller rättsstatens principer har åtgärdats eller inte längre föreligger. Kommissionen ska göra en bedömning av situationen i den berörda medlemsstaten. När de generella brister när det gäller rättsstatens principer som låg till grund för åtgärder inte längre föreligger, helt eller delvis, ska kommissionen lägga fram ett förslag till beslut om att upphäva dessa åtgärder, helt eller delvis, till rådet. I artikeln bestäms också om följderna av upphävandet för unionens budget, det vill säga hur belopp motsvarande åtgärderna tas upp i budgeten.

## 2.6 Övriga bestämmelser

Förordningens artikel 7 rör den information som ska ges till Europaparlamentet. Kommissionen ska omedelbart informera Europaparlamentet om alla åtgärder som föreslås eller antas.

Förordningens artikel 8 innehåller avslutande bestämmelser. Enligt dessa ska förordningen träda i kraft den tjugonde dagen efter att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. Den ska tillämpas från och med den 1 januari 2021. Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Förordningar kräver i allmänhet inga nationella genomförandeåtgärder. Vissa förordningar kan dock kräva kompletterande nationell reglering. Med tanke på förslagens karaktär och betydelse måste man bereda sig på detta i olika medlemsstater. Det verkar motiverat att förordningen ska tillämpas först två år efter att den utfärdats. Tidpunkten för ikraftträdande är också

kopplad till när andra bestämmelser gällande Europeiska unionens fleråriga budgetram 2021—2027 träder i kraft.

### **3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna**

Förslaget grundar sig på artikel 322.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 106 a i fördraget om upprättande av Europeiska atomenergigemenskapen. Bestämmelserna utgör den rättsliga grunden för förordningar som fastställer unionens budgetregler. I budgetreglerna fastställs detaljerade regler speciellt gällande upprättande och genomförande av budget samt framläggande av bokslut och revision.

Enligt kommissionen är syftet med förordningsförslaget att främja ändamålsenligt genomförande av unionens budget. Kommissionen anser att bestämmelserna i förordningen i framtiden skulle kunna inkluderas i unionens budgetförordning.

Europeiska unionens förstainstansrätt (nuvarande tribunalen) har tolkat den föreslagna rättsliga grunden ganska brett. Enligt domstolen ges i artikel 279 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, som föregick artikel 322 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, unionens lagstiftare en allmän befogenhet att fastställa alla regler som tillämpas inom det budgetområde som omfattas av grundfördraget. Befogenheten omfattar inte bara närmare bestämmelser gällande uppställning och genomförande av budget samt framläggande av redovisning och revision utan även alla andra frågor i nära samband därmed (se fall T 271/04, *Citymo v. kommissionen*, ECLI:EU:T:2007:128, 120 punkt). Det kan antas att giltigheten av den föreslagna rättsliga grunden kommer att diskuteras i fortsatta förhandlingar och att ett uttalande om detta begärs från rådets rättstjänst.

Bestämmelser med stöd av artikel 322 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt godkänns i ordinarie lagstiftningsförfarande. Det att förordningsförslaget är kopplat till en helhet gällande fleråriga budgetramar där ingående bestämmelser också godkänns i andra förfaranden än ordinarie lagstiftningsförfarande, kan i praktiken avspeglas på beslutsfattandet.

När det gäller subsidiaritetsprincipen hör godkännande av unionens budgetregler till unionens exklusiva befogenheter. Tanken är att bara unionen får agera eller den måste agera på detta område. Subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen är tillämplig bara på områden där unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet.

Enligt kommissionen överensstämmer förslaget med proportionalitetsprincipen som fastställs i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt principen får innehållet i och omfattningen av EU:s åtgärder inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i Europeiska unionens fördrag. Kommissionen anser att de föreslagna åtgärderna står i proportion till de generella bristerna när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna.

Vid bedömning av proportionalitetsprincipen måste man beakta att enligt Europeiska unionens domstol har unionens institutioner ett omfattande utrymme för avvägning när politiska, ekonomiska och sociala val görs och de måste göra mångsidiga bedömningar. Överensstämmelse med proportionalitetsprincipen måste dock i de fortsatta förhandlingarna bedömas separat för varje föreslagen bestämmelse.

