

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Euroopan tason poliittiset puolueet ja säätiöt)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä syyskuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta 22 päivänä lokakuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 1141/2014 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2017

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Neuvotteleva virkamies Heini Huotarinen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
18.10.2017

EU/2017/1443

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN TASON POLIITTISTEN PUOLUEIDEN JA EUROOPAN TASON POLIITTISTEN SÄÄTIÖIDEN PERUSSÄÄNNÖSTÄ JA RAHOITUKSESTA 22 PÄIVÄNÄ LOKAKUUTA 2014 ANNETUN ASETUKSEN (EU, EURATOM) N:O 1141/2014 MUUTTAMISESTA

1 Yleistä

Euroopan komissio on 13 päivänä syyskuuta 2017 tehnyt ehdotuksen asetukseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta 22 päivänä lokakuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 1141/2014 muuttamisesta (COM(2017) 481 final). Ehdotuksilla on määrä korjata puutteita, joita on ilmennyt nykyisen sääntelyn soveltamisessa ja joiden korjaamista ovat vaatineet mm. Euroopan parlamentti ja useat Euroopan tason poliittiset puolueet. Komission tavoitteena on saada muutokset voimaan ennen Euroopan parlamentin vuoden 2019 vaaleja.

Asetuksella 1141/2014 annettiin tietyt edellytykset täyttävälle poliittisille puolueille ja säätiöille mahdollisuus saada eurooppalaisen oikeushenkilön asema rekisteröitymällä EU:n tasolla ja parannettiin näin EU:n rahoitustuen saatavuutta. Rekisteröitymisen edellytyksenä on muun muassa edustus riittävän monessa EU:n jäsenvaltiossa sekä se, että puolueet ja säätiöt kunnioittavat ohjelmassaan ja toiminnassaan EU:n perusarvoja. Asetuksella perustettiin myös riippumaton viranomainen, jäljempänä vastuuviranomainen, rekisteröimään ja valvomaan Euroopan tason poliittisia puolueita ja säätiöitä. Vastuuviranomainen voi myös määrätä puolueille ja säätiöille seuraamuksia, jos ne laiminlyövät eurooppalaisia perusarvoja. Ennen kuin vastuuviranomainen tekee päätöksen jonkin puolueen tai säätiön rekisteristä poistamisesta, sen on kuultava riippumattomista henkilöistä muodostuvaa komiteaa.

2 Pääasiallinen sisältö

Asetusehdotus sisältää ehdotuksia eurooppalaisia puolueita ja säätiöitä koskevan sääntelyn parantamiseksi. Ehdotuksen mukaan pyrkimyksenä on turvata Euroopan tason poliittisten puolueiden aidosti eurooppalainen ulottuvuus ja lisätä avoimuutta sekä varmistaa, että EU:n varoja käytetään asianmukaisesti. Erityisesti tarkoituksena on pyrkiä puuttumaan ongelmiin, joita on ilmennyt Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden rahoitukseen ja sen perusteisiin liittyen sekä siihen, kuka voi tukea Euroopan tason poliittisten puolueiden rekisteröintiä ja millä edellytyksillä. Komission mukaan ehdotetuilla muutoksilla paikattaisiin nykyisten sääntöjen aukot, jotka altistavat säännöt väärinkäytölle.

— **Euroopan tason poliittisen puolueen rekisteröinnin tukeminen (3 artiklan 1 kohdan b alakohta):** Komissio ehdottaa, että jatkossa vain puolueet, eivät enää yksityishenkilöt, voivat tukea Euroopan tason poliittisen puolueen perustamista. Nykyään tarvittava edustus seitsemässä jäsenvaltiossa on saavutettava joko a) alueparlamenteissa, kansallisessa parlamentissa tai Euroopan parlamentissa olevien jäsenpuolueiden tuella, b) näiden parlamenttien yksittäisten jäsenten tuella tai c) näiden kahden vaihtoehdon yhdistelmällä. Komission mukaan nykyiset säännöt ovat alttiita väärinkäytöksille ja omiaan luomaan käytännön soveltamisongelmia. Yhden kansallisen puolueen eri jäsenet tai jopa yksittäinen jäsen voi esimerkiksi tukea useam-

paa kuin yhtä Euroopan tason poliittista puoluetta. Muutos ei estäisi Euroopan tason poliittisia puolueita hyväksymästä jäseniksi myös yksityishenkilöitä.

