

VNEUS Helander Petri

28.5.2003

EDUSKUNTA
SUURI VALIOKUNTA

Viite

Asia

Konventin omia varoja ja budjettimenettelyjä käsitelleet pohdintaryhmät

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti EU-ministerivaliokunnassa 28.5.2003 hyväksytty selvitys Unionin rahoitusta koskevista kysymyksistä.

EU-asioiden valtiosihteeri

Antti Peltomäki

LIITTEET

Viite: Konventin puheenjohtajiston luonnos, konventin asiakirja CONV 724/03 volume I

EHDOTUS EU:N PERUSTUSLAILLISEN SOPIMUKSEN UNIONIN RAHOITUSTA KOSKEVAN I OSAN LUVUN VII ARTIKLOIKSI; ARVIOITA JA EHDOTUKSIA SUOMEN KANNANOTOIKSI

1 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Konventin puheenjohtajiston luonnoksen sopimuksen EU:n perustuslaista, jäljempänä perustuslaillinen sopimus, VII luvussa artikloissa I-52 – I-56 ovat ehdotukset unionin rahoitus- ja budjettijärjestelmän keskeisimmiksi valtiosääntöisen luonteen omaaviksi periaatteiksi ja perusjärjestelyiksi. Puheenjohtajiston luonnoksessa ei ole vielä lopullista ehdotusta perustuslaillisen sopimuksen III osan määräyksiksi. Ne ovat kuitenkin olennaisia I osan yleisten periaatteiden sisällön kannalta, joten lopullisia kantoja voidaan ottaa vasta kun kokonaisuus on nähty.

Ehdotetussa artiklassa 52 olisivat keskeiset budjetti- ja rahoitusperiaatteet.

Artiklassa 53 määrittäisiin unionin rahoittamisesta kokonaan unionin omin varoin ja omien varojen järjestelmän perusteista. Omien varojen järjestelmässä olisi hierarkia siten, että omien varojen ylärajasta päätettäisiin Euroopan Parlamentin kuulemisen jälkeen yksimielisellä neuvoston päätöksellä, joka olisi lisäksi ratifioitava jäsenvaltioissa kunkin valtiosäännön mukaisesti. Neuvosto voisi saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon eurooppa -lailla säätää omien varojen järjestelmän yksityiskohtaisista järjestelyistä. Eurooppa – lain säätämiselle ei olisi mitään erityisiä määräenemmistövaatimuksia, joten se annettaisiin institutionaalisia järjestelyitä koskevissa artikloissa tarkemmin määriteltävällä tavanomaisella määräenemmistöllä. Luonnoksen selitysten mukaan tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioissa ratifioitavalla eurooppa -lailla säädettäisiin muun muassa siitä, mitkä ovat unionin omia varoja ja eurooppa -lailla voitaisiin säätää myös euroverosta eli unionille kannettavasta verosta.

Unionin budjettijärjestelmä muodostuisi ehdotuksen mukaan oikeudellisesti sitovista ja eurooppa -lakina annettavista monivuotisista rahoituskehyksistä ja niiden puitteissa annetusta vuotuisesta budjetista. Rahoituskehyksistä säädettäisiin neuvoston antamalla eurooppa –lailla mutta säätämiseen edellytettäisiin Euroopan parlamentin puoltava lausunto. Unionin vuotuinen talousarvio annettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston säätämällä eurooppa -lailla. Budjetin säätämisyjärjestys poikkeaisi tavanomaisesta lainsäädäntömenttelystä, mutta lopullista ehdotusta yksityiskohtaista menettelyä koskeviksi perustuslaillisen sopimuksen III osan määräyksiksi ei vielä ole käytettävissä.

2 Ehdotukset Suomen yleisiksi lähtökohdiksi unionin rahoitusta koskevissa asioissa

Suomen lähtökohtina ovat:

(1) yhtäältä jäsenvaltioiden ja unionin ja toisaalta unionin toimielinten välisen vallanjaon ja tasapainon säilyttäminen; ja

(2) kestävän talouden ja hyvän taloudenhoidon periaatteiden varmistaminen unionin toiminnassa.

Unionin omien varojen järjestelmä sitä koskevine sääntöineen, rahoituskehykset ja vuotuinen talousarvio muodostavat kokonaisuuden, jonka kokonaisuuden puitteissa vallanjaon tasapainoa sekä edellytykset kestävään talouteen ja hyvään taloudenhoitoon tulee varmistaa. Tavoiteltu tasapaino voidaan toteuttaa siten, että Euroopan parlamentin valtaa voitaisiin varovaisesti kasvattaa vuotuisen talousarvion laadinnassa ja hyväksymisessä poistamalla pakollisten ja ei-pakollisten menojen välinen erottelu ja yksinkertaistamalla budjettiprosessia siirtymällä yhteen lukemiseen mutta tämän vastapainoksi neuvoston roolia monivuotisten rahoituskehysten säätämiseksi tulisi vahvistaa.

Unionin omien varojen järjestelmän perusteita koskeva EY:n perustamissopimuksen nykyinen 269 artikla on osoittautunut toimivaksi eikä sitä tulisi muuttaa kuin teknisesti ottamalla käyttöön eurooppa –laki säädöksen muotona. Unionin rahoitusperustaa ja rahoitusjärjestelmää voidaan merkittävästi kehittää ja yksinkertaistaa myös nykyisen 269 artiklan puitteissa, mikäli siihen on riittävästi poliittista tahtoa. Suomi suhtautuu kielteisesti eur overon käyttöönottoon. Pääpainon omien varojen järjestelmän kehittämisessä tulee olla sen merkittävässä yksinkertaistamisessa ja maksuhelpotuksista luopumisessa.

Näistä yleisistä lähtökohdista lähtien voidaan esittää seuraavat artiklakohtaiset kommentit ja kannanotot:

3 Artiklakohtaiset kommentit

I-52 artikla budjetti- ja rahoitusperiaatteet

Artiklan 1 - 3 kohdissa säädettäisiin budjetin vuotuisuus-, täydellisyys- ja tasapainon periaatteista. Ehdotetut määräykset ovat hyväksyttävissä. Artiklan 1 kohtaan on eräissä muutosesityksissä ehdotettu talousarvion yhtenäisyysperiaatteen voimakkaampaa esittämistä. Ehdotus merkitsee, että yhtenäisyysperiaatteesta eli kaikkien unionin tulojen ja menojen ottamisesta yhteen talousarvioon voitaisiin poiketa ainoastaan perustuslaillisen III osan nimenomaisilla poikkeusmääräyksillä. Puheenjohtajiston luonnoksen kommenttien mukaan nykyistä II ja III pilarin rahoitusjärjestelyitä koskeva erityismääräys ei sisältyisi III osan artikloihin, joten poikkeukset olisi luotettava ja niitä olisi tarkasteltava kutakin politiikkakysymystä koskevan artiklan yhteydessä. Tästä johtuu, että mainittuja artikloja on tarkasteltava myös rahoitus- ja budjettijärjestelmän näkökulmista.

Artiklan 4 kohtaan on otettu Suomen näkemyksen mukaan hyvän taloudenhoidon kannalta tärkeä vaatimus talousarvion määrärahan täytäntöönpanon oikeusperustasta ja artiklan 5 kohtaan erittäin tärkeä periaate siitä, että unioni ei saa antaa säädöstä ilman, että on tarkistettu, että siitä aiheutuvat menot voitaisiin rahoittaa omien varojen ja monivuotisten rahoituskehysten puitteissa. Suomen olisi huolehdittava, että nämä kohdat tulevat esitetyssä muodossaan perustuslailliseen sopimukseen.

Artiklan 6 kohdassa olisi tarpeen mainita hyvän taloudenhoidon periaatteena myös kansanvaltainen vastuunalaisuus ja tilivelvollisuus (accountability) sekä erityisesti tulostavuu, koska hyvän taloudenhoidon periaatteilla unionin oikeudessa viitataan yleensä lähinnä vain tuloksellisuuden perinteisiin peruskriteereihin. Kansalaisten ja niitä edustavien kansallisten parlamenttien

sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi voitava saada selkeä tuloksellisuuskertomus siitä, mitä unionin talousarviolla on saatu aikaan.

I-53 artikla unionin voimavarat

Artiklan 1 kohtaan on siirretty nykyisen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 (4) artikla. Kyseinen artikla on nykyiselläänkin lähinnä poliittinen ohjelmajulistus. Perustuslailliseen sopimukseen siirrettynä sitä tulisikin täsmentää.

