



Bryssel 2.5.2018  
COM(2018) 324 final

2018/0136 (COD)

Ehdotus

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS**

**unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen  
noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita**

## PERUSTELUT

### 1. EHDOTUKSEN TAUSTA

- **Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet**

Komissio totesi helmikuussa 2018 antamassaan tiedonannossa *Uuden, modernin monivuotisen rahoituskehityksen avulla tuloksiin EU:n painopistealoilla vuoden 2020 jälkeen*<sup>1</sup>, 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 ennakkoodellytys. 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.

EU:n talousarviota voidaan hyödyntää täysimääräisesti vain jos jäsenvaltioiden taloudellinen, hallinnollinen ja sääntely-ympäristö tukee tätä pyrkimystä. Kaikkien jäsenvaltioiden ja edunsaajien on jo nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen sääntöjen mukaan osoitettava, että niiden varainhoitoa koskeva sääntelykehys on vankka, että asianomaista EU:n lainsäädäntöä sovelletaan oikein ja että niillä on riittävät hallinnolliset ja institutionaaliset valmiudet saada EU:n rahoituksen avulla aikaan tuloksia. Myös politiikan ehdollisuus voi edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä aloilla, joilla mittakaavaedut tai ulkoisvaikutukset ovat merkittäviä. Kauden 2014–2020 monivuotiseen rahoituskehitykseen on lisäksi sisällytetty uusia säännöksiä sen välttämiseksi, että epäterve talous- ja finanssipolitiikka heikentäisi EU:n rahoituksen tuloksellisuutta.

Jotta voidaan luottaa siihen, että jäsenvaltiot suojaavat EU:n varainkäyttöä riittävästi, oikeusvaltioperiaatetta on noudatettava. Tämä on tuon luottamuksen ennakkoehto. Kuten komission vuonna 2014 antamassa tiedonannossa *Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi*<sup>2</sup> todetaan, oikeusvaltioperiaate on kaikkien nykyaikaisten perustuslaillisten demokratioiden kulmakivi. Se kuuluu niiden perusperiaatteiden joukkoon, jotka juontavat juurensa kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteisestä perustuslaillisesta perinteestä. Oikeusvaltioperiaate on siten yksi keskeisistä arvoista, joihin unioni perustuu. Tämä käy ilmi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklasta sekä sen johdanto-osasta samoin kuin Euroopan unionin perusoikeuskirjasta. Oikeusvaltioperiaatteen avulla varmistetaan, että valtioiden toiminta perustuu tehokkaaseen ja luotettavaan säädöskehitykseen ja että niiden toimintaa voidaan tarvittaessa tutkia ja kyseenalaistaa. Lisäksi on oltava mahdollisuus vaatia myöhemmin tehokkaasti hyvitystä.

Jäsenvaltioiden perustuslait ja tuomioistuinjärjestelmät on periaatteessa suunniteltu siten, että voidaan varmistaa oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen. Niissä on sisäänrakennettuja mekanismeja, joiden avulla kansalaisia suojataan oikeusvaltioon kohdistuvia uhkia vastaan. Tiettyt viime aikojen tapahtumat ovat kuitenkin osoittaneet, että kansallisissa keskinäiseen valvontaan perustuvissa järjestelmissä on yleisiä heikkouksia. Niinpä on voitu havaita, kuinka

---

<sup>1</sup> COM(2018) 98 final.

<sup>2</sup> COM(2014) 158 final.

oikeusvaltioperiaatteen noudattamatta jättäminen voi muuttua koko Euroopan unionin vakavaksi yhteiseksi huolenaiheeksi. Tämän johdosta Euroopan parlamentin kaltaiset toimielimet samoin kuin kansalaiset ovat selkein sanoin vaatineet EU:lta toimia oikeusvaltioperiaatteen suojaamiseksi.

Toimiin oikeusvaltioperiaatteen suojaamiseksi on ryhdytty välineillä, jotka ovat olleet käytettävissä, ja tuloksia onkin saatu. Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisella on kuitenkin yhteys Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen ja rahoitukselliseen solidaarisuuteen. Lisäksi on todettava, että valvontajärjestelmät eivät toimi, ellei niihin liity tehokas hallinnollinen ja oikeudellinen valvonta ja mahdollisuus turvautua oikeussuojakeinoin väärinkäytöksiä vastaan. Näistä syistä nykyisiä velvoitteita, joilla pyritään varmistamaan valvontajärjestelmien toimivuus, on syytä täydentää uusilla toimenpiteillä, joilla varmistetaan oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen.

