

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 168/2007 muuttamisesta (Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisasetuksen muuttaminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 5 päivänä kesäkuuta 2020 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisasetuksen muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 9 päivänä heinäkuuta 2020

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

EU-erityisasiantuntija Liisa Leppävirta

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
2.7.2020

EU/2020/1007

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTON PERUSTAMISESTA ANNETUN ASETUKSEN (EY) N:O 168/2007 MUUTTAMISESTA

1 Yleistä

Komissio antoi 5.6.2020 ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 168/2007 muuttamisesta (COM(2020) 225 final). Ehdotetulla asetuksella muutettaisiin eräitä EU:n perusoikeusviraston toimintaa ja hallintoa koskevia säännöksiä.

Ehdotus on esitelty 11.6.2020 pidetyssä neuvoston perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmän epävirallisessa videokokouksessa. Neuvottelut aloitetaan heinäkuussa ja niitä jatketaan myöhemmin syksyllä.

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Euroopan unionin perusoikeusvirasto perustettiin neuvoston asetuksella (EY) N:o 168/2007 tarjoamaan perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemusta unionin toimielimille, elimille, laitoksille ja virastoille sekä jäsenvaltioille. Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisasetuksen 2 artiklan mukaisesti viraston tavoitteena on ”tarjota perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemusta asianomaisille yhteisön toimielimille, elimille, laitoksille ja virastoille sekä jäsenvaltioille, kun ne panevat täytäntöön yhteisön oikeutta, ja auttaa niitä tällä tavoin varmistamaan perusoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen, kun ne toimivaltuuksiensa puitteissa toteuttavat toimenpiteitä tai määrittelevät toimintalinjoja”. Perusoikeusvirasto on vakiintunut keskeiseksi perusoikeuksia koskevan tiedon asiantuntijaorganisaatioksi unionin toiminnassa, ja sillä voidaan katsoa olevan tätä kautta tärkeä rooli perusoikeuksien toteutumisen edistämiseksi unionissa. Virasto tuottaa vuosittain muun muassa perusoikeusraportin sekä lukuisia temaattisia selvityksiä, jotka antavat keskeistä tietoa perusoikeuksien tilasta unionissa.

Perusoikeusvirasto teettää viiden vuoden välein saavutuksiaan koskevan riippumattoman ulkopuolisen arvioinnin. Näitä arviointeja on tehty perusoikeusviraston perustamisen jälkeen kaksi, joista ensimmäinen, vuonna 2012 tehty arviointi, ei johtanut perustamisasetuksen muuttamiseen. Toinen arviointi tehtiin vuonna 2017. Komissio on analysoinut ulkopuolisen arvioitsijan sekä perusoikeusviraston hallintoneuvoston komissiolle antamia suosituksia (komission asiakirja 26.7.2019; SWD(2019) 313 final) ja on päättänyt tämän perusteella tekemään eräitä kohdennettuja muutosehdotuksia perusoikeusviraston perustamisasetukseen.

Komission ehdotuksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla on kaksi tarkoitusta. Ensimmäiseksi muutoksilla on tarkoitus yhdenmukaistaa perusoikeusviraston perustamisasetuksen tietyt säännökset EU:n erillisvirastoista 19. heinäkuuta 2012 annettuun yhteiseen julkilausumaan liitetyn yhteisen lähestymistavan kanssa viraston tehokkuuden, merkityksellisyyden ja hallinnon parantamiseksi. Toiseksi ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen viraston toiminta kattaa unionin toimivallan ja että siihen näin ollen sisältyvät poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön aihealueet.

Lissabonin sopimuksesta seuraavat muutokset

Ehdotetut muutokset koskevat erityisesti viraston toiminnan soveltamisalan selkeyttämistä siten, että Lissabonin sopimusta edeltäneeseen oikeustilaan liittyvät viittaukset Euroopan yhteisön oikeuteen korvataan viittauksilla Euroopan unionin oikeuteen, jolloin soveltamisala kattaa yksiselitteisesti poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön.

