

U 35/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag om ändring av rådets förordning (EG) nr 168/2007 om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (ändring av förordningen om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 5 juni 2020 till rådets förordning om ändring av rådets förordning om inrättande av europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 9 juli 2020

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Specialsakkunnig i EU-ärenden Liisa Leppävirta

KOMMISSIONENS FÖRSLAG OM ÄNDRING AV RÅDETS FÖRORDNING (EG) NR 168/2007 OM INRÄTTANDE AV EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

1 Allmänt

Den 5 juni 2020 lade kommissionen fram ett förslag till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 168/2007 om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (COM(2020) 225 final). Genom den föreslagna förordningen ändras vissa bestämmelser som gäller byråns verksamhet och styrning.

Förslaget presenterades den 11 juni 2020 under ett inofficiellt videosammanträde i rådets arbetsgrupp för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer. Förhandlingarna inleds i juli och fortsätter under hösten.

2 Förslagets syfte och huvudsakliga innehåll

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter inrättades genom rådets förordning (EG) nr 168/2007 (nedan kallad inrättandeförordningen) för att ge unionens och dess medlemsstaters institutioner, organ, kontor och byråer stöd och sakkunskap i fråga om grundläggande rättigheter. Enligt artikel 2 i inrättandeförordningen är byråns mål ”att ge gemenskapens och dess medlemsstaters berörda institutioner, organ, kontor och byråer stöd och sakkunskap i fråga om grundläggande rättigheter i samband med genomförandet av gemenskapslagstiftningen, för att stödja dem när de vidtar åtgärder eller utformar handlingsplaner inom sina respektive behörighetsområden som avser att skapa full respekt för de grundläggande rättigheterna”. I EU:s verksamhet har byrån för grundläggande rättigheter etablerat sig som en viktig expertorganisation i frågor som gäller grundläggande rättigheter, och den kan därför anses ha en viktig roll när det gäller att främja genomförandet av de grundläggande rättigheterna i unionen. Byrån lägger årligen bland annat fram en rapport om de grundläggande rättigheterna och ett flertal tematiska utredningar, som ger viktig information om läget i unionen vad gäller de grundläggande rättigheterna.

Byrån för grundläggande rättigheter beställer vart femte år en oberoende extern utvärdering av byråns resultat. Sedan byrån inrättades har två sådana utvärderingar gjorts, varav den första som gjordes 2012 inte ledde till någon ändring av inrättandeförordningen. En andra utvärdering gjordes 2017. Kommissionen har analyserat de rekommendationer som den externa utvärderaren och byråns styrelse lämnat till kommissionen (dokument från kommissionen av den 26 juli 2019, SWD(2019) 313 final), och har därefter beslutat att föreslå vissa riktade ändringar i inrättandeförordningen.

Enligt kommissionens förslag har de föreslagna ändringarna två syften. Den första ändringen syftar till att anpassa vissa bestämmelser i inrättandeförordningen till den gemensamma ansats som bifogas det gemensamma uttalandet från Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om EU:s decentraliserade organ av den 19 juli 2012 för att stärka byråns effektivitet, relevans och styrning. Den andra ändringen syftar till att förtydliga att tillämpningsområdet för byråns verksamhet sedan Lissabonfördragets ikraftträdande omfattar unionens befogenheter och därför inbegriper de tematiska områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Ändringar föranledda av Lissabonfördraget

De ändringar som föreslås gäller framför allt ett förtydligande av tillämpningsområdet för byråns verksamhet genom att hänvisningar till gemenskapslagstiftningen, som gäller rättsläget före Lissabonfördraget, ersätts med hänvisningar till unionslagstiftningen, varvid tillämpningsområdet entydigt omfattar polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Avskaffande av det fleråriga ramprogrammet

I inrättandeförordningen stryks hänvisningarna till det fleråriga ramprogrammet, som enligt den nuvarande inrättandeförordningen ska utarbetas vart femte år och enhälligt antas av rådet. Avskaffandet av det fleråriga ramprogrammet motiveras särskilt med att byrån sedan 2017 har utarbetat ett flerårigt programplaneringsdokument, i enlighet med de delegerade akter som utfärdats med stöd av rambudgetförordningen. Enligt förslaget anger det fleråriga programplaneringsdokumentet tydligt vilka områden och särskilda projekt som byrån ska arbeta med under en treårsperiod. Det fleråriga programplaneringsdokumentet ersätter därmed det fleråriga ramprogrammet.