Jotta Euroopan unionin taloudellisia etuja voitaisiin suojata sellaisten rahoitustappioiden riskiltä, joita oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvat yleiset puutteet jäsenvaltiossa voivat aiheuttaa, unionille olisi annettava mahdollisuus ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin tällaisissa tapauksissa. Toimenpiteet olisi toteutettava päätöksellä, jonka neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta. Olisi katsottava, että neuvosto on hyväksynyt tällaisen päätöksen, ellei se päättää määränemmistöllä hylätä komission ehdotusta kuukauden kuluessa siitä kun komissio on antanut ehdotuksensa. Euroopan parlamentin olisi osallistuttava täysimääräisesti kaikkiin asian käsittelyn vaiheisiin.

Kun toimenpiteitä hyväksytään, on noudatettava täysimääräisesti läpinäkyvyyden ja suhteellisuuden periaatteita. On tärkeää varmistaa myös se, että toimenpiteiden seurauksilla on riittävä yhteys rahoituksen tavoitteeseen. Tältä osin on lisäksi korostettava, että seuraamusten on kohdistuttava niihin, jotka ovat vastuussa havaituista puutteista. Toimenpiteissä olisi sen vuoksi otettava huomioon, että yksittäisiä EU:n rahoituksen edunsaajia, kuten Erasmus-opiskelijoita, tutkijoita tai kansalaisyhteiskunnan järjestöjä, ei voida pitää vastuullisina tällaisiin rikkomisiin.

Tässä ehdotuksessa vahvistetaan säännöt, jotka ovat tarpeen unionin talousarvion suojaamiseksi silloin kun oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita. Kun varainhoitoasetusta, jolla on sama oikeusperusta, tulevaisuudessa tarkistetaan, nämä säännöt voitaisiin sisällyttää siihen.

- **Yhdenmukaisuus muiden politiikkojen säännösten kanssa**

Ehdotuksella edistetään sen varmistamista, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan mukaista oikeusvaltioperiaatetta kunnioitetaan kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi ehdotuksella suojataan unionin talousarviota.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Kun ehdotuksella edistetään sen varmistamista, että oikeusvaltioperiaatetta kunnioitetaan ja unionin talousarviota toteutetaan moitteettomasti, ehdotuksella tuetaan kaikkia muitakin unionin politiikkoja erityisesti siltä osin kuin on kyse unionin rahoituksen hyödyntämisestä.

## 2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

### • Oikeusperusta

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 322 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 a artiklaan.

### • Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

SEUT-sopimuksen 322 artiklassa tarkoitettuja varainhoitosääntöjä ei voitaisi vahvistaa jäsenvaltioiden tasolla.

### • Suhteellisuusperiaate

Ehdotuksessa esitetään toimenpiteitä, jotka ovat oikeassa suhteessa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskeviin yleisiin puutteisiin. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa jo hyväksytyihin maksusitoumuksiin liittyvän rahoituksen keskeyttäminen ja vähentäminen sekä kielto hyväksyä tiettyjä varojen saajien ryhmiä koskevia uusia maksusitoumuksia. Oikeasuhteisuus varmistetaan erityisesti ottamalla huomioon seuraavat seikat: tilanteen vakavuus; aika, joka on kulunut rikkomisesta; rikkomisen kesto ja toistuvuus; se, aikooko jäsenvaltio tehdä yhteistyötä oikeusvaltioperiaatteen rikkomisen lopettamiseksi ja kuinka paljon se tätä yhteistyötä tekee; rikkomisen vaikutukset asiaan liittyvään unionin rahoitukseen.

### • Toimintatavan valinta

Ottaen huomioon, että ehdotuksen tavoitteena on edistää unionin yleisen talousarvion asianmukaista toteuttamista, ehdotus on muotoiltu erilliseksi asetukseksi, joka perustuu SEUT-sopimuksen 322 artiklaan eli samaan oikeusperustaan kuin varainhoitoasetus<sup>3</sup>.