Monivuotisesta toimintakehyksestä luopuminen

Perustamisasetuksesta poistettaisiin viittaukset monivuotiseen toimintakehykseen, joka nykyisen perustamisasetuksen mukaan laaditaan viiden vuoden välein ja jonka neuvosto hyväksyy yksimielisesti. Monivuotisesta toimintakehyksestä luopumista perustellaan ehdotuksessa erityisesti sillä, että perusoikeusvirasto on vuodesta 2017 lähtien laatinut monivuotisen ohjelma-asiakirjan noudattaakseen varainhoidon puiteasetuksen perusteella annettuja delegoituja säädöksiä. Ehdotuksen mukaan monivuotisessa ohjelma-asiakirjassa vahvistetaan selkeästi alat ja erityishankkeet, joiden parissa viraston on määrä työskennellä kolmen vuoden ajan. Monivuotinen ohjelma-asiakirja korvaisi näin ollen monivuotisen toimintakehyksen.

Hallintoneuvosto

Komission ehdotus sisältää säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan viraston hallintoneuvoston parempi hallinto ja toiminta. Hallintoneuvoston jäseniltä edellytettäisiin nykyisten vaatimusten lisäksi asianmukaisia hallinto- ja varainhoitotaitoja. Hallintoneuvoston jäsenyyden osalta mahdollistettaisiin entisen jäsenen tai varajäsenen valitseminen uudelleen yhdeksi tai useammaksi toimikaudeksi. Saman henkilön toimikaudet eivät kuitenkaan voisi olla peräkkäisiä. Ehdotuksella selvennettäisiin hallintoneuvoston jäsenen tai varajäsenen toimikauden pituus tilanteissa, joissa jäsen vaihtuu kesken säännönmukaisen toimikauden. Hallintoneuvostolle annettaisiin nimittävän viranomaisen valtuudet, jotka siirrettäisiin päätöksellä viraston johtajalle lukuun ottamatta itse johtajan nimitystä. Hallintoneuvosto voisi keskeyttää valtuuksien delegoinnin, jos poikkeukselliset olosuhteet sitä edellyttävät. Ehdotuksella tarkennettaisiin, että hallintoneuvoston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valinta edellyttävät kahden kolmasosan enemmistöä, jossa Euroopan neuvoston nimittämällä jäsenellä ei ole äänioikeutta. Hallintoneuvoston uusina tehtävinä olisi hyväksyä turvallisuusstrategia (ml. EU:n turvaluokiteltujen tietojen käsittelyä koskevat säännöt), eturistiriitojen ehkäisemistä ja ratkaisemista koskevat säännöt sekä viestintästrategia. Vielä lisättäisiin säännös siitä, että tavanomaisista asioista päätettäessä vaadittava enemmistö on yksinkertainen enemmistö sekä säännös, jonka mukaan hallintoneuvoston ylimääräinen kokous voidaan kutsua koolle myös komission pyynnöstä.

Johtokunta

Johtokunnan jäsenten valintamenettelyn osalta lisättäisiin säännös, jonka mukaan hallintoneuvoston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ohella johtokunnassa toimivat kaksi muuta jäsentä valitaan hallintoneuvoston äänten enemmistöllä, jolloin Euroopan neuvoston nimittämällä jäsenellä ei ole äänioikeutta. Johtokunnan tehtävistä säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Johtokunnan toiminnan osalta ehdotuksella selvennettäisiin, että johtokunnan tehtävään valvoa hallintoneuvoston hyväksyttäväksi esitettävien päätösten valmistelua sisältyy erityisesti talousarvio- ja henkilöstökysymysten tarkastelu. Lisäksi johtokunnan tehtävänä olisi oltava johtajan laatiman petostentorjuntastrategian hyväksyminen sekä siitä huolehtiminen, että tarkastushavaintojen sekä Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) ja Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) tutkimusten perusteella toteutetaan asianmukaiset jatkotoimet. Lisäksi johtokunnan tehtäviksi säädettäisiin nimenomaisesti johtajan avustaminen hallintoneuvoston päätösten täytäntöönpanossa. Johtokunta voisi tarvittaessa kiireellisissä tapauksissa tehdä väliaikaisia päätöksiä hallintoneuvoston puolesta muun muassa nimittävän viranomaisen valtuuksien siirron keskeyttämisestä sekä talousarvioon liittyvistä kysymyksistä. Johtokunnan koolle kutsumisen osalta todettaisiin,