— **Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden omarahoitusosuuden alentaminen (17 artikla 4 kohta):** Komissio ehdottaa, että vaadittua omarahoitusosuutta laskettaisiin Euroopan tason poliittisten puolueiden osalta 10 prosenttiin ja Euroopan tason poliittisilta säätiöiden osalta 5 prosenttiin. Puolueilla ja säätiöillä on ollut vaikeuksia saada kokoon nykyisin vaadittava 15 prosentin omarahoitusosuus.

— **Euroopan tason poliittisten puolueiden velvollisuus julkaista tietoja kansallisten jäsenpuolueiden verkkosivuilla (18 artiklan uusi 3 a kohta):** Asetusehdotuksen mukaan Euroopan tason poliittisen puolueen olisi liitettävä rahoitushakemukseensa todisteet siitä, että sen jäsenpuolueet ovat jatkuvasti viimeisen 12 kuukauden aikana julkaisseet verkkosivustoillaan Euroopan tason poliittisen puolueen poliittisen ohjelman ja logon sekä tiedot, jotka koskevat Euroopan tason poliittisen puolueen kunkin jäsenpuolueen osalta sukupuolten edustusta edellisten Euroopan parlamentin vaalien ehdokkaiden ja parlamentin jäsenten keskuudessa. Julkaiseminen olisi uusi lisäehto rahoituksen saannille.

— **Rahoituksen oikea suhde edustukseen Euroopan parlamentissa (19 artiklan 1 kohta):** Komissio ehdottaa, että rahoituksen jakoperustetta muutetaan niin, että jokaiselle puolueelle koosta riippumatta jaettavan kiinteän rahoituksen osuutta laskettaisiin nykyisestä 15 prosentista 5 prosenttiin. Muutoksen myötä 95 prosenttia rahoituksesta voitaisiin jakaa puolueille sen mukaan, kuinka monta edustajaa niillä on Euroopan parlamentissa. Muutoksen taustalla on tarve estää rahoituksen väärinkäyttö perustamalla uusia puolueita, joilla on vain yksi tai muutama edustaja parlamentissa.

— **Vastuuviranomaisen valvontatoimivalta (27 artikla):** Komissio ehdottaa 27 artiklaan kirjattavaksi selkeästi, että vastuuviranomaisella on valta poistaa poliittinen puolue tai säätiö rekisteristä, jos se ei enää täytä rekisteröinnin perusteita tai jos rekisteröinti on perustunut väärin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

— **Luonnollisen henkilön vastuu (27 ja 30 artiklat):** Komissio ehdottaa lisättäväksi 27 artiklaan uuden 5a alakohdan, jonka mukaan vastuuviranomainen voi tietyin edellytyksin päättää, että Euroopan tason poliittisen puolueen tai säätiön hallinto-, johto tai valvontaelimen jäsenenä oleva luonnollinen henkilö tai luonnollinen henkilö, jolla on poliittisen puolueen tai säätiön osalta edustus-, päätäntä- tai valvontavaltuudet, on myös vastuussa vastuuviranomaisen määrittämästä taloudellisesta seuraamuksesta tai takaisinperinnästä. Luonnollisen henkilön vastuu voisi aktualisoitua, jos Euroopan tason poliittisen puolueen tai Euroopan tason poliittisen säätiön on lainvoimaisella tuomiolla todettu syyllistyneen varainhoitoasetuksessa määritellyn unionin taloudellisia etuja vahingoittavaan laittomaan toimintaan ja tuomion mukaan luonnollisen henkilön on todettu olevan myös vastuussa kyseisestä laittomasta toiminnasta. Lisäksi luonnollinen henkilö voisi olla vastuussa, jos Euroopan tason poliittinen puolue tai Euroopan tason poliittinen säätiö on tarkoituksellisesti jättänyt toimittamatta tietoja tai toimittanut virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja tai jos tilintarkastuksessa havaitaan epätarkkuuksia, joita pidetään asetuksen (EY) N:o 1606/2002 2 artiklassa määriteltyjen kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisesti olennaisten erien esittämättä jättämisenä tai virheellisenä esittämisenä, ja luonnollinen henkilö on myös vastuussa virheistä tai puutteellisuuksista. 30 artiklan 2 kohtaan ehdotetaan vastaavasti lisäystä, jonka mukaan Euroopan parlamentin tulojen ja menojen hyväksyjä perii takaisin myös rahoitusosuutta tai avustusta koskevan sopimuksen tai päätöksen nojalla aiheuttomasti maksetut määrät luonnolliselta henkilöltä, jonka osalta on tehty 27 artiklan 5 a kohdan mukainen päätös.