## 3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTIEN TULOKSET

### • Jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset

Tällä hetkellä ei ole olemassa unionin ohjelmaa, joka olisi verrattavissa tähän ehdotukseen. On kuitenkin saatu kokemuksia tilanteista, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa on puututtu Euroopan unionin tasolla. Kokemukset osoittavat, että vaikka joitain välineitä puuttumiseen onkin, niitä ei ole suunniteltu erityisesti sellaista tilannetta varten, jossa unionin talousarvion toteuttaminen saattaisi joutua vaaraan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskevien puutteiden vuoksi.

### • Sidosryhmien kuuleminen

Erityistä sidosryhmien kuulemista ei ole järjestetty, mutta ehdotuksen kohteesta on käyty laajaa keskustelua, muun muassa Euroopan parlamentissa ja neuvostossa.

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1–96).

- **Ulkoinen asiantuntemus**

Ehdotuksen säännösten laatimisessa on käytetty ulkoisista lähteistä, erityisesti Euroopan neuvostosta, saatua asiantuntemusta. Tätä asiantuntemusta on tarvittaessa tarkoitettu käyttämään myös ehdotettujen toimenpiteiden täytäntöönpanossa.

- **Vaikutustenarviointi**

Vaikutustenarviointia ei ole tehty, sillä toimenpiteen ainoana tavoitteena on välttää unionin talousarviolle koitua vahinko sellaisissa tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvat yleiset puutteet jäsenvaltiossa vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa haitallisesti moitteettomaan varainhoitoon ja unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Vaihtoehtoja oli näin ollen kaksi: joko nykytilanteen säilyttäminen, jolloin ei olisi erityistä rahoitukseen liittyvää menettelyä, joka koskisi oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyviä ongelmia ja näiden ongelmien mahdollisia vaikutuksia unionin moitteettomaan varainhoitoon; tai tällaisen rahoitukseen liittyvän menettelyn luominen.

- **Perusoikeudet**

Ehdotuksella on myönteinen vaikutus perusoikeuksiin, sillä se parantaa tämänhetkistä suojaa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvia puutteita vastaan.

#### **4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET**

Ehdotus parantaa suojaa sellaisia mahdollisia viranomaisten käytäntöjä, laiminlyöntejä tai toimenpiteitä vastaan, jotka vaikuttavat haitallisesti oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltiossa ja jotka vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa haitallisesti jäsenvaltion kykyyn täyttää talousarviovelvoitteensa. Tästä syystä ehdotus edistää Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamista moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.

#### **5. LISÄTIEDOT**

- **Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt**

Komissio arvioi asianomaisen jäsenvaltion tilannetta päättääkseen, voiko se ehdottaa toimenpiteiden kumoamista.

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

Ehdotus perustuu komission vuonna 2014 antamaan tiedonantoon *Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi*<sup>4</sup> sekä komission helmikuussa 2018 antamaan tiedonantoon *Uuden, modernin monivuotisen rahoituskehysten avulla tuloksiin EU:n painopistealoilla vuoden 2020 jälkeen*<sup>5</sup>. Lisäksi ehdotus perustuu Euroopan neuvoston kehittämiin normeihin ja periaatteisiin.

Ehdotuksen 1 artiklassa selostetaan säädöksen kohde ja todetaan, että on tarpeen suojata unionin talousarviota sellaisilta tilanteilta, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvat yleiset puutteet jäsenvaltiossa vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa haitallisesti moitteettomaan varainhoitoon ja unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.

Ehdotuksen 2 artiklassa esitetään määritelmät.

---

<sup>4</sup> COM(2014) 158 final.

<sup>5</sup> COM(2018) 98 final.

Ehdotuksen 3 artiklassa selostetaan tarkemmin toimenpiteitä, joilla puututaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskeviin yleisiin puutteisiin. Artiklassa selostetaan, mihin valtion toimintoihin oikeusvaltioperiaatteen rikkominen voisi vaikuttaa siten, että sillä olisi kielteinen vaikutus unionin moitteettomaan varainhoitoon.