Styrelsen

Kommissionens förslag innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa att byråns styrelse styrs och fungerar på ett bättre sätt. Utöver de nuvarande krav som ställs på styrelsens ledamöter ska de även omfattas av krav på lämpliga kunskaper om förvaltnings- och budgetfrågor. En möjlighet att utse en tidigare ledamot eller suppleant i styrelsen på nytt för en eller flera mandatperioder införs. Mandatperioderna får dock inte följa på varandra. Genom förslaget förtydligas längden på en ledamots eller suppleants mandatperiod i en situation där en ledamot byts ut under en pågående mandatperiod. Styrelsen ges tillsättningsbefogenheter som genom beslut delegeras till byråns direktör, med undantag för tillsättningen av direktören. Styrelsen kan dra in delegeringen av befogenheter om exceptionella omständigheter så kräver. Genom förslaget specificeras att två tredjedelars majoritet krävs vid val av ordförande och vice ordförande i styrelsen, varvid den ledamot som utsetts av Europarådet saknar rätt att rösta. Styrelsen får nya uppgifter som innebär att den ska anta en säkerhetsstrategi (inbegripet regler om hantering av sekretessbelagda EU-uppgifter), bestämmelser för förebyggande och hantering av intressekonflikter samt en kommunikationsstrategi. Dessutom införs en bestämmelse om att den majoritet som krävs för beslutsfattande i normala ärenden är enkel majoritet och en bestämmelse om att ett extra styrelsemöte kan sammankallas även på begäran av kommissionen.

Direktionen

När det gäller val av direktionsledamöter införs en bestämmelse enligt vilken två övriga ledamöter utöver styrelsens ordförande och vice ordförande ska väljas av en majoritet av styrelseledamöterna, varvid den ledamot som utsetts av Europarådet saknar rätt att rösta. Direktionens uppgifter fastställs mer noggrant än vad som för närvarande är fallet. När det gäller direktionens verksamhet klargörs det genom förslaget att direktionens uppgift att övervaka den förberedande behandlingen av beslut som ska antas av styrelsen särskilt inbegriper att granska budget- och personalfrågor. Dessutom ges styrelsen i uppgift att anta den bedrägeribekämpningsstrategi som utarbetats av direktören och att säkerställa lämplig uppföljning av revisionsresultat och av utredningar som gjorts av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och Europeiska åklagarmyndigheten. Vidare föreskrivs det uttryckligen att direktionen ska bistå direktören vid genomförandet av styrelsens beslut. När så är nödvändigt av brådskande skäl får direktionen fatta preliminära beslut på styrelsens vägnar, inklusive om tillfälligt upphävande av delegering

av tillsättningsbefogenheter och om budgetfrågor. När det gäller sammankallande av direktionen konstateras det att direktionen förutom av byråns ordförande också får sammankallas på begäran av en av sina medlemmar. Dessutom klargörs det att direktionen ska fatta beslut med en majoritet av de närvarande ledamöterna, och att den ledamot som utsetts av Europarådet får rösta om frågor med koppling till beslut med avseende på vilka denna person har rösträtt i styrelsen.

Vetenskapliga kommittén

För att förenkla det nuvarande förfarandet för att ersätta ledamöterna i den vetenskapliga kommittén föreslås det att en reservförteckning upprättas. Styrelsen har rätt att utse den person som står näst i tur på reservförteckningen för återstoden av mandatperioden, om en ledamot måste ersättas innan hans eller hennes mandatperiod löper ut.

Byråns direktör

Möjligheten att förlänga direktörens mandatperiod utökas till högst fem år i stället för nuvarande tre år. Mandatperioden kan endast förlängas en gång. I utnämningsförfarandet deltar Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Eftersom förfarandet är mycket grundligt föreslår kommissionen att det ska inledas under den tolv månadersperiod som föregår mandatperiodens slut (i stället för under den niomånadersperiod som föregår slutet). Bestämmelsen om uppsägning av direktören föreslås ändras så att direktören får avsättas innan mandatperioden löpt ut genom beslut av styrelsen med två tredjedelars majoritet av alla dess ledamöter, eller av kommissionen, i händelse av försummelse, otillfredsställande resultat eller återkommande eller allvarliga oegentligheter.

Vissa ändringar i direktörens uppgifter införs. Enligt förslaget ansvarar direktören uttryckligen för att genomföra styrelsens beslut, utarbeta en handlingsplan för uppföljning av slutsatserna från efterhandsutvärderingar samt utforma en strategi mot bedrägerier och en handlingsplan för uppföljning av revisionsrapporter och Olaf:s utredningar.

Utvärdering och översyn av byrån

För att anpassa förordning till den gemensamma ansatsen anser kommissionen att det är nödvändigt att föreskriva att kommissionen bör göra sin utvärdering av byrån vart femte år. Systemet för att utvärdera byrån är delvis annorlunda i den nuvarande förordningen, och byråns styrelse har där en större roll. Enligt kommissionens förslag får kommissionen en större roll vid utvärderingen och översynen. Dessutom införs i förordningen en ny bestämmelse enligt vilken det vid varannan utvärdering ska göras en bedömning av de resultat som uppnåtts av byrån med hänsyn till dess mål, uppdrag och uppgifter, inbegripet en bedömning av huruvida en fortsättning av byrån är berättigad med avseende på dessa mål, uppdrag och uppgifter.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för den föreslagna förordningen är artikel 352 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Den ursprungliga inrättandeförordningen antogs med stöd av en rättslig grund som motsvarade denna. Bestämmelser får utfärdas med stöd av denna rättsliga grund om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta. Rådet ska då med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, anta lämpliga bestämmelser. Den rättsliga grunden är korrekt.

Enligt kommissionens förslag gäller de föreslagna ändringarna endast de delar av inrättandeförordningen där förtydliganden eller ändringar är nödvändiga för att förbättra byråns effektivitet, relevans och styrning. Förslaget kan därför anses stämma överens med proportionalitetsprincipen.

Kommissionen ska vid det förfarande för kontroll av subsidiaritetsprincipen som avses i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen uppmärksamma nationella parlament på de förslag som grundar sig på artikel 352 i EUF-fördraget. Kommissionens förslag innehåller bestämmelser om byråns interna verksamhet och styrning. Dessa mål kan inte nås på nationell nivå.

4 Förslagets konsekvenser

Förslaget påverkar inte den nationella lagstiftningen.

Den föreslagna förordningen får positiva konsekvenser för byråns handlingsmöjligheter och därigenom för genomförandet av de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen. Förordningen bedöms inte få några andra, t.ex. ekonomiska, konsekvenser. Byrån får inte några ytterligare uppgifter och dess mandat förblir intakt.

5 Ålands ställning

I 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) bestäms om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland. De grundläggande rättigheterna fastställs i grundlagen. De omfattas enligt 27 § 1 och 2 punkten i självstyrelselagen för Åland av rikets lagstiftningsbehörighet. Genom förslaget regleras inte innehållet i de grundläggande rättigheterna, utan verksamhetsområdet för byrån för grundläggande rättigheter förtydligas och byråns styrning och effektivitet förbättras, så att den kan ge unionens och dess medlemsstaters institutioner, organ, kontor och byråer stöd och sakkunskap i fråga om grundläggande rättigheter.

6 Behandling av förslaget i EU

Förslaget behandlades den 11 juni 2020 under ett inofficiellt videosammanträde i rådets arbetsgrupp för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer. Förhandlingarna fortsätter i juli och under hösten.

7 Behandling av förslaget i Finland

Förslaget behandlades i ett skriftligt förfarande den 29.6-1.7.2020 i sektionen för rättsliga frågor (sektion 35), som lyder under kommittén för EU-ärenden, i vilken även landskapet Åland är representerat.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder kommissionens förslag om att ändra förordningen om inrättande av byrån för grundläggande rättigheter i syfte att förbättra byråns verksamhetsförutsättningar. Det är särskilt viktigt att förtydliga inrättandeförordningen så att byrån, efter det att uppdelningen i pelare upphörde i och med antagandet av Lissabonfördraget, kan fungera fullt ut även inom områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete (den tidigare så kallade tredje pelaren i unionen).

Kommissionens förslag inbegriper dessutom ett antal förslag som förtydligar byråns interna styrning och verksamhet. Förslagen grundar sig på den gemensamma ansats som bifogas det gemensamma uttalandet från EU-institutionerna om EU:s decentraliserade organ av den 19 juli

2012 samt på rambudgetförordningen och bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Förslagen inbegriper ett avskaffande av byråns fleråriga ramprogram, som antas enhälligt av rådet. Statsrådet förhåller sig positivt till att det fleråriga ramprogrammet avskaffas och ersätts med det fleråriga arbetsprogrammet eftersom detta förtydligar byråns verksamhetsförutsättningar.

Statsrådet välkomnar att byråns styrning och verksamhet anpassas till den gemensamma ansatsen om decentraliserade organ, men anser det viktigt att man är medveten om skillnaderna mellan olika organ när organens inrättandeförordningar anpassas till ansatsen. På grund av byråns karaktär och verksamhetsområde bör den vara så självständig och oberoende som möjligt. Detaljerna i de förslag som förtydligar styrningen och verksamheten och som är kopplade till den gemensamma ansatsen kommer att utvärderas mer noggrant när förhandlingarna fortskrider, och de praktiska konsekvenser som dessa får för byråns verksamhet och exempelvis för dess oberoende ses vid behov över på nytt.