

III

(Valmistavat säädökset)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

LAUSUNTO N:o 1/2018,

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla)

joka koskee 2 päivänä toukokuuta 2018 esitettyä ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita

(2018/C 291/01)

SISÄLLYS

	Kohta	Sivu
JOHDANTO	1–8	2
Taustaa	1–4	2
Komission ehdotus.	5–8	3
YLEISET HUOMAUTUKSET	9–18	3
Unionin talousarvion suojaamista koskeva yleistavoite.	9–11	3
Uusi mekanismi antaa komissiolle suuren harkintavallan	12–16	4
Sidosryhmiä ei kuulla erikseen	17	4
Ei vaikutustenarviointia.	18	4
ERITYISET HUOMAUTUKSET	19–30	5
Ohjeistolähteitä ja kriteereitä ei ole määritelty selkeästi	19–23	5
Komissiolle ei aseteta määräaikoja.	24	6
Komissiolle ei aseteta selkeää velvoitetta arvioida, olisiko sen mahdollista luopua toimenpiteistä oma-aloitteisesti.	25	6
Komission ei edellytetä arvioivan, millaisia vaikutuksia voi kohdistua lopullisiin edunsaajiin ja kansalliseen talousarvioon	26–29	6
Yhteistyö Euroopan syyttäjänviraston kanssa ei koske kaikkia jäsenvaltioita.	30	7

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) ja erityisesti sen 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan yhdessä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 106 a artiklan kanssa,

ottaa huomioon komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (jäljempänä 'ehdotus')⁽¹⁾,

ottaa huomioon komission tilintarkastustuomioistuimelle 3. toukokuuta 2018 esittämän ehdotusta koskevan lausuntopyynnön, jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 14. toukokuuta 2018,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

JOHDANTO

Taustaa

1. Komission tiedonannossa "Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi"⁽²⁾ vuodelta 2014 luotiin uusi toimintakehys, jolla suojataan oikeusvaltioperiaatetta tuloksellisesti ja yhtäläisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Toimintakehys muodosti rakenteen, jolla voidaan puuttua oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen kohdistuviin systeemisiin uhkisiin ja ratkaista niihin liittyvät ongelmat. Toimintakehyksellä pyritään välttämään jäsenvaltioissa oikeusvaltioperiaatteen tulevaisuudessa kohdistuvat uhkat ennen kuin edellytykset, jotka käynnistävät SEU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitetut mekanismit, täyttyvät. Toimintakehys luotiin täydentämään SEU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettuja mekanismeja, eikä se vaikuta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 258 artiklassa tarkoitettujen rikkomusmenettelyjen soveltamiseen.

2. Komission vuonna 2018 antamassa tiedonannossa "Uuden, modernin monivuotisen rahoituskehityksen avulla tuloksiin EU:n painopistealoilla vuoden 2020 jälkeen"⁽³⁾ todetaan, että "Euroopan unioni on oikeusyhteisö ja sen arvot muodostavat perustan sen olemassaololle. Arvot läpäisevät unionin koko oikeudellisen ja institutionaalisen rakenteen ja kaikki sen politiikat ja ohjelmat. Tästä syystä on varmistettava, että näitä arvoja kunnioitetaan kaikissa unionin politiikoissa. Tämä koskee myös EU:n talousarviota, sillä perusarvojen kunnioittaminen on moitteettoman varainhoidon ja EU:n rahoituksen tuloksellisuuden keskeinen ennakoedellytys. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on tärkeää Euroopan kansalaisten kannalta, mutta myös yritystoimintaan liittyvien aloitteiden sekä innovaatioiden ja investointien kannalta. Euroopan talous kukoistaa parhaiten siellä, missä oikeudelliset ja institutionaaliset järjestelmät ovat täysin unionin yhteisten arvojen mukaisia."