Ehdotuksen 4 artiklassa luetellaan toimenpiteet, joita voidaan toteuttaa, ja selvennetään, että toimenpiteet olisi kohdistettava jäsenvaltioihin unionin varojen saajina.

Ehdotuksen 5 artiklassa vahvistetaan, millaisia menettelyjä komission olisi noudatettava antaessaan neuvostolle ehdotuksensa toteutettavista toimenpiteistä. Neuvoston olisi päätettävä asiasta käänteisellä määräenemmistäänestyksellä.

Ehdotuksen 6 artiklassa vahvistetaan, millaista menettelyä noudattaen toimenpiteet kumotaan sen jälkeen kun jäsenvaltiossa on puututtu toimenpiteiden kohteena olevaan rikkomiseen. Lisäksi artiklassa selostetaan, mitä toimenpiteiden kumoaminen merkitsee talousarvion kannalta.

Ehdotuksen 7 artikla koskee Euroopan parlamentille annettavia tietoja.

Ehdotuksen 8 artikla sisältää loppusäännökset.

Ehdotus

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS****unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita**

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

ottavat huomioon Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 106 a artiklan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottavat huomioon tilintarkastustuomioistuimen lausunnon<sup>6</sup>,

noudattavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Oikeusvaltioperiaate on yksi keskeisistä arvoista, joihin Euroopan unioni perustuu. Kuten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 2 artiklassa todetaan, nämä arvot ovat yhteisiä jäsenvaltioille.
- (2) Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksia koskevien arvojen mukaisesti ja että julkinen valta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaate edellyttää erityisesti, että noudatetaan laillisuuden<sup>7</sup>, oikeusvarmuuden<sup>8</sup>, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon<sup>9</sup>, vallanjaon<sup>10</sup> sekä riippumattomien tuomioistuinten takaaman tehokkaan oikeussuojan<sup>11</sup> periaatteita.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> [...]

<sup>7</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-496/99 CAS Succhi di Frutta, 29.4.2004, ECLI:EU:C:2004:236, 63 kohta.

<sup>8</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa 212–217/80 Amministrazione delle finanze dello Stato v. Srl Meridionale Industria Salumi ja muut, Ditta Italo Orlandi & Figlio ja Ditta Vincenzo Divella v. Amministrazione delle finanze dello Stato, 12.11.1981, ECLI:EU:C:1981:270, 10 kohta.

<sup>9</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa 46/87 ja 227/88 Hoechst, 21.9.1989, ECLI:EU:C:1989:337, 19 kohta.

<sup>10</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-477/16 Kovalkovas, 10.11.2016, ECLI:EU:C:2016:861, 36 kohta; Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-452/16 PPU Poltorak, 10.11.2016,

- (3) Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on ennakkoodellytys sille, että voidaan suojata muita unionin perusarvoja, kuten vapautta, demokratiaa, tasa-arvoa ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on erottamattomasti sidoksissa demokratian ja perusoikeuksien kunnioittamiseen. Ei voi olla demokratiaa eikä perusoikeuksien kunnioittamista ilman oikeusvaltioperiaatteen noudattamista, ja päinvastoin.
- (4) Kun jäsenvaltiot toteuttavat unionin talousarviota, oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on talousarvion toteuttamistavasta riippumatta keskeinen ennakkoodellytys sille, että talousarviota toteutetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 317 artiklaan kirjattujen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.
- (5) Jäsenvaltiot voivat varmistaa moitteettoman varainhoidon toteutumisen ainoastaan sillä edellytyksellä, että jäsenvaltioiden viranomaiset toimivat lakien mukaisesti, tutkinta- ja syyttäväviranomaiset käsittelevät tehokkaasti viranomaistoimintaan liittyvät lainrikkomiset ja jäsenvaltioiden viranomaisten päätökset voidaan saattaa riippumattomien tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen tehokkaan valvonnan kohteeksi.
- (6) Tuomioistuinten olisi toimittava riippumattomasti ja puolueettomasti, ja tutkinta- ja syyttäväviranomaisten olisi voitava hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti. Jotta tuomioistuimet ja viranomaiset voisivat toimia tuloksellisesti ja kunnioittaa toiminnassaan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, niille olisi kohdennettava riittävästi resursseja ja niillä olisi oltava käytössään asianmukaiset menettelytavat. Nämä edellytykset ovat vähimmäistae sellaisia laittomia ja mielivaltaisia viranomaispäätöksiä vastaan, jotka voivat vahingoittaa unionin taloudellisia etuja.
- (7) Tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää erityisesti sitä, että ne voivat hoitaa lainkäyttötehtävänsä täysin itsenäisesti. Ne eivät tällöin saa olla hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon, eivätkä ne saa ottaa vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta. Näin ne ovat suojassa sellaisilta painostus- tai muilta ulkoisilta toimenpiteiltä, jotka voivat vaarantaa niiden jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa. Riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaaminen edellyttää sääntöjä, jotka koskevat erityisesti tuomioistuimen kokoonpanoa, sen jäsenten nimitystä ja toimikauden kestoa sekä sitä, millaisin perustein tuomioistuimen jäsentä voidaan estää osallistumasta asioiden käsittelyyn ja millaisin perustein hänet voidaan erottaa. Näiden sääntöjen tarkoituksena on poistaa yksityisten kansalaisten kaikki epäilyt sen suhteen, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa ja onko se täysin puolueeton niihin intresseihin nähden, jotka ovat edustettuina oikeudenkäynnissä.
- (8) Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on tärkeää Euroopan kansalaisten kannalta, mutta myös yritystoimintaan liittyvien aloitteiden sekä innovaatioiden ja investointien kannalta. Lisäksi sisämarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttää

---

ECLI:EU:C:2016:858, 35 kohta; sekä unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-279/09 DEB, 22.12.2010, ECLI:EU:C:2010:811, 58 kohta.

<sup>11</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas, 27.2.2018, ECLI:EU:C:2018:117, 31, 40 ja 41 kohta.

<sup>12</sup> Komission tiedonanto *Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi* (COM(2014) 158 final), liite I.



oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista, sillä sisämarkkinat kukoistavat parhaiten siellä, missä oikeudellinen ja institutionaalinen kehys on vankka.

- (9) SEU-sopimuksen 19 artiklassa ilmaistaan konkreettisesti, mitä sen 2 artiklassa vahvistettu oikeusvaltioperiaate merkitsee. Ensiksi mainitun artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava mahdollisuudet tehokkaaseen oikeussuojaan unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, myös silloin kun on kyse unionin talousarvion toteuttamisesta. Tehokas tuomioistuINVALVONTA, jolle on annettu tehtäväksi varmistaa unionin oikeuden noudattaminen, on itsessään keskeinen osa oikeusvaltioperiaatetta ja edellyttää riippumattomia tuomioistuimia.<sup>13</sup> Kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjan<sup>14</sup> 47 artiklan toisessa alakohdassa vahvistetaan, on keskeisen tärkeää pitää yllä tuomioistuinten riippumattomuutta. Näin on erityisesti silloin kun tuomioistuin käsittelee sellaisten toimenpiteiden, sopimusten tai muiden instrumenttien pätevyyttä, joista aiheutuu julkisia menoja tai velkoja. Tämä koskee myös julkisia hankintoja koskevia menettelyitä, jotka nekin voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- (10) Näin ollen oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ja unionin talousarvion tehokas toteuttaminen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti ovat selvässä yhteydessä toisiinsa.
- (11) Yleiset puutteet, jotka koskevat oikeusvaltioperiaatteen noudattamista jäsenvaltioissa ja jotka haittaavat erityisesti viranomaistoiminnan asianmukaisuutta ja tehokasta tuomioistuINVALVONTAA, voivat vahingoittaa vakavasti unionin taloudellisia etuja.
- (12) Yleisen puutteen toteaminen edellyttää, että komissio tekee jäsenvaltion tilanteesta laadullisen arvioinnin. Arviointi voi perustua kaikista käytettävissä olevista lähteistä ja tunnustetuista instituutioista saataviin tietoihin. Tietolähteitä voisivat olla esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukset sekä päätelmät ja suositukset, joita tuottavat esimerkiksi sellaiset kansainväliset järjestöt ja verkostot kuin Euroopan neuvoston elimet sekä eurooppalaisten korkeimpien oikeuksien ja tuomarineuvostojen verkostot.
- (13) Olisi määritettävä, mitä toimenpiteitä voidaan toteuttaa, kun yleisiä puutteita havaitaan, ja millaista menettelyä noudattaen kyseiset toimenpiteet hyväksytään. Näihin toimenpiteisiin olisi kuuluttava sitoumusten ja maksujen keskeyttäminen, jo hyväksytyjen sitoumusten rahoituksen vähentäminen sekä kieltä tehdä uusia sitoumuksia varojen saajien kanssa.
- (14) Toimenpiteistä päätettäessä olisi noudatettava suhteellisuusperiaatetta, ja tällöin olisi erityisesti otettava huomioon seuraavat seikat: tilanteen vakavuus; aika, joka on kulunut rikkomisesta; rikkomisen kesto ja toistuvuus; se, aikooko asianomainen jäsenvaltio tehdä yhteistyötä oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvan yleisen puutteen poistamiseksi ja kuinka paljon se tätä yhteistyötä tekee; puutteen vaikutukset asiaan liittyvään unionin rahoitukseen.
- (15) Tämän asetuksen yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi ja ottaen huomioon tämän asetuksen mukaisten toimenpiteiden merkittävät taloudelliset vaikutukset täytäntöönpanovalta olisi siirrettävä neuvostolle, jonka olisi toimittava komission ehdotuksesta. Jotta helpotettaisiin sellaisten päätösten hyväksymistä, joita