— **Arviointikertomuksen ajankohta (38 artikla):** Komissio ehdottaa, että asetuksen uudelleentarkastelun aikataulua lykätään siten, että arviointikertomuksessa voidaan arvioida myös nyt ehdotettavia muutoksia. Euroopan parlamentti julkaisisi kertomuksen asetuksen soveltamisesta viiden vuoden kuluttua ehdotetun asetuksen soveltamisen alkamisesta. Komissio julkaisisi oman kertomuksensa viimeistään kuuden kuukauden kuluttua Euroopan parlamentin kertomuksen julkaisemisesta.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Vuonna 2014 annetun Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen edellyttämät kansalliset lainsäädäntömuutokset ovat valmisteltavana oikeusministeriössä. Nyt asetukseen ehdotetuilla muutoksilla ei sinänsä arvioida olevan vaikutusta Suomen lainsäädäntöön, mutta nekin tulevat huomioon otetuiksi kansallisen lainsäädännön valmistelussa.

4 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan yhdistyksiä ja säätiöitä, yhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja kirjanpitoa koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Euroopan tason poliittisia puolueita ja poliittisia säätiöitä koskeva lainsäädäntö ei tämän perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

5 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

EU:n rahoitus Euroopan tason poliittisille puolueille ja säätiöille osoitetaan myös jatkossa Euroopan parlamentin talousarviosta. Myönnettyjä määriä ei ole tarkoitus muuttaa tämän ehdotuksen nojalla. Ehdotuksella ei ole merkittävää vaikutusta EU:n talousarvioon.

6 Oikeusperusta

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 224 artiklaan. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäädäntömenettelyä noudattaen annettavilla asetuksilla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 10 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja erityisesti niiden rahoitusta koskevat säännöt.

Ehdotuksen oikeusperustana oleva SEUT 224 artikla muodostaa nimenomaisen oikeusperustan Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja erityisesti niiden rahoitusta koskeville säännöille. Artiklassa ei mainita erikseen puolueita lähellä olevia säätiöitä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu oikeusperusta on lähtökohtaisesti asianmukainen, mutta joidenkin ehdotettujen toimenpiteiden tarpeellisuutta tulee vielä arvioida. Oikeusperustaa voi olla tarvetta tarkastella uudelleen valmistelun edetessä, kun lopullisen säädöksen sisältö on selvillä.

7 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden perussääntöä ja rahoitusta koskevat säännöt voidaan vahvistaa vain EU:n tasolla, ja asiasta on jo säädetty asetuksella 1141/2014. Ehdotus koskee kyseisen asetuksen muuttamista ja järjestelmän puutteiden korjaamista. Tämä voidaan tehdä ainoastaan EU:n tasolla. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetut muutokset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

8 Toimielinten kannat

Euroopan parlamentti ja useat Euroopan tason puolueet ovat olleet aloitteellisia asetuksen muuttamiseksi ja toivoneet, että asetukseen tehdään nopeasti muutoksia.

Parlamentti esitti maaliskuussa 2017 täysistuntokeskustelussa suullisen kysymyksen, jossa se pyysi komissiota antamaan vastauksen mahdollisista muutoksista ja niiden aikataulusta. Parlamentti antoi 15.6.2017 päätöslauselman 2017/2733(RSP), jossa se kehotti komissiota ehdottamaan asetuksen tarkistamista mahdollisimman pian. Parlamentti kiinnitti erityistä huomiota vaaditun omarahoituksen tasoon ja Euroopan parlamentin jäsenten mahdollisuuteen kuulua useampaan puolueeseen.

Asiasta järjestettiin kuuleminen 12.7.2017 Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnassa (AFCO). Keskusteluun mahdollisista muutoksista nykyiseen asetukseen osallistuivat Euroopan tason poliittisista puolueista vastaavat Euroopan parlamentin varapuhemiehet Rainer Wieland ja Ulrike Lunacek, vastuuviranomaisen johtaja Michael Adam, Euroopan parlamentin varainhoidon pääosaston pääjohtaja Didier Klethi ja Euroopan komission apulaispääsihteeri Ilze Juhansone. Keskustelussa oltiin laajalti yhtä mieltä siitä, että asetuksen puutteita on tarpeen korjata ennen seuraavia Euroopan parlamentin vaaleja.

