

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/1998 vp

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä helmikuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 245/1997 vp valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että muun muassa valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Jaostokäsittely

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan asettamassa hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- kaupallinen neuvos Mikko Puumalainen, ulkoasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Seija Kivinen, ja ylitarkastaja Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- tarkastusneuvos Antti Lehtonen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Hanna Nikkilä, maa- ja metsätalousministeriö
- erikoistutkija Samu Tuominen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- toimistopäällikkö Lauri Ervola, Tullihallitus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Amsterdamin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta.

Amsterdamin sopimukseen sisältyy asiasisäl-

tönsä puolesta kuusi kokonaisuutta: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, unionin ja kansalaisten lähentäminen, unionin ulkosuhteiden vahvistaminen, toimielimiin liittyvät muutokset, tiiviimpi yhteistyö sekä yhteisöjen perustamissopimusten yksinkertaistaminen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtiovarainvaliokunta tarkastelee lausunnossaan toimialaansa liittyen Amsterdamin sopimuksen varainhoitoa koskevia määräyksiä, tilintarkastustuomioistuimen toimintaedellytyksiin liittyviä muutoksia sekä tulliyhteistyötä.

Varainhoitoa koskevat määräykset

Amsterdamin sopimus muuttaa päätöksentekomenettelyä määränemistöpäätöksenteoksi ja yhteispäätösmenettelyksi sekä vahvistaa Euroopan parlamentin toimivaltaa. Sopimus pyrkii selkeästi lisäämään yhteisön ja jäsenvaltioiden yhteistoimintaa.

Jäsenvaltiot hallinnoivat merkittäviä eriä Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion määrärahoista. EY:n perustamissopimuksen nykyisen 205 artiklan 1 kohdan mukaan komissio toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa. Perustamissopimusta muutetaan tältä osin lisäämällä siihen uusi virke, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat yhteistyössä komission kanssa varmistaa, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Lisäyksen tavoitteena on tehostaa komission ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion määrärahojen käytössä. Lisäyksellä luodaan myös oikeusperusta jäsenvaltioiden ja komission väliselle yhteistyölle Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion määrärahojen käytön osalta.

Perustamissopimuksen nykyisen 209a artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä. Amsterdamin sopimuksella 209a artiklaan lisätään kohdat 1, 4 ja 5. Uusien määräysten mukaan yhteisö ja jäsenvaltiot suojaavat yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Näin yhteisön taloudellisten etujen

suojan alaa laajennetaan käsittämään petollisen menettelyn ohella myös muu laitton menettely.

Valtiovarainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan edellä todetut Amsterdamin sopimuksesta johtuvat muutokset ja lisäykset voimassa olevan perustamissopimuksen artikloihin eivät sellaisenaan muuta EU-varojen käytön valvontaa ja petosten torjuntaa. Ne eivät siten myöskään välittömästi aiheuta tarpeita resurssien lisäämiseen sen enempää EU-varojen käytön valvonnassa kuin rikosten torjunnassa ja niiden tutkinnassakaan. Valiokunta toteaa, että toisaalta ei ole vielä käytännön kokemuksia siitä, mitä sopimuksen edellyttämät, korostuneet yhteistyövelvoitteet komission ja jäsenmaiden välillä valvonnalta ja petosten torjunnalta sekä niiden resurssoinnilta vaativat.

Amsterdamin sopimusta konkreettisemmin em. valvontatehtävää määräävät jo aiemmin voimaan tulleet neuvoston asetus Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (N:o 2988/95) sekä neuvoston asetus komission paikalla suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja väärinkäytösten estämiseksi (N:o 2185/96). Merkittävimmin EU-varojen valvontaan ja valvontavoimavaratarpeisiin vaikuttaa marraskuussa 1997 voimaan tullut komission asetus, joka liittyy jäsenvaltioiden suorittaman rakennerahastojen yhteisrahoittamien toimien varainhoidon valvontaan ja sen yksityiskohtaisiin järjestelyihin (N:o 2064/97). Viimeksi mainitun edellyttämiä voimavaratarpeita ei ollut Suomenkaan osalta mahdollista ottaa huomioon valtion vuoden 1998 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Tilintarkastustuomioistuin

Tilintarkastustuomioistuimen toimintaedellytyksiä parannetaan Amsterdamin sopimuksella usealla tavalla. Sen asema kirjataan unionisopimuksen E artiklaan (uusi 5 artikla), jossa luetaan unionin toimielimet. Sen toimivaltuuksia myös selvennetään ja laajennetaan. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvalta ulottuu Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan kaikkeen

yhteisön tulojen ja menojen käyttöön riippumatta niitä hallinnoivasta elimestä. Tarkastusvaltuuksia selkeytetään suhteessa paitsi yhteisön puolesta tuloja ja menoja hoitaviin elimiin (mm. alihankkijat MED-, PHARE- ja TACIS-ohjelmissa) myös Euroopan Investointipankkiin ja yksityishenkilöihin. Tilintarkastustuomioistuinten toimintaedellytyksiä parannetaan myös antamalla sille oikeus nostaa oikeuksiensa turvaamiseksi kumoamiskanteita yhteisöjen tuomioistuimessa.

Uusilla määräyksillä korostetaan myös tilintarkastusmenettelyn avoimuutta. Tilien luotettavuutta koskeva lausuma, ns. DAS-lausuma, julkaistaan EY:n virallisessa lehdessä. Euroopan parlamentin tulee tutkia lausuma myöntäessään komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden.

Hallituksen esityksessä todetaan, että muutokset liittyvät pitkälti unionisopimuksella toteutettuun suurempaan tilintarkastustuomioistuinta koskevaan uudistukseen. Niiden tavoitteena on tehostaa yhteisön varainkäytön valvontaa muun muassa yhteisö- ja tullipetosten torjumiseksi.