<sup>13</sup> Asia C-64/16, 32–36 kohta.

<sup>14</sup> Asia C-64/16, 40 ja 41 kohta.

unionin taloudellisten etujen suojaaminen edellyttää, olisi käytettävä käänteistä määräenemmistöäänestystä.

- (16) Ennen kuin komissio ehdottaa tämän asetuksen mukaisia toimenpiteitä, se ilmoittaa asianomaiselle jäsenvaltiolle, miksi se katsoo, että kyseisessä jäsenvaltiossa saattaisi esiintyä oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuva yleinen puute. Kyseisen jäsenvaltion olisi voitava antaa huomautuksensa. Komission ja neuvoston olisi otettava nämä huomautukset huomioon.
- (17) Neuvoston olisi komission ehdotuksesta kumottava vaikutukseltaan lykkäävät toimenpiteet, jos niiden hyväksymiseen johtaneeseen tilanteeseen on puututtu asianmukaisesti.
- (18) Komission olisi annettava Euroopan parlamentille tieto kaikista tämän asetuksen nojalla ehdotetuista ja hyväksytyistä toimenpiteistä,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN ASETUKSEN:

*1 artikla*  
*Kohde*

Tässä asetuksessa vahvistetaan säännöt, jotka ovat tarpeen unionin talousarvion suojaamiseksi silloin kun jäsenvaltioissa esiintyy oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvia yleisiä puutteita.

*2 artikla*  
*Määritelmät*

Tässä asetuksessa tarkoitetaan

- a) 'oikeusvaltioperiaatteella' Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa mainittua unionin arvoa; oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluvat laillisuusperiaate, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvellollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltä, riippumattomien tuomioistuinten takaama tehokas oikeussuoja, joka sisältää myös perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamisen, sekä vallanjako ja yhdenvertaisuus lain edessä;
- b) 'oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvalla yleisellä puutteella' laajamittaisia tai toistuvia viranomaisten käytäntöjä, laiminlyöntejä tai toimenpiteitä, jotka vaikuttavat haitallisesti oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen;
- c) 'valtiollisella elimellä' kaikkia viranomaisia kaikilla hallinnon tasoilla, mukaan lukien kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason viranomaiset sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o [...] (varainhoitoasetus) [2 artiklan 42 alakohdassa] tarkoitetut jäsenvaltioiden järjestöt.