3. Euroopan parlamentti kehotti 14. maaliskuuta 2018 komissiota "ehdottamaan mekanismeja, jonka avulla jäsenvaltioihin, jotka eivät noudata Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa vahvistettuja arvoja, voidaan soveltaa taloudellisia seurauksia". Se varoitti kuitenkin, että "unionin talousarvion lopullisiin edunsaajiin ei mitenkään voi vaikuttaa sellaisten sääntöjen rikkomisen, joista he eivät ole vastuussa". Euroopan parlamentti ilmoitti olevansa "siksi vakuuttunut siitä, että unionin talousarvio ei ole oikea väline puuttua SEU-sopimuksen 2 artiklan noudattamatta jättämiseen ja että jäsenvaltion olisi katettava mahdolliset taloudelliset seuraukset itse talousarvion toteutuksesta riippumatta"⁽⁴⁾.

4. Komission mukaan tällä hetkellä ei ole olemassa mekanismeja, jolla EU:n veronmaksajien varoja suojattaisiin tapauksissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen toteuttaminen jäsenvaltioissa on puutteellista⁽⁵⁾. Nykyisissä säännöissä vaaditaan, että jäsenvaltiot osoittavat hallinto- ja valvontajärjestelmiensä ja EU:n varojen hyödyntämiseen käyttämiensä menettelyjen suojaavan riittävällä tavalla unionin taloudellisia etuja⁽⁶⁾. Muussa tapauksessa komissio ryhtyy korjaaviin toimiin (esimerkiksi keskeyttämällä maksut tai tekemällä rahoitusoikaisuja). Jos komissio havaitsee EU:n säädöksiä rikotun, se voi käynnistää jäsenvaltiota vastaan rikkomismenettelyn SEUT-sopimuksen 258 artiklan nojalla. Jos jäsenvaltio ei noudata SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettuja perusarvoja (esimerkiksi oikeusvaltioperiaatetta), komissio voi lisäksi käynnistää SEU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettua mekanismin. Tämä voi lopulta johtaa tiettyjen oikeuksien (esimerkiksi oikeus äänestää neuvostossa; ks. kohta 15) pidättämiseen.

⁽¹⁾ COM(2018) 324 final, 2. toukokuuta 2018.

⁽²⁾ COM(2014) 158 final, 11. maaliskuuta 2014.

⁽³⁾ COM(2018) 98 final, 14. helmikuuta 2018.

⁽⁴⁾ Euroopan parlamentin 14 päivänä maaliskuuta 2018 antama päätöslauselma "Seuraava monivuotinen rahoituskehys: vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevan parlamentin kannan valmistelu" (2017/2052(INI)).

⁽⁵⁾ Ks. komission esite EU budget for the future – sound financial management and the rule of law, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/20d5496b-526a-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-fi>

⁽⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 (varainhoitoasetus; EUVL L 298, 26.10.2012, S. 1) 59 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden "on talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan annettava kaikki tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä toteutettava muut tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi, [...]".

Komission ehdotus

5. Koska ehdotuksen yleistavoitteena on edistää EU:n talousarvion asianmukaista toteuttamista, komissio on valinnut sen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan, joka on myös varainhoitoasetuksen oikeusperusta. Ehdotus muodostaa oman erillisen asetuksensa vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevan sääntelypaketin sisällä.

6. Tarkemmin sanoen komission ehdotuksella on tarkoitus vahvistaa ”säännöt, jotka ovat tarpeen unionin talousarvion suojaamiseksi silloin, kun oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita”, jotka vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa haitallisesti moitteettoman varainhoidon periaatteen toteutumiseen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Siksi ehdotuksessa annetaan komissiolle oikeus käynnistää menettely ennen kuin tällaiset uhat ovat toteutuneet. Ehdotuksen tarkoituksena on edistää EU:n talousarvion moitteetonta varainhoitoa parantamalla suojelua sellaisilta mahdollisilta kansallisten viranomaisten käytännöiltä tai laiminlyönneiltä, jotka ovat vastoin oikeusvaltioperiaatetta.