### **4 Förslagets konsekvenser**

#### **4.1 Kommissionens konsekvensbedömning**

Kommissionen har inte gjort någon konsekvensbedömning av förslaget. Den motiverar avsaknaden av konsekvensbedömning med att förslaget har som enda syfte att undvika att unionens budget skadas av situationer där en generell brist när det gäller rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att påverka en sund ekonomisk förvaltning och skyddet av unionens ekonomiska intressen.

Enligt kommissionen har inte unionens nuvarande instrument som kan användas för att ingripa mot brister när det gäller rättsstatens principer utformats för sådana situationer där genomförandet av unionens budget skulle kunna äventyras på grund av dessa brister. Kommissionen anser att förslaget har en positiv inverkan på de grundläggande rättigheterna och att det främjar genomförandet av unionens budget enligt principerna om sund ekonomisk förvaltning.

Kommissionen har förbundit sig att göra konsekvensbedömningar om sådana lagstiftnings- och andra initiativ, som förväntas ha betydande ekonomiska, sociala eller miljömässiga konsekvenser. Med tanke på förslagets betydelse kan det förväntas att kommissionen i rådets behandling ombeds lägga fram kompletterande bedömningar, skriftligen eller muntligen, om förslagets konsekvenser.

#### 4.2 Nationella konsekvenser

Den helhet som förslaget omfattar är betydelsefull för grundlagen, trots att en situation där det i Finland skulle uppträda sådana generella brister när det gäller rättsstatens principer som avses i förslaget, kan anses osannolik.

Finland har förbundit sig att följa rättsstatens principer enligt grundlagen, Finlands internationella förpliktelser och förpliktelser utifrån medlemskapet i Europeiska unionen. Som unionsmedlem har Finland förbundit sig att följa unionens gemensamma värden. Med förslaget söker man stöda genomförandet av dessa värden i medlemsstaterna.

Flera utskott i riksdagen har betonat behovet av att trygga rättsstatens principer i unionen. Stora utskottet har sett en ökning av villkorligheten för unionens finansiering som en viktig fråga som den vill ta ställning till, inklusive kopplingen mellan att ta emot medel och att följa gemensamma värden (StoUU 1/2018 rd). Lagutskottet har betonat rättsstatsprincipens betydelse för förtroendet medlemsstaterna emellan och för att principen om ömsesidigt erkännande ska fungera (LaUU 2/2018 rd). Grundlagsutskottet har ansett att unionens värden bör styra och definiera den institutionella utvecklingen av unionen. Enligt utskottet bör den institutionella utvecklingen skapa förutsättningar för att stärka unionens demokratiska legitimitet och rättsstaten samt för skydd och främjande av grundläggande och mänskliga rättigheter (GrUU 59/2017 rd).

Förslagets eventuella konsekvenser speciellt för nationell suveränitet och riksdagens budgetmakt kan endast bedömas preliminärt eftersom den detaljerade granskningen av förslaget inte är färdig nationellt och behandlingen av det ännu inte har inletts på unionsnivå.

Såväl på internationell nivå som i Europeiska unionen finns olika slags förfaranden i bruk för sådana situationer där en stat inte följer sina avtals- eller medlemsförpliktelser. Grundlagsutskottet har tagit ställning till artikel F.1 i unionsfördraget som föregick unionsfördragets nuvarande artikel 7 i samband med behandlingen av propositionen (RP 245/1997 rd) gällande godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget (GrUU 10/1998 rd). Utskottet hade att ur grundlagens perspektiv bedöma en situation, där en medlemsstat ihållande skulle bryta mot kärnan i unionens grundvärden och en sådan överträdelse skulle kunna medföra sanktioner som i realiteten begränsar nationell lagstiftningsbehörighet och utrikespolitisk beslutsbefogenhet.

En reglering enligt förslaget skulle ur grundlagens perspektiv vara mindre betydelsefull än det förfarande enligt artikel 7 i unionsfördraget som nämns ovan. Det är inte ovanligt att ställa upp olika slags villkor för att få finansiering från unionen. Enligt gällande unionslagstiftning ska till exempel regelverket gällande ekonomisk förvaltning vara starkt, relevant unionslagstiftning ska tillämpas på rätt sätt och medlemsstaterna ska ha tillräcklig administrativ och institutionell beredskap för att uppnå resultat med hjälp av unionens finansiering.