*3 artikla*  
*Toimenpiteet*

1. On toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltiossa kohdistuva yleinen puute vaikuttaa tai uhkaa vaikuttaa haitallisesti moitteettoman varainhoidon periaatteen toteutumiseen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen ja erityisesti seuraaviin toimintoihin:

- a) unionin talousarvion toteuttamisesta kyseisessä jäsenvaltiossa vastaavien viranomaisten asianmukainen toiminta, erityisesti silloin kun kyseiset viranomaiset osallistuvat julkisia hankintoja tai tukien myöntämistä koskeviin menettelyihin tai toteuttavat seuranta- ja valvontaa;
  - b) tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten asianmukainen toiminta ajettaessa syytteitä sellaisten petos-, lahjonta- tai muiden unionin oikeuden rikkomistapausten johdosta, jotka liittyvät unionin talousarvion toteuttamiseen;
  - c) tehokas ja riippumaton tuomioistuinvalvonta, joka kohdistuu a ja b alakohdassa mainittujen viranomaisten toimiin tai laiminlyönteihin;
  - d) kansallisten tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten toiminta, joka liittyy unionin talousarvion toteuttamisen yhteydessä esiintyvien petos-, lahjonta- tai muiden unionin oikeuden rikkomistapausten estämiseen, rangaistusten määräämiseen tällaisten tapausten johdosta sekä tehokkaiden ja varoittavien seuraamusten määräämiseen varojen saajille;
  - e) aiheettomasti maksettujen varojen takaisinperintä;
  - f) Euroopan petostentorjuntaviraston ja Euroopan syyttäjänviraston tutkinta- tai syytetoimiin liittyvä tehokas ja nopea yhteistyö, joka perustuu kyseisiä virastoja koskeviin säädöksiin ja vilpittömän yhteistyön periaatteeseen.
2. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvina yleisinä puutteina pidetään erityisesti seuraavia:
- a) tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden vaarantaminen;
  - b) se, että laiminlyödään viranomaisten, mukaan lukien lainvalvontaviranomaisten, mielivaltaisten tai laittomien päätösten ehkäiseminen ja oikaiseminen sekä kyseisistä päätöksistä rankaiseminen; se, että viranomaisilta, mukaan lukien lainvalvontaviranomaisilta, evätään taloudellisia ja henkilöresursseja ja näin haitataan niiden asianmukaista toimintaa; tai sen varmistamatta jättäminen, että eturistiriitoja ei synny;
  - c) se, että rajoitetaan oikeussuojakeinojen saatavuutta ja tehokkuutta, mukaan lukien vahvistamalla rajoittavia menettelytapasääntöjä; se, että laiminlyödään tuomioiden täytäntöönpanoa; tai se, että rajoitetaan lainrikkomisiin liittyvän tutkinnan, syyttämisen ja rankaisemisen tehokkuutta.

*4 artikla*  
*Toimenpiteiden sisältö*

1. Asianmukaisina toimenpiteinä voidaan hyväksyä yksi tai useampi seuraavista:
- a) kun komissio toteuttaa unionin talousarviota suoraan tai välillisesti varainhoitoasetuksen 62 artiklan a tai c alakohdan mukaisesti ja kun varojen saaja on valtiollinen elin:
    - 1) maksujen tai oikeudellisen sitoumuksen täyttämisen keskeyttäminen tai oikeudellisen sitoumuksen purkaminen varainhoitoasetuksen [131 artiklan 3 kohdan] nojalla;
    - 2) kielto tehdä uusia oikeudellisia sitoumuksia;
  - b) kun komissio toteuttaa unionin talousarviota yhteistyössä jäsenvaltion kanssa varainhoitoasetuksen [62 artiklan b alakohdan] mukaisesti:

- 1) yhden tai useamman ohjelman tai ohjelman muutoksen hyväksynnän keskeyttäminen;
  - 2) sitoumusten keskeyttäminen;
  - 3) sitoumusten vähentäminen, muun muassa tekemällä rahoitusoikaisuja tai siirtoja muihin rahoitusohjelmiin;
  - 4) ennakkorahoituksen vähentäminen;
  - 5) maksujen määräaikojen kulumisen keskeyttäminen;
  - 6) maksujen keskeyttäminen.
2. Jollei toimenpiteiden hyväksymistä koskevassa päätöksessä toisin määrätä, asianmukaisten toimenpiteiden määrääminen ei vaikuta 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen valtiollisten elinten tai 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden velvollisuuteen toteuttaa sellaiseen ohjelmaan tai rahastoon liittyviä toimia, jota toimenpide koskee, eikä varsinkaan velvollisuuteen suorittaa maksuja lopullisille varojen saajille tai edunsaajille.
3. Toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvien yleisten puutteiden luonteeseen, vakavuuteen ja laajuuteen nähden. Ne on mahdollisuuksien mukaan kohdistettava sellaisiin unionin toimiin, joihin kyseinen puute vaikuttaa tai saattaa vaikuttaa haitallisesti.