7. Ehdotuksessa annetaan komissiolle jäsenvaltiolta saatujen tietojen ja huomautusten huomioon ottamisen jälkeen mahdollisuus esittää neuvostolle ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi asianmukaisista toimenpiteistä (riippuen oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvien yleisten puutteiden luonteesta, vakavuudesta ja laajuudesta). Olisi katsottava, että neuvosto on hyväksynyt komission ehdotuksen, ellei se päättää määränemmistöllä hylätä sitä kuukauden kuluessa siitä, kun komissio on antanut ehdotuksensa. Asianmukaisena toimenpiteenä jäsenvaltion EU-rahoituksen saanti voidaan keskeyttää kokonaan taikka sitä voidaan osittain vähentää tai rajoittaa.

8. Ehdotuksessa komissio veloitetaan arvioimaan tilanne, jossa jäsenvaltio on esittänyt näyttöä siitä, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvat yleiset puutteet on korjattu tai ne ovat lakanneet olemasta kokonaan tai osittain. Jos arvio on myönteinen, komission on annettava neuvostolle ehdotus päätökseksi, jolla kyseiset toimenpiteet kumotaan kokonaan tai osittain. Jos tällaista päätöstä ei tehdä viimeistään vuodeksi n+2, jäsenvaltio menettäisi vuoden n keskeytetyt maksusitoumukset lopullisesti.

YLEISET HUOMAUTUKSET

Unionin talousarvion suojaamista koskeva yleistavoite

9. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission lainsäädäntöaloitteeseen, jolla suojattaisiin unionin talousarviota sellaisilta tilanteilta, joissa oikeusvaltioperiaatteen (ks. **laatikko 1**) noudattamiseen kohdistuvat yleiset puutteet jäsenvaltiossa vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa haitallisesti varainhoidon moitteettomuuteen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.

Laatikko 1 – Oikeusvaltioperiaate unionissa

Unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja Euroopan neuvoston laatimat asiakirjat, jotka perustuvat pitkälti Venetsian komission asiantuntemukseen, selittävät oikeusvaltion perusmerkitystä SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettuna EU:n yhteisenä arvona.

Oikeusvaltioperiaatteisiin kuuluvat muun muassa laillisuus, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia; oikeusvarmuus; toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltö; riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet; tehokas tuomioistuinvalvonta mukaan lukien perusoikeuksien kunnioittaminen sekä yhdenvertaisuus lain edessä.

10. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komission ehdottaman mekanismin perustana on tarve noudattaa oikeusvaltioperiaatetta, joka on ennakkoodellytys sille, että EU:n varoja käsitellään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin on komission kanssa samaa mieltä siitä, että varoja hallinnoivien ja tuomioistuinvalvonnasta vastaavien viranomaisten laittomat ja mielivaltaiset päätökset voisivat vahingoittaa unionin taloudellisia etuja.

11. Unionin ylimpänä tarkastuselimenä tilintarkastustuomioistuin katsoo, että EU:n kansalaisten ja kansallisten viranomaisten luottamus oikeusvaltioperiaatteen toimivuuteen on erityisen tärkeää, kun EU:ta kehitetään edelleen ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeksi, jolla ei ole sisärajoja”⁽¹⁾. Tilintarkastustuomioistuin katsoo myös, että tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus ovat ratkaisevan tärkeitä moitteettoman varainhoidon ja EU:n talousarvion suojaamisen kannalta. Tämä koskee etenkin oikeusvaateiden oikeudellista täytäntöönpanoa, petostentorjuntaa ja muita EU:n oikeutettuja etuja.

⁽¹⁾ SEU, 3 artiklan 2 kohta, ja SEUT, 67 artikla; COM(2014) 158 final, 11. maaliskuuta 2014.