Artiklan 2 kohta tarkoittaa, että neuvosto säätäisi yksimielisesti eurooppa –lailla ja kuultuaan Euroopan parlamentti omien varojen ylärajat ja omien varojen perusteista sekä ottaa käyttöön ja poistaa käytöstä omien varojen ryhmiä. Omia varoja koskeva eurooppa –laki olisi ratifioitava jäsenvaltioissa. Tämän säädöksen puitteissa neuvosto voisi 3 kohdan mukaan määränemmistöllä saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon säätää unionin omista varoista ylärajan puitteissa. Artikla luonnokseen liitettyjen kommenttien mukaan kohtaan sisältyisi myös mahdollisuus ottaa käyttöön euro-vero.

Suomi pitää nykyistä EY:n perustamissopimuksen 269 artiklaa jatkossakin toimivana perustana ja omien varojen järjestelmää koskevat perustuslaillisen sopimuksen kohdat tulisi laatia muokkaamalla teknisesti 269 artiklaa. Artiklassa ei tule mainita uusien omien varojen käyttöönottoa tai entisten poistamista. Suomi suhtautuu kielteisesti verotustoimivallan antamiseen Euroopan unionille siten, että unioni voisi suoraan verottaa yrityksiä ja kansalaisia.

I –54 rahoituskehykset

Artiklassa säädettäisiin oikeudellisesti sitovasta monivuotisesta rahoituskehysten järjestelmästä. Vuotuinen talousarvio olisi annettava kehysten puitteissa. Kehykset annettaisiin neuvoston Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon perusteella säätämällä eurooppa –lailla. Kehyksiä koskeva eurooppa –laki hyväksyttäisiin neuvostossa määränemmistöllä.

Suomi tukee voimakkaasti oikeudellisesti vuotuista budjettiprosessia sitovan kehysjärjestelmän käyttöönottoa perustuslaillisessa sopimuksessa. Neuvostolla tulee olla toimielinten välisen tasapainon kokonaisuuden turvaamiseksi määräävä ja johtava asema rahoituskehyksistä säätämisessä. Euroopan parlamentin rooli tulee siksi rajoittaa enintään puoltavaan lausuntoon (ns. nykyinen assent -menettely).

Rahoituskehyksillä tulee olemaan erittäin suuri merkitys muun muassa rakennerahastojen rahoituksen kohdentumiselle ja mahdollisuuksille saada sitä Suomeen samoin kuin maataloussektorin rahoitusjärjestelmälle.

Suomi ei edellä esitetyn vuoksi voi hyväksyä puhtaasti määränemmistöllä tapahtuvaa päätöksentekoa. Ensisijaisesti rahoituskehyksiä koskeva säädös tulisi antaa neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Suomi voisi kuitenkin harkita ns. supermääränemmistömallilla tapahtuvaa päätöksentekoa. Perustuslain III osaan otettavilla turvalausekkeilla voidaan ratkaista tilanteet, joissa neuvostossa ei saavuteta yksimielisyyttä.

I-55: unionin talousarvio

Talousarviota koskevassa artiklassa todettaisiin lähinnä se olennainen periaate, että Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät komission ehdotuksesta yhdessä

vuotuisen talousarvion. Talousarviopäätös muuttuisi nykyisestä omasta päätöskategoriastaan (sui generis –säädos) eurooppa –laiksi ja talousarvio annettaisiin komission ehdotuksesta (nykyisin komissio tekee alustavan ehdotuksen). Pakollisten ja ei-pakollisten menojen välinen erottelu olisi tarkoitus poistaa mutta tämä sisältyisi varsinaisesti perustuslaillisen sopimuksen III osan artikloihin.

Suomi suhtautuu myönteisesti talousarvion oikeudellisen muodon muuttamiseen eurooppa –laiksi ja pitää tärkeänä, että Euroopan parlamentti ja neuvosto mainitaan yhtäläisinä budjettivallan käyttäjinä. Ehdotuksen sisältö riippuu perustuslaillisen sopimuksen III osan määräyksistä, jota koskevia tekstejä ei ole vielä käytettävissä, joten ehdotuksen arviointiin on syytä palata sitten kun kyseiset luonnokset ovat käytettävissä.