#### *5 artikla* *Menettely*

1. Kun komissio katsoo, että sillä on perusteltu syy olettaa 3 artiklan edellytysten täyttyvän, se lähettää kyseiselle jäsenvaltiolle kirjallisen ilmoituksen, jossa se selostaa havaintonsa perusteet.
2. Komissio voi ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät tiedot, muun muassa Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukset sekä asianomaisten kansainvälisten järjestöjen päätelmät ja suositukset.
3. Komissio voi pyytää kaikki lisätiedot, jotka se tarvitsee arviotaan varten, sekä ennen 1 kohdassa tarkoitettua havaintonsa tekemistä että sen jälkeen.
4. Asianomaisen jäsenvaltion on toimitettava kaikki tarvittavat tiedot, ja se voi esittää huomautuksensa komission asettamassa määräajassa, jonka on oltava vähintään yksi kuukausi havainnon ilmoituspäivästä. Huomautuksissaan jäsenvaltio voi ehdottaa korjaavia toimenpiteitä.
5. Kun komissio päättää, antaako se ehdotuksen päätökseksi asianmukaisista toimenpiteistä, se ottaa huomioon saamansa tiedot, asianomaisen jäsenvaltion esittämät huomautukset sekä ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden riittävyden.
6. Jos komissio katsoo, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuu yleinen puute, se antaa neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanosäädökseksi asianmukaisista toimenpiteistä.
7. Olisi katsottava, että neuvosto on hyväksynyt asianmukaisia toimenpiteitä koskevan päätöksen, ellei se päättää määräenemmistöllä hylätä komission ehdotusta kuukauden kuluessa siitä kun komissio on antanut ehdotuksensa.

8. Neuvosto voi määräenemmistöllä muuttaa komission ehdotusta ja hyväksyä muutetun tekstin neuvoston päätöksensä.

#### *6 artikla*

##### *Toimenpiteiden kumoaminen*

1. Asianomainen jäsenvaltio voi milloin tahansa esittää komissiolle näyttöä siitä, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuva yleinen puute on korjattu tai sitä ei enää ole.
2. Komissio arvioi asianomaisen jäsenvaltion tilanteen. Kun oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvat yleiset puutteet, joiden vuoksi asianmukaiset toimenpiteet on hyväksytty, lakkaavat olemasta kokonaan tai osittain, komissio antaa neuvostolle ehdotuksen päätökseksi, jolla kyseiset toimenpiteet kumotaan kokonaan tai osittain. Asetuksen 5 artiklan 2, 4, 5, 6, 7 kohdan menettelytapoja on noudatettava.
3. Jos 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettut toimenpiteet, joilla keskeytetään yhden tai useamman ohjelman tai ohjelman muutoksen hyväksyntä, tai jos 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitettut toimenpiteet, joilla keskeytetään sitoumuksia, kumotaan, keskeytettyjä maksusitoumuksia vastaavat määrät otetaan talousarvioon, ellei neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o XXXX (monivuotista rahoituskehystä koskeva asetus) 7 artiklasta muuta johdu. Keskeytettyjä, vuonna n tehtyjä sitoumuksia ei saa ottaa vuodeksi n + 2 laadittua talousarviota myöhempisiin talousarvioihin.

#### *7 artikla*

##### *Euroopan parlamentille annettavat tiedot*

Komissio antaa Euroopan parlamentille viipymättä tiedon kaikista 4 ja 5 artiklan nojalla ehdotetuista tai hyväksytyistä toimenpiteistä.

#### *8 artikla*

##### *Voimaantulo*

Tämä asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Sitä sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2021.

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Tehty Brysselissä

*Euroopan parlamentin puolesta*  
*Puhemies*

*Neuvoston puolesta*  
*Puheenjohtaja*