Uusi mekanismi antaa komissiolle suuren harkintavallan

12. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että ehdotetun mekanismin tavoite, soveltamisala ja toimenpidevalikoima ovat tarkemmat kuin SEU-sopimuksen 7 artiklan mukaiset mekanismit ja että sen soveltaminen on nopeampaa. Asetusluonnoksessa annetaan komissiolle nykyisiin sääntöihin verrattuna prosessissa enemmän harkintavaltaa ryhtyä toimiin tilanteissa, joissa jotakin SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitetuista perusarvoista on rikottu.

13. Komissio käynnistäisi menettelyn, jos sillä on ”perusteltu syy” olettaa ehdotuksen 3 artiklan edellytysten täyttyvän. Tällöin komissio voi ottaa huomioon kaikki ehdotuksen johdanto-osan 12 kappaleessa mainitut hyödylliset tiedot muun muassa unionin tuomioistuimen päätöksistä, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomuksista sekä relevanttien kansainvälisten järjestöjen päätelmistä ja suosituksista (ks. kohta 19). Kriteereitä menettelyn käynnistämistä ja laadun arvioimista varten ei kuitenkaan ole määritelty selkeästi (ks. kohdat 20–23).

14. Jäsenvaltion on vastattava komission havaintoon toimittamalla kaikki tarvittavat tiedot, ja se voi esittää huomautuksensa, jotka komissio ottaa huomioon. Komissio päättäisi kussakin yksittäisessä tapauksessa, mikä toimenpide on asianmukainen. Ehdotuksessa todetaan, että komissio tekisi päätöksensä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja arvioisi kunkin tapauksen erikseen (vakavuus, aika, kesto, toistuvuus, kyseisen toimintatavan tarkoitus ja valmius yhteistyöhön sekä puutteen vaikutukset EU:n rahoitukseen). Myöskään toimenpiteiden valintaa ja laajuutta koskevia kriteereitä ei ole määritelty selkeästi (ks. kohta 20).

15. SEU-sopimuksen 7 artiklassa edellytetään neuvoston toteavan jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Lisäksi artiklassa edellytetään, että Eurooppa-neuvosto, joka tekee ratkaisunsa yksimielisesti, toteaa Euroopan komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Jos rikkominen on todettu, neuvosto voi määräenemmistöllä päättää pidättää väliaikaisesti tiettyjä jäsenvaltiolle kuuluvia oikeuksia, mukaan lukien jäsenvaltion äänioikeuden neuvostossa. Ehdotetussa mekanismissa komission esitys kuitenkin katsotaan hyväksytyksi, ellei neuvosto hylkää tai muuta sitä. Komission ehdotuksen pysäyttäminen vaatisi, että neuvosto hylkää komission ehdotuksen määräenemmistöllä kuukauden kuluessa (käänteinen määräenemmistöäänestys). Euroopan parlamentille ainoastaan annettaisiin tieto kaikista ehdotetuista ja hyväksytyistä toimenpiteistä.

16. Tärkeille välietappeja koskeville päätöksille, joita tehdään ehdotetun asetuksen soveltamisesta ja komission esityksen hyväksymisestä neuvostossa käänteisellä määräenemmistöäänestyksellä, ei kuitenkaan ole asetettu kriteereitä. Tämä kasvattaa komissiolle ehdotuksessa annettua harkintavaltaa.

Sidosryhmiä ei kuulla erikseen

17. SEU-sopimuksen 11 artiklan 3 kohdan mukaan komissio ”kuulee laajasti asianomaisia osapuolia varmistaakseen unionin toimien johdonmukaisuuden ja avoimuuden”. Perussopimuksen liitteenä olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan N:o 2 2 artiklassa määrätään tarkemmin, että komissio ”kuulee laajalti eri tahoja ennen kuin se tekee ehdotuksen lainsäätämisyksityksessä hyväksyttäväksi säädökseksi”. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että aiheesta on keskusteltu laajalti muun muassa Euroopan parlamentissa ja neuvostossa, mutta katsoo, että komission olisi ollut erittäin tärkeää kuulla tiettyjä sidosryhmiä ennen ehdotuksen julkaisemista.

Ei vaikutustenarviointia

18. Paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen mukaan komission olisi laadittava vaikutustenarviointi kaikista lainsäädäntöaloitteistaan ja muista aloitteistaan, delegoiduista säädöksistään ja täytäntöönpanotoimenpiteistään, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vaikutustenarviointia ei ole tehty huolimatta lopullisiin edunsaajiin mahdollisesti kohdistuvista vaikutuksista (ks. kohta 26) ja huolimatta siitä, että osa unionin talousarviosta jää todennäköisesti mekanismin ulkopuolelle (ks. kohta 28). Komissio katsoo, että SEU-sopimuksen 322 artiklan nojalla hyväksytyt säännöt muodostavat yleiset puitteet menojen soveltamiselle. Tämä puolestaan merkitsee, että ei ole välittömiä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia, joita voitaisiin hyödyllisellä tavalla analysoida. Tilintarkastustuomioistuin katsoo silti, että vaikutustenarviointi ennen ehdotuksen julkaisemista olisi antanut lainsäädäntöelimille mahdollisuuden parempaan, tietoihin perustuvaan päätöksentekoon.

ERITYISET HUOMAUTUKSET

Ohjeistolähteitä ja kriteereitä ei ole määritelty selkeästi

19. Ehdotuksessa ei yksiselitteisesti tarkenneta, mitä ohjeistolähteitä komissio aikoo hyödyntää tehdessään laadullisen arvion oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvasta yleisestä puutteesta, joka vaarantaa varainhoidon moitteettomuuden. Ehdotuksessa ainoastaan todetaan, että komissio voi perustaa arviointinsa kaikista käytettävissä olevista lähteistä saataviin tietoihin. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan tarkentaminen voisi parantaa ehdotetun mekanismin läpinäkyvyyttä, jäljitettävyyttä ja tarkastettavuutta sekä oikeusvarmuutta. Lisäksi se voisi lujittaa mielivallan kieltoa komissiolle ehdotuksessa annetun toimeenpanovallan osalta. **Laatikossa 2** tuodaan esiin mahdollisia ohjeistolähteitä.

Laatikko 2 – Esimerkkejä mahdollisista ohjeistolähteistä

Komissio voisi löytää ohjeistolähteitä EU:n liittymisneuvotteluissa käsiteltävästä luvusta 23 (oikeuslaitos ja perusoikeudet) ja luvusta 24 (oikeus, vapaus ja turvallisuus). Lisäksi lähteenä voitaisiin käyttää Bulgariaa ja Romaniaa koskevaa yhteistyö- ja seurantamekanismia, jolla pyrittiin ratkaisemaan oikeuslaitoksen uudistamiseen, korruptioon ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyviä puutteita. Muita esimerkkejä mahdollisista lähteistä tai ohjeista ovat Venetsian komission luettelo oikeusvaltion arviointiperusteista; Euroopan neuvoston suositus CM/Rec(2010)12 Judges: independence, efficiency and responsibilities tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja vastuualueista; oikeusjärjestelmän riippumattomuutta käsittelevän Venetsian komission raportin ensimmäinen osa Report on the Independence of the Judicial System Part I: the Independence of Judges (CDL-AD(2010)004) sekä Venetsian komission raportin toinen osa Part II: the Prosecution Service (CDL-AD(2010)040).

20. Ehdotuksen 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvien yleisten puutteiden luonteeseen, vakavuuteen ja laajuuteen nähden. Oikeasuhteisuus pitäisi varmistaa ottamalla huomioon tilanteen vakavuus, kesto, toistuvuus, jäsenvaltion aikomukset ja valmius yhteistyöhön sekä yleisen puutteen vaikutukset unionin rahoitukseen.

21. Ehdotetut toimenpiteet olisi myös "mahdollisuuksien mukaan kohdistettava sellaisiin unionin toimiin, joihin kyseinen puute vaikuttaa tai saattaa vaikuttaa haitallisesti". Tärkeille välietappeja koskeville päätöksille, kuten menettelyn käynnistämiseksi tai toimenpidevalikoiman ja toimenpiteiden laajuuden määrittämiseksi, ei kuitenkaan ole asetettu tarkkoja kriteereitä. Tällä tavoin ei voida varmistaa säännösten johdonmukaista soveltamista.

22. Komission mukaan kriteerien yksityiskohtaisempi erittely ei ole tarpeen, vaan se olisi haitallista, sillä oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvat yleiset puutteet on määritettävä laadullisella arvioinnilla, minkä vuoksi määrällisiä kriteereitä ei voida käyttää. Määrällinen lähestymistapa heikentäisi mekanismeja huomattavasti, koska siitä aiheutuisi riski, että kaikki mahdolliset tapaukset eivät tule katetuiksi. Komissio toteaa myös, että sen tekemään laadulliseen arvioon, johon voidaan kohdistaa tuomioistuinvalvontaa, liittyvä todistustaakka on komissiolla ja neuvostolla.

23. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn ja makrotalouden epätasapainoa koskevaan menettelyyn ⁽¹⁾ liittyvien tarkastustensa yhteydessä, että oli olemassa selkeät kriteerit, joiden avulla voitiin todeta puutteita kummankin menettelyn soveltamisen johdonmukaisuudessa ja läpinäkyvyydessä. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että on syytä kehittää kriteerit, joiden avulla on mahdollista arvioida kriittisesti säännösten soveltamisen johdonmukaisuutta. Siten voitaisiin varmistaa kaikkien jäsenvaltioiden tasapuolinen kohtelu tapauksissa, joissa oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuu yleisiä puutteita, jotka vaarantavat varainhoidon moitteettomuuden.

Suositus 1

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että lainsäädäntöelimet asettavat joko ehdotetussa asetuksessa tai mahdollisissa soveltamissäännöissä selkeät ja täsmälliset kriteerit, joilla määritellään, milloin on kyse oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvasta yleisestä puutteesta, joka vaarantaa varainhoidon moitteettomuuden, ja määritetään toimenpiteiden laajuus. Kriteereitä määritettäessä voitaisiin ottaa huomioon ohjeistolähteet, joita komissio on käyttänyt jäsenvaltioiden edistymisen seurantaan EU:n liittymisneuvottelujen sekä yhteistyö- ja seurantamekanismin yhteydessä.

⁽¹⁾ Erytyiskertomus nro 10/2016 "Lisäparannuksia tarvitaan liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi" ja erityiskertomus nro 3/2018 "Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn (MIP) tarkastus".

Komissiolle ei aseteta määräaikoja

24. Ehdotetussa asetuksessa ei vahvisteta määräaikoja komissiolle. Sen sijaan siinä asetetaan tiukat määräajat, joiden sisällä jäsenvaltioiden on vastattava komission ilmoitukseen (vähintään yksi kuukausi) ja neuvoston on tarvittaessa hylättävä päätösehdotus määräenemmistöllä (kuukauden kuluessa). Tilintarkastustuomioistuimien paneet merkille, että perussopimuksessa ei määrätä SEU-sopimuksen 7 artiklan mukaiseen mekanismiin eikä SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaiseen rikkomismenettelyyn sovellettavista määräajoista. Komissio ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle olevansa joka tapauksessa velvoitettu ryhtymään toimiin kohtuullisen ajan kuluessa (¹).

Suositus 2

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että lainsäädäntöelimet täsmentävät perusteet määräajoille, joiden kuluessa jäsenvaltion on annettava vaaditut tiedot, ja ottavat soveltuviin tapauksiin komission osalta käyttöön vastaavat määräajat esimerkiksi toimenpiteiden kumoamiseksi silloin, kun niiden perusteena olevat yleiset puutteet ovat lakanneet olemasta.

Komissiolle ei aseteta selkeää velvoitetta arvioida, olisiko sen mahdollista luopua toimenpiteistä oma-aloitteisesti

25. Ehdotuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan komission on laadittava jäsenvaltion pyynnöstä arviointi toimenpiteiden kumoamisesta. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että ehdotukseen ei sisälly säännöstä, jonka mukaan komission olisi perustelluissa tilanteissa laadittava tällainen arviointi omasta aloitteestaan ilman jäsenvaltion pyyntöä. Komissio on ilmoittanut tilintarkastustuomioistuimelle aikovansa silti laatia arvioita oma-aloitteisesti.

Komission ei edellytetä arvioivan, millaisia vaikutuksia voi kohdistua lopullisiin edunsaajiin ja kansalliseen talousarvioon

26. Asiamukaisia toimenpiteitä voidaan hyväksyä suoran, välillisen ja yhteisen hallinnon yhteydessä, ja niistä aiheutuvien seurausten on ehdotuksen perustelujen mukaan ”kohdistuttava niihin, jotka ovat vastuussa havaituista puutteista”. Jollei neuvoston päätöksessä toisin määrätä, toimenpiteiden ei pitäisi vaikuttaa valtiollisten elinten tai jäsenvaltioiden velvollisuuteen toteuttaa sellaiseen ohjelmaan tai rahastoon liittyviä toimia, jota toimenpide koskee, eikä velvollisuuteen suorittaa maksuja lopullisille edunsaajille (²). Tilintarkastustuomioistuin tuo kuitenkin esiin, että ehdotuksessa ei säädetä, miten velvoitteen täyttäminen varmistettaisiin. Käytännössä tämä vaatisi, että jäsenvaltio suorittaisi maksut tai huolehtisi muulla tavoin hankkeiden tai ohjelmien rahoituksesta.

27. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tältä osin havainneensa tarkastuksissaan (³), että kansallisen ja EU:n rahoituksen maksamiselle voidaan asettaa ehtoja, jotka koskevat talousarviovarojen käytettävissä oloa. Komissio ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle ehdottaneensa seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten sääntöjä (⁴), joissa kansalliset viranomaiset velvoitettaisiin varmistamaan, että maksut suoritetaan edunsaajille täysimääräisinä ja määräajassa. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että myös ehdotukseen yhteisiä säännöksiä koskevasta asetuksesta sisältyy lauseke, jossa kansalliset viranomaiset velvoitetaan varmistamaan, että maksut suoritetaan edunsaajille edellyttäen, että varoja on käytettävissä (⁵).

28. Ehdotetun asetuksen tarkoituksena on suojata unionin koko talousarviota. Samalla sillä kuitenkin pyritään varmistamaan, että toimenpiteiden vaikutukset kohdistuvat valtiollisiin elimiin, jotka ovat vastuussa havaituista yleisistä puutteista, eivätkä muihin kuin valtiollisiin lopullisiin edunsaajiin (⁶) (kuten Erasmus-opiskelijoihin, tutkijoihin tai

(¹) Ks. yhteiset asiat C-74/00 P ja C-75/00 P Falck SpA ja Acciaierie di Bolzano SpA v Euroopan yhteisöjen komissio, EU:C:2002:524, 139–141 kohta <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47692&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=263967>

(²) Tämä vastaa kohtaan 119 Euroopan parlamentin 14. maaliskuuta 2018 antamassa päätöslauselmassa ”Seuraava monivuotinen rahoituskehys: vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevan parlamentin kannan valmistelu”. Kohdassa mainitaan, että ”unionin talousarvion lopullisiin edunsaajiin ei mitenkään voi vaikuttaa sellaisten sääntöjen rikkominen, joista he eivät ole vastuussa”.

(³) Tilintarkastustuomioistuin on yhteisesti hallinnoituihin aloihin liittyvissä tarkastuksissaan havainnut kansallisten viranomaisten ja lopullisten edunsaajien välillä tehdyn sopimuksia, joissa maksujen suorittamisen ehtona oli talousarviovarojen saatavuus.

(⁴) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnon ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta (COM(2018)393 final) sekä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä (COM(2018)375 final).

(⁵) Ks. ehdotus yhteisiä säännöksiä koskevasta asetuksesta, 68 artiklan 1 kohdan b alakohta.

(⁶) Riippuen asetuksesta, jonka nojalla EU:n rahoitusta annetaan, lopullisia edunsaajia kutsutaan myös lopullisiksi varojen saajiksi.

kansalaisjärjestöihin) taikka muihin jäsenvaltioihin (esimerkiksi Euroopan alueellisten yhteistyöohjelmien kautta). Tämän vuoksi ehdotuksessa säädetään, että suoran ja välillisen hallinnon yhteydessä toimenpiteitä voidaan toteuttaa ainoastaan, jos edunsaajana on valtiollinen elin. Jos siis edunsaaja on muu kuin valtiollinen elin, sen saama EU:n rahoitus jää komission ehdottamien toimenpiteiden ulkopuolelle. Ilman vaikutustenarviointia, jolla olisi voitu selvittää, kuinka suuri osa unionin talousarviosta välttämättä jäisi ehdotetun mekanismin tarjoaman suojan ulkopuolelle, tämän osatekijän vaikutuksen mahdollista suuruutta on vaikea arvioida.

Suositus 3

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että lainsäädäntöelimet pyytävät komissiota arvioimaan neuvostolle esittämässään ehdotuksessa yksityiskohtaisesti, miten lopullisten edunsaajien oikeudet edut suojataan. Lopullisten edunsaajien oikeudet olisi suojattava kaikissa ehdotuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisissa toimenpiteissä (joita ovat muun muassa sitoumusten vähentäminen ja sitoumusten tai maksujen keskeyttäminen).

29. Jos maksuihin käytettäisiin keskeytettyjen tai vähennettyjen EU:n varojen sijasta kansallisia varoja, niiden olisi oltava peräisin kyseisen jäsenvaltion kansallisesta talousarviosta. Tästä aiheutuu jäsenvaltioille talousarviovaikutuksia varsinkin ⁽¹⁾, jos keskeytykset tai vähennykset ovat huomattavia.

Suositus 4

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että lainsäädäntöelimet ennen asianmukaisten toimenpiteiden valintaa koskevan päätösehdotuksen tekemistä pyytävät komissiota arvioimaan suhteellisuuden ja syrjimättömyyden periaatteet huomioon ottaen, mitä talousarviovaikutuksia jäsenvaltion kansalliselle talousarviolle mahdollisesti aiheutuu EU:n rahoituksen vähentämisestä.

Yhteistyö Euroopan syyttäjänviraston kanssa ei koske kaikkia jäsenvaltioita

30. Jäsenvaltiossa ilmenevässä oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvassa yleisessä puutteessa voi olla kyse siitä, onko yhteistyö Euroopan petostentorjuntaviraston ja Euroopan syyttäjänviraston kanssa tehokasta ja nopeaa. Tilintarkastustuomioistuin pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu Euroopan syyttäjänvirastoa koskevaan yhteistyöhön, joten virastoon liittyviä säännöksiä voidaan sen perustamisesta lähtien soveltaa vain mukana oleviin jäsenvaltioihin.

Suositus 5

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että lainsäädäntöelimet täsmentävät Euroopan syyttäjänvirastoon liittyviä säännöksiä voitavan sen perustamisesta alkaen soveltaa ainoastaan yhteistyöhön osallistuviin jäsenvaltioihin.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän lausunnon Luxemburgissa 12. heinäkuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

⁽¹⁾ Euroopan parlamentti ilmoitti 14. maaliskuuta 2018 julkaisemassaan päätöslauselmassa, että "unionin talousarvio ei ole oikea väline puuttua SEU-sopimuksen 2 artiklan noudattamatta jättämiseen ja että jäsenvaltion olisi katettava mahdolliset taloudelliset seuraukset itse talousarvion toteutuksesta riippumatta".