Amsterdamin sopimuksen sisältämistä yksittäisistä muutoksista/lisäyksistä, jotka liittyvät tilintarkastustuomioistuimen asemaan, valtiovainvaliokunta toteaa esimerkkinä tilintarkastustuomioistuimen ja kansallisten tarkastusvirastojen tasaveroisuuden korostamisen. Tämä lisäys on siinä mielessä tärkeä, että se osaltaan turvaa kansallisten tarkastusvirastojen riippumattomuutta suhteessa EU:n toimielimiin myös tulevaisuudessa.

Tilintarkastustuomioistuimen roolin korostaminen petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien torjunnassa merkinnee saadun selvityksen mukaan sitä, että tilintarkastustuomioistuin kiinnittää vastaisuudessa entistä painokkaammin huomiota sääntöjenvastaisuuksiin tarkastuksissaan ja että se joutuu miettimään, tarvitaanko muutoksia raportointiin.

Tulliyhteistyö

Tulliyhteistyön kannalta ratkaisevaa on saadun selvityksen mukaan se, mitä muutoksia tehtiin

primäärilainsäädäntöön, jonka perusteella annetaan säädöksiä tulliyhteistyön toteuttamiseksi ja edistämiseksi.

Euroopan yhteisöjen toimivaltaan kuuluu:

- tullin määrää koskeva lainsäädäntö,
- tullimenettelyjä koskeva lainsäädäntö,
- tullittomuuksia koskeva lainsäädäntö ja
- tiettyjen tavaroiden tuontia ja vientiä rajoittava / kieltävä lainsäädäntö.

Tulliyhteistyöstä, joka koskee EY:n toimivaltaan kuuluvaa tullilainsäädäntöä ja jolla pyritään rikkomusten ennalta ehkäisemiseen ja paljastamiseen, säätäminen kuuluu yksinomaan yhteisön toimivaltaan. Tämä johtuu perustamissopimuksen 235 artiklasta. Amsterdamin sopimukseen on asiasta otettu nimenomainen toimivaltasäännös (artikla 116), joka muuttaa myös päätöksentekomenettelyä yksimielisyydestä yhteispäätösmenettelyyn. Tällä muutoksella pyritään myös toimenpiteiden entistä tehokkaampaan toteuttamiseen yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä samoin kuin jäsenvaltioiden kesken.

Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluu tullilainsäädäntö:

- tavaroiden luonteesta; muun muassa niiden vaarallisuudesta johtuvat tuonti- / vientirajoitukset ja -kiellot (mm. huumeet) sekä
- kansallisesti säädettävät tuonnin yhteydessä kannettavat verot, lähinnä harmonisoimat kansalliset valmisteverot.

Yhteistyö tämän lainsäädännön noudattamisen valvomiseksi kuuluu hallitusten väliseen oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön (unionin III pilarin), joka siis kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja edellyttää EU:ssa yksimielisyyttä. Samoin tähän yhteistyöhön kuuluu yhteistyö kaikkea tullilainsäädäntöä koskevien rikkomusten (rikosten) tutkimisessa.

III pilarin yhteistyö kuuluu Amsterdamin sopimuksessa VI osaston K-artikloihin, joihin ei tulliyhteistyön osalta tullut erityisesti sitä koskevia muutoksia. Ainoa poikkeus oli K.6 artikla 2:ssaulli- ja poliisiyhteistyöhönkin ulotettu komission aloiteoikeus. Muutoinkin tulliyhteistyötä koskevat samat määräykset kuin poliisiyhteistyötä.

Poliisiyhteistyö käsittää jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliviranomaisten ja muiden toimivaltais-

ten viranomaisten välisen yhteistyön sekä suoraan että Euroopan poliisiviraston EUROPOLin kautta. Yhteistyö on sopimuksen mukaan laajempaa kuin nykyisin voimassa olevassa unioni-sopimuksessa, missä poliisiasian yhteistyö on rajoittunut kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan. Käsite laajenee järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan lisäksi muun rikollisuuden torjuntaan ja ehkäisyyn. Saadun selvityksen mukaan yhteistyön laajeneminen ei tuota tullilaitokselle vaikeuksia, sillä EU-jäsenyyden aikana operatiivinen yhteistyö on ollut runsasta. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että kansallisten viranomaisten työnjako tulee sovittaa siten, ettei henkilöi-

den ja tavaroiden joustavalle liikkumiselle synny esteitä tarpeettomien tai päällekkäisten viranomaistoimenpiteiden seurauksena.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että ulkoasiainvaliokunta mietintöään laatiessaan ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty, ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset hyväksytään.

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk (osittain)
vpj. Kari Rajamäki /sd (osittain)
jäs. Olavi Ala-Nissilä /kesk
Ulla Anttila /vihr
Pirjo-Riitta Antvuori /kok (osittain)
Timo Ihamäki /kok
Bjarne Kallis /skl (osittain)
Timo Laaksonen /vas
Reijo Laitinen /sd (osittain)
Håkan Malm /r (osittain)
Mats Nyby /sd
Maija Rask /sd (osittain)
Anssi Rauramo /kok (osittain)
Kimmo Sasi /kok

Oiva Savela /kok (osittain)
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd (osittain)
Jukka Vihriälä /kesk
vjäs. Maria Kaisa Aula /kesk (osittain)
Ulla Juurola /sd (osittain)
Hannu Kemppainen /kesk (osittain)
Markku Koski /kesk (osittain)
Raimo Liikkanen /kesk (osittain)
Lauri Metsämäki /sd (osittain)
Margareta Pietikäinen /r (osittain)
Markku Pohjola /sd
Matti Saarinen /sd (osittain)
Kari Uotila /vas (osittain).