OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO
11.9.2020

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Neuvotteleva virkamies Anna-Elina
Pohjolainen

*Eduskunnan lakivaliokunnalle*

**U 35/2020 VP VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTON PERUSTAMISESTA (EY) N:o 168/2007 ANNETUN ASETUKSEN MUUTTAMISESTA (PERUSOIKEUSVIRASTON PERUSTAMISASETUKSEN MUUTTAMINEN)**

## Lisäselvitys lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta kuuli 3.9.2020 oikeusministeriötä asiassa U 35/2020 vp ja pyysi tässä yhteydessä toimittamaan valiokunnan kysymyksiin annetut suulliset vastaukset myös kirjallisesti sekä tarjoamaan lisäselvitystä erinäisistä, erityisesti viraston hallintoon ja talousarvioon liittyvistä kysymyksistä. Lisäksi kysyttiin, aikooko valtioneuvosto tuoda asian uudelleen lakivaliokunnan käsiteltäväksi. Oikeusministeriö esittää vastauksenaan kunnioittavasti seuraavan.

## EU:n perusoikeusviraston toimenkuva ja toimivaltuudet

*Mikä on viraston toimenkuvan oikeudellinen perusta?*

Perusoikeusviraston perustamisasetuksen mukaan viraston toiminta liittyy perusoikeuksiin sellaisina kuin ne on määritelty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa. Asetuksen johdanto-osassa asiaa avataan seuraavasti: ”Viraston toiminnan olisi liityttävä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa ja myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa yleissopimuksessa tarkoitettuihin perusoikeuksiin, ja sellaisina kuin ne on esitetty erityisesti perusoikeuskirjassa, ottaen huomioon viimeksi mainitun aseman ja siihen liittyvät selitykset”.

Viraston toimenkuvan oikeudellinen perusta ei muuttuisi käsittelyssä olevan asetusehdotuksen myötä, eikä tämä asia ole osa käynnissä olevia neuvotteluita neuvoston työryhmässä.

*Mikä on viraston rooli ja lisäarvo ottaen huomioon, että se ei valmistele eikä anna lainsäädäntöä?*

Perusoikeusviraston tehtävänä on sen perustamisasetuksen mukaan 1) kerätä, tallentaa, analysoida ja levittää objektiivisia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja, mukaan luettuina tutkimus- ja seurantatuloksia; 2) kehittää menetelmiä ja standardeja em. tietojen vertailukelpoisuuden, objektiivisuuden ja luotettavuuden parantamiseksi; 3) toteuttaa ja tukea tieteellisiä tutkimuksia ja selvityksiä; 4) laatia ja julkaista päätelmiä ja lausuntoja; 5) julkaista vuosikertomus perusoikeuksista ja antaa esimerkkejä hyvistä käytänteistä; 6) julkaista ajankohtaisia kertomuksia suorittamiensa tutkimusten ja selvitysten pohjalta; 7) kehittää viestintästrategia ja edistää kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävää vuoropuhelua mm. yleisen perusoikeustietoisuuden lisäämiseksi. Viraston lisäarvona on näin ollen laadukkaan perusoikeuksia koskevan tiedon kerääminen koko EU:n alueella ja tähän perustuvien suositusten ja hyvien käytänteiden esittäminen. Jäsenvaltiot eivät pystyisi yksinään riittävällä tavalla toteuttamaan tätä tehtävää, joka on omiaan edistämään unionin tavoitetta varmistaa perusoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen. On jäsenvaltioiden omassa harkinnassa, miten ne hyödyntävät viraston tuottamaa tietoa. Esimerkiksi Suomessa tietoa on aktiivisesti hyödynnetty kansallisen perusoikeustyön suunnittelussa.

Viraston tehtävänkuva ei muuttuisi käsittelyssä olevan asetusehdotuksen myötä, eikä tämä asia ole osa käynnissä olevia neuvotteluita neuvoston työryhmässä.

*Mikä on viraston suositusten painoarvo?*

Virasto voi perustamisasetuksensa mukaan laatia ja julkaista ”päätelmiä ja lausuntoja” yksittäisistä aiheista. Tällaisissa päätelmissä ja lausunnoissa ei voida ottaa kantaa säädösten laillisuuteen eikä siihen, onko jäsenvaltio jättänyt täyttämättä sille perussopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden. Päätelmät ja lausunnot palvelevat viraston tarkoitusta tarjota perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemista unionin toimielimille ja jäsenvaltioille. Niillä ei ole sitovaa vaikutusta, eivätkä ne koske yksittäisiä jäsenvaltioita. Jäsenvaltiot ja komissio voivat kuitenkin halutessaan hyödyntää viraston lausuntoja ja päätelmiä kehittäessään kansallisia ja EU-tason perusoikeustoimiaan.

Esimerkkeinä viraston ”suositusten” luonteesta voidaan mainita viraston vuoden 2020 perusoikeusraporttiin sisältyvä ehdotus siitä, että jäsenvaltioiden tulisi harkita toimia perusoikeuskirjaa koskevan tietämyksen lisäämiseksi. Tällainen toimi voisi olla esimerkiksi kansallisen yhteyshenkilön nimittäminen hallituksen sisäisen koordinaation parantamiseksi. Lisäksi virasto suosittelee, että perusoikeuskirja otettaisiin systemaattisemmin osaksi kansallista säädösvaikutusten arviointia.

Viraston valtuudet antaa ei-sitovia lausuntoja ja päätelmiä eivät muuttuisi käsittelyssä olevan asetusehdotuksen myötä, eikä tämä asia ole osa käynnissä olevia neuvotteluita neuvoston työryhmässä.

*Missä määrin virasto voi toimia oma-aloitteisesti? Miten viraston monivuotinen toimintaohjelma rajoittaa viraston toimintaa nykyisin?*

Virasto voi toimia oma-aloitteisesti EU:n neuvoston hyväksymän monivuotisen toimintakehyksen asettamissa rajoissa. Lisäksi virasto harjoittaa toimintaansa suunnitelmallisesti monivuotisen ohjelmansa ja vuotuisen työohjelmansa mukaisesti. Vuotuisen työohjelman hyväksyy viraston hallintoneuvosto viraston johtajan esittämän luonnoksen pohjalta sekä komission ja viraston tieteellisen neuvoston annettua lausuntonsa. Suomella on edustus sekä hallintoneuvostossa että tieteellisessä komiteassa. Jäsenet ovat toimessaan riippumattomia.

Viraston mahdollisuus toimia oma-aloitteisesti laajentuisi käsittelyssä olevan asetusehdotuksen myötä myös poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalle, jos viraston toimenkuvan laajentamisesta päästään sopuun ja monivuotinen toimintakehys samalla poistetaan. Virasto voi jo nykyisin kerätä tietoa myös mainituilla aloilla neuvoston, komission tai Euroopan parlamentin nimenomaisesta pyynnöstä. Tällaisia pyyntöjä on tehty runsaasti, ja virasto onkin tuottanut viime vuosina lukuisia hyödyllisiä selvityksiä mm. uhrien ja vastaajien oikeuksista. Oma-aloitteista toimintaa koskevan rajauksen poistuminen mahdollistaisi sen, että virasto voisi suunnitella nykyistä pitkäjänteisemmin työtään ja näin ollen toimia tehokkaammin unionin tavoitteiden toteuttamiseksi.

*Jos viraston toimenkuvaa laajennetaan (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla), miten turvataan, ettei sen työ ole päällekkäistä muiden alan toimijoiden kanssa?*

Perusoikeusviraston työn peruslähtökohtana on täydentävyys ja yhteistyö muiden alan toimijoiden kanssa. Päällekkäistä työtä tulee välttää, mikä mainitaan myös perustamisasetuksen johdanto-osassa. Tähän pyritään velvoittamalla virasto huolehtimaan toimintansa asianmukaisesta yhteensovittamisesta yhteisön toimielinten, laitosten ja virastojen kanssa. Yhteistyön ehdot määritellään tarvittaessa yhteisymmärryspöytäkirjoissa.

Perustamisasetuksen mukaan viraston tulee tehdä yhteistyötä myös sellaisten valtiollisten järjestöjen ja laitosten kanssa, jotka tekevät perusoikeustyötä, kuten myös ETYJin ja YK:n kanssa. Euroopan neuvoston edustaja osallistuu myös viraston hallintoneuvoston toimintaan. Yhteistyövelvoite koskee myös lainvalvonta-alan toimijoita kuten Europolia, Eurojustia, CEPOLia sekä EPPOa.

Perusoikeusvirasto kuuluu myös oikeus- ja sisäasioiden alan virastojen yhteistyöverkostoon, johon kuuluu lisäksi kahdeksan muuta virastoa (CEPOL, EASO, EIGE, EMCDDA, eu-LISA, Eurojust, Europol ja Frontex). Verkoston tarkoituksena on synergioiden etsiminen sekä tiedonkulun ja virastojen välisen yhteistyön parantaminen.

Virasto tekee myös kahdenvälistä yhteistyötä lainvalvonta-alan virastojen kanssa sen nykyisen toimenkuvan asettamissa rajoissa. Se osallistuu (komission ja Eurojustin pyynnöstä) esimerkiksi eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaan koordinaatioryhmään, joka perustettiin covid-19-pandemian aikaisen tiedonvaihdon helpottamiseksi. Lisäksi virasto on mm. avustanut Kreikan pakolaiskriisin hallitsemiseksi perustetuissa hotspoteissa työskentelevän Europolin henkilökunnan kouluttamisessa (Europolin pyynnöstä).

Viraston velvollisuus tehdä yhteistyötä muiden alan toimijoiden kanssa ja välttää toimintojen päällekkäisyyttä ei muuttuisi käsittelyssä olevan asetusehdotuksen myötä, eikä tämä asia ole osa käynnissä olevia neuvotteluita neuvoston työryhmässä.

**EU:n perusoikeusviraston sisäinen hallinto**

*Miten viraston toimielinten jäsenet valitaan? Ovatko kyseessä poliittiset nimitykset?*

Perustamisasetuksensa mukaan virasto ja viraston johtaja suorittavat tehtävänsä täysin riippumattomasti. Hallintoneuvostoon nimetään jäsenet jäsenvaltioiden toimesta, mutta jäsenet ovat riippumattomia. Myös tieteellisen komitea koostuu riippumattomista perusoikeusalan asiantuntijoista. Hallintoneuvoston jäsenet ja varajäsenet, tieteellisen komitean jäsenet ja johtaja sitoutuvat toimimaan yleisen edun hyväksi. Tämän vuoksi heidän on annettava etunäkökohtiaan koskeva lausuma, jossa he joko ilmoittavat, että heidän riippumattomuuttaan mahdollisesti heikentäviä etunäkökohtia ei ole, tai mainitsevat sellaiset välittömät tai välilliset etunäkökohdat, joiden voidaan katsoa heikentävän heidän riippumattomuuttaan.

Käytännössä komissio arvioi jäsenvaltioiden esittämien hallintoneuvoston jäsenten riippumattomuuden ja nimittää hallintoneuvoston jäsenet jäsenvaltioiden ehdotuksen pohjalta. Hallintoneuvosto nimittää puolestaan tieteellisen komitean jäsenet avoimen