I förslaget kopplas mottagande av finansiering till att följa rättsstatens principer. Man har försökt definiera principen på ett sätt som återspeglar de principer som kommer ur medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner, unionsrätten och internationella förpliktelser som är gemensamma för medlemsstaterna. Bedömningen av förslaget påverkas av hur de fortsatta förhandlingarna om det framskrider när det gäller regleringens tydlighet och förutsägbarhet samt på vilket sätt proportionalitetsprincipen beaktas. Väsentliga frågor är bland annat hur tillämpningsområdet för förordningen definieras i detalj, på vilken nivå tröskeln för att inleda förfarandet hamnar, hur antagbara åtgärder och deras konsekvenser definieras samt vilken slags möjligheter en medlemsstat skulle ha att föra fram sina synpunkter och uppgifter.

Finland får intäkter från unionens budget, av dessa är de mest betydande posterna jordbruksstöd, stöd för landsbygdsutveckling samt region- och strukturpolitiska stöd liksom FoUoI-stöd (Horisont 2020). Intäkternas belopp varierar mellan åren, vilket beror bland annat på olika faser i genomförandet av olika program. Enligt dokumentet Financial Report som baseras på kommissionens uppgifter 2016 var de intäkter som Finland fick 2016 sammanlagt cirka 1,5 miljarder euro. Intäkterna kanaliseras huvudsakligen genom statens budget till de slutliga förmånstagarna. En del av finansieringen kanaliseras genom landskapet Åland. Dessutom går en del av unionens finansiering till Finland direkt till privata aktörer. Åtgärder enligt förslaget skulle kunna gälla såväl intäkter som betalas från unionens budget direkt till privata aktörer som sådana intäkter som delas ut via medlemsstaternas nationella budgetar. Från medlemsstaternas sida lär förslaget betyda att införande av åtgärder inte påverkar medlemsstaternas skyldighet att genomföra åtgärder i anslutning till programmet eller fonden, i synnerhet skyldigheten att göra utbetalningar till slutliga förmånstagare.

## 5 Ålands ställning

I 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) bestäms om delningen av befogenheter mellan riket och landskapet Åland.

Principen om rättsstaten och grundläggande rättigheter är fastställda i grundlagen. Dessa omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § punkt 1 och 2 i självstyrelselagen för Åland.

Enligt en preliminär bedömning ingår i tillämpningsområdet för förordningsförslaget sådana frågor som enligt självstyrelselagen för Åland hör till lagstiftningsbehörigheten för landskapet Åland eller frågor som annars är särskilt viktiga för landskapet.

Begreppen ”offentligt organ” och ”medlemsstat” enligt förslaget omfattar också landskapet Åland. Landskapets praxis, underlåtenheter och åtgärder skulle därigenom också kunna bli bedömda ur förordningens perspektiv.

Landskapet Åland tar emot unionens tillgångar såväl genom statens budget som direkt från vissa av unionens fonder. Till exempel jordbruksstöden betalas genom statens budget eftersom jordbruket hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Landskapsregeringen har enligt 59b § i självstyrelselagen rätt att genomföra EU-politik i landskapet inom de områden där landskapet har lagstiftningsbehörighet. De åtgärder som hör till området för unionens sammanhållningspoli-

tik, landsbygdsutveckling eller havs- och fiskeripolitik ingår helt i landskapets behörighet. Landskapet har rätt att utforma egna program som det själv förvaltar.

Avsikten är att begära ett utlåtande från landskapet Åland om förslaget.

## **6 Handläggning av förslaget i Europeiska unionens institutioner**

Handläggningen av förordningsförslaget har ännu inte påbörjats i rådet.

Förslagets handläggning har inte heller inletts i Europaparlamentet. Ansvariga utskott är parlamentets budgetutskott (BUDG) och budgetövervakningsutskott (CONT).

Kommissionen föredrog budgetramförslagen i allmänna rådet 14.5.2018. Den tekniska genomgången och beredningen av ramförslaget inleddes i gruppen ordförandeskapets vänner i rådet 16.5.2018.

Beredningen av samhörighetspolitikens sektorspecifika lagstiftning inleds i rådets strukturarbetsgrupp i juni 2018. Arbetsgruppen ordförandeskapets vänner koordinerar rådets arbete inom olika sektorer.

## **7 Andra medlemsstaters ståndpunkter**

Ställningstagandet i medlemsstaterna har inte slutförts och deras ståndpunkter är inte kända.

## **8 Nationell handläggning av förslaget**

Ärendet bereds vid statsrådets kansli i samarbete i synnerhet med finansministeriet, justitieministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet samt inrikesministeriet. Sektionen för rättsliga frågor (EU-35) fick en lägesrapport om förberedelserna 5.6.2018 och budgetsektionen (EU-34) 7.6.2018. Ställningstagandena i promemorian har behandlats i MFF-ledningsgruppen 13.6.2018. Riktlinjerna för statsrådets ställningstaganden drogs upp i EU-ministerutskottet 20.6.2018.

## **9 Statsrådets ståndpunkt**

Finland har förbundit sig att följa rättsstatens principer enligt grundlagen, Finlands internationella förpliktelser och förpliktelser utifrån medlemskapet i Europeiska unionen. Som unionsmedlem har Finland förbundit sig att följa unionens gemensamma värden.

Europeiska unionen grundar sig på västerländska värden, som är bland annat frihet och demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstaten. Det är viktigt att alla medlemsstater i unionen helt har förbundit sig till att följa Europeiska unionens grundfördrag och dessa värden. Man bör säkerställa att unionens gemensamma värden följs.

Statsrådet ser allvarligt på kränkning av de värden som utgör grunden för unionen eller risken för detta och agerar proaktivt för att förebyggande och andra mekanismer på unionsnivå utvecklas och effektiviseras. Statsrådet stöder kommissionens centrala roll för att följa efterlevnaden av rättsstatsprincipen i unionen.

Respekten för rättsstatsprincipen kan betraktas som en central förutsättning för en sund ekonomisk förvaltning och ett effektivt genomförande av unionens finansiering. Statsrådet ser det som viktigt att hitta metoder för att förstärka kopplingen mellan unionens finansiering och att

## U 40/2018 rd

följa rättsstatens principer. Statsrådet betonar också behovet av att skydda unionens ekonomiska intressen. Skyddet av intressen är viktigt för nettobetalare till unionen som Finland. Kommissionens förslag motsvarar dessa behov. Förslaget kan också förväntas få en styrande och förebyggande effekt.

För att ett förfarande enligt förordningsförslaget ska vara fungerande och fylla de förväntningar som ställs på det, bör bestämmelserna uppfylla krav på tydlighet och förutsägbarhet. På det sättet kan man främja genomförandet av principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar. Även genomförandet av principerna om objektivitet och likabehandling av medlemsstater är viktigt.

I förhandlingarna gällande förordningen bör man överväga om bestämmelserna gällande tillämpningströskeln för förfarandet kan preciseras och om man bör ställa krav på betydelsen av den brist som finns i medlemsstatens funktion.

Det verkar motiverat att tillämpningströskeln för förfarandet skulle vara lägre än när det gäller tillämpning av unionens rättsstatsram. Det vore bra att bedöma förhållandet mellan dessa förfaranden under förhandlingarna.

För effekten av Europeiska unionens finansiering är det viktigt att användningen av unionens tillgångar stöder uppnåendet av mål enligt budgeten. Statsrådet välkomnar den tanke som utgör bakgrund till förslaget att åtgärderna bör riktas mot sådan finansiering där uppnåendet av målen har äventyrats eller kan äventyras på grund av ifrågavarande brist.

Åtgärderna bör vara proportionerliga i förhållande till karaktären, allvaret och omfattningen av den generella bristen när det gäller rättsstatens principer.

Bedömningen av förordningsförslaget fortsätter liksom förhandlingen av mera detaljerade ståndpunkter. I förhandlingar på Europeiska unionens nivå gällande förordningsförslaget agerar statsrådet lösningsorienterat och konstruktivt så att man för förslagets del ska kunna uppnå ett slutresultat som kan stärka rättsstatsprincipen.