että johtokunta voidaan kutsua koolle viraston johtajan lisäksi sen jäsenen pyynnöstä. Lisäksi selvennettäisiin, että johtokunta tekee päätökset läsnä olevien jäsenten enemmistöllä ja Euroopan neuvoston nimittämällä jäsenellä on äänioikeus asioissa, jotka liittyvät päätöksiin, joissa kyseisellä jäsenellä on äänioikeus hallintoneuvostossa.

Tieteellinen komitea

Tieteellisen komitean jäsenten korvaamista koskevaa nykyistä menettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi siten, että laadittaisiin varallaololuettelo. Hallintoneuvostolla olisi oikeus nimittää varallaololuettelosta seuraavana oleva henkilö jäljellä olevaksi toimikaudeksi, jos jäsen on korvattava ennen hänen toimikautensa päättymistä.

Viraston johtaja

Mahdollisuutta jatkaa viraston johtajan toimikautta pidennettäisiin enintään viiteen vuoteen nykyisen kolmen vuoden sijaan. Toimikautta voitaisiin pidentää ainoastaan kerran. Nimitysmenettelyssä ovat mukana Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio. Menettelyn perusteellisuuden vuoksi komissio ehdottaa, että menettely olisi aloitettava johtajan toimikauden päättymistä edeltävien kahdentoista (eikä yhdeksän) kuukauden aikana. Johtajan erottamista koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että johtaja voidaan erottaa ennen toimikauden päättymistä hallintoneuvoston kaikkien jäsenen kahden kolmasosan enemmistöllä tekemällä päätöksellä tai komission päätöksellä vakavan virheen, toimen epätydyttävän hoitamisen tai toistuvien tai vakavien väärinkäytösten vuoksi.

Johtajan tehtäviin tehtäisiin joitakin muutoksia. Ehdotuksen mukaan johtaja vastaisi nimenomaisesti hallintoneuvoston päätösten täytäntöönpanosta, toimintasuunnitelman laatimisesta jälkiarviointien päätelmien seurantaan varten, petostentorjuntastrategian laatimisesta ja toimintasuunnitelman laatimisesta tarkastuskertomusten ja OLAFin tutkimusten seurantaan varten.

Viraston arviointi ja uudelleentarkastelu

Perustamisasetuksen yhdenmukaistamiseksi yhteisen lähestymistavan kanssa komissio pitää tarpeellisena säätää siitä, että komissio suorittaa viraston arvioinnin viiden vuoden välein. Nykyisen asetuksen mukainen viraston arviointijärjestelmä on osittain erilainen ja siinä on viraston hallintoneuvostolla merkittävämpi rooli. Komission ehdotuksen perusteella komission rooli arvioinnissa ja uudelleentarkastelussa kasvaisi. Lisäksi asetukseen lisättäisiin uusi säännös, jonka mukaan joka toisen arvioinnin yhteydessä arvioidaan viraston saavuttamia tuloksia suhteessa sen tavoitteisiin, toimeksiantoon ja tehtäviin, mukaan lukien arvio siitä, onko viraston toiminnan jatkaminen edelleen perusteltua nämä tavoitteet, toimeksianto ja tehtävät huomioon ottaen.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 352 artiklaan. Alkuperäinen viraston perustamisasetus on annettu vastaavan oikeusperustan nojalla. Oikeusperustan nojalla voidaan antaa sääntelyä tilanteessa, jossa jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määriteltyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista. Neuvosto antaa tällöin aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Oikeusperusta on asianmukainen.