Asiaa käsiteltiin uudelleen 28.9.2017 AFCO-valiokunnassa, jossa komission varapuheenjohtaja Juhansone esitteli ehdotusta. Hän toivoi ripeää käsittelyä, jotta yhteisymmärrys löytyisi huhtikuuhun 2018 mennessä, ja muutettua asetusta päästäisiin soveltamaan vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleissa. Euroopan parlamentin raporttoreiksi nimitettiin MEPit Wieland (EPP, DE) ja Bresso (S&D, IT).

Ehdotuksia käsitellään neuvoston yleisten asioiden työryhmässä. Oletettavaa on, että neuvotellut käydään tiukan aikataulutavoitteen takia mahdollisimman nopeasti.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmä on käsitelty oikeudellisen jaoston kirjallisessa menettelyssä 12.—17.10.2017.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa muutoksen tavoitteita, joita ovat lainsäädännön aukkojen sulkeminen, avoimuuden lisääminen ja EU:n talousarviosta käytettävissä olevien resurssien asianmukainen kohdentaminen.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti perusteltuna ehdotusta siitä, että jatkossa vain puolueet voisivat tukea Euroopan tason poliittisen puolueen perustamista. Olisi kuitenkin tärkeää saada tarkempia arvioita siitä, minkälaisia vaikutuksia muutoksella olisi käytännössä ja vaikuttaisiko muutos olemassa olevien poliittisten ryhmien asemaan.

Valtioneuvosto kannattaa omarahoitusosuuden laskemista Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden osalta. Muutos parantaa erilaisten poliittisten ryhmien toimintaedellytyksiä.

Valtioneuvoston mukaan tarkempaa tarkastelua vaatii vielä ehdotus, jonka mukaan Euroopan tason poliittisten puolueiden olisi pidettävä huolta, että niiden kansallisten jäsenpuolueiden

verkkosivuilla julkaistaisiin sen poliittinen ohjelma, logo sekä tiedot sukupuolten edustuksesta ehdokkaiden ja Euroopan parlamentin jäsenten keskuudessa. Komission tulisi tarkemmin selvittää, ovatko vaatimuksen laiminlyömisestä aiheutuvat seuraukset oikeansuhtaisia.

Valtioneuvosto ei vastusta rahoituksen jakoperusteen muuttamista niin, että puolueen koosta riippumattoman rahoituksen osuutta pienennettäisiin.

Valtioneuvoston mukaan tarkempaa tarkastelua vaatii vielä ehdotus siitä, että joissakin tilanteissa vastuu taloudellisesta seuraamuksesta ulotettaisiin koskemaan luonnollista henkilöä, joka on Euroopan tason poliittisen puolueen tai säätiön hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai jolla on kyseisen poliittisen puolueen tai säätiön osalta edustus-, päätäntä- tai valvontavaltuudet. Ehdotukseen sisältyy epäselvyyttä esimerkiksi sen suhteen, miten ratkaistaan, milloin luonnollinen henkilö on vastuussa tietojen toimittamatta jättämisestä tai harhaanjohtavien tietojen toimittamisesta. Luonnollisen henkilön taloudellista vastuuta koskevien kohtien osalta, komission tulisi selvittää, minkälaisia vaikutuksia muutoksilla voi olla käytännössä.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta arviointikertomuksen ajankohdan siirtämisestä niin, että arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös tämän muutoksen vaikutukset. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen toimivuutta on syytä tarkastella kokonaisvaltaisesti muutaman vuoden kuluessa. Asetusta on ryhdytty soveltamaan vasta joitain kuukausia sitten ja riittävää kokemusta säädöksen toimivuudesta ei vielä ole, jotta asetuksen muuttamista olisi tässä yhteydessä syytä tarkastella laajemmin.

Valtioneuvosto kiinnittää yleisesti huomiota vaikutusarvioinnin ja avoimen kuulemisen merkitykseen lainvalmistelussa. Komissio ei ole toteuttanut muutosehdotuksesta vaikutusten arviointia. Valmistelussa tulisi varmistaa, että ehdotetut muutokset eivät aiheuttomasti haittaa demokraattisia toimintamahdollisuuksia.