Komission ehdotuksen mukaan ehdotetut muutokset koskevat vain niitä perustamisasetuksen osia, joissa tarvitaan selvennyksiä tai muutoksia viraston tehokkuuden, merkityksellisyyden ja

hallinnon parantamiseksi. Näin ollen ehdotuksen voidaan arvioida olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Komissio tiedottaa SEUT 352 artiklaan perustuvista ehdotuksista kansallisille parlamenteille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn yhteydessä. Komission ehdotus sisältää säännöksiä perusoikeusviraston sisäisestä toiminnasta ja hallinnosta. Tällaisia tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa kansallisella tasolla.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotus ei vaikuta kansalliseen lainsäädäntöön.

Ehdotetulla asetuksella on myönteisiä vaikutuksia perusoikeusviraston toimintamahdollisuuksiin ja tätä kautta perusoikeuksien toteutumiseen Euroopan unionissa. Muita, esimerkiksi taloudellisia vaikutuksia asetuksella ei arvioida olevan. Virasto ei saa lisätehtäviä ja sen toimeksianto pysyy ennallaan.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallan jaosta. Perusoikeudet on vahvistettu perustuslaissa. Niistä säätäminen kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 1 ja 2 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotuksella ei säädeltäisi perusoikeuksien sisällöstä, vaan selkeytettäisiin perusoikeusviraston toiminta-alaa ja parannettaisiin sen hallintoa ja tehokkuutta, jotta se kykenee tarjoamaan perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemusta unionin toimielimille, elimille, laitoksille ja virastoille sekä jäsenvaltioille.

6 Ehdotuksen käsittely EU:ssa

Ehdotusta on käsitelty 11.6.2020 pidetyssä neuvoston perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmän epävirallisessa videokokouksessa. Neuvotteluja jatketaan heinäkuussa ja syksyllä.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asiaa on käsitelty 29.6.-1.7.2020 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa oikeudelliset kysymykset -jaostossa (jaosto 35), jossa myös Ahvenanmaan maakunta on edustettuna.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta perusoikeusviraston perustamisasetuksen muuttamisesta perusoikeusviraston toimintaedellytysten parantamiseksi. Erityisen tärkeää on selkeyttää viraston perustamisasetusta siten, että pilarijon poistuttua Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä perusoikeusvirasto toimii täysipainoisesti myös poliisiyhteistyön ja rikosasioita koskevan oikeudellisen yhteistyön aloilla (entinen unionin ns. kolmas pilari).

Komission ehdotus sisältää lisäksi joukon muita ehdotuksia, joilla selkeytettäisiin viraston sisäistä hallintoa ja toimintaa. Ehdotukset pohjautuvat EU:n erillisvirastoista 19. heinäkuuta 2012 annettuun toimielinten yhteiseen julkilausumaan liitettyyn virastojen yhteiseen lähes-

tymistapaan sekä varainhoidon puiteasetukseen ja sen nojalla annettuihin säännöksiin. Ehdotukseen sisältyy luopuminen viraston monivuotisesta toimintakehyksestä, josta neuvosto päättää yksimielisesti. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti monivuotisesta toimintakehyksestä luopumiseen ja sen korvaamiseen monivuotisella työohjelmalla, koska tämä selkeyttäisi viraston toimintaedellytyksiä.

Valtioneuvosto pitää hyvänä perusoikeusviraston hallinnon ja toiminnan linjaamista virastoja koskevan yhteisen lähestymistavan kanssa, mutta pitää tärkeänä, että linjattaessa virastojen perustamisasetuksia lähestymistavan kanssa tunnustetaan virastojen erilaisuus. Perusoikeusviraston luonteen ja toimialan vuoksi sen tulisi olla mahdollisimman itsenäinen ja riippumaton toiminnassaan. Yhteiseen lähestymistapaan liittyvien hallintoa ja toimintaa selkeyttävien ehdotusten yksityiskohtia arvioidaan vielä tarkemmin neuvottelujen edetessä ja niiden käytännön vaikutuksia viraston toimintaan ja esimerkiksi sen riippumattomuuteen tarkastellaan tarvittaessa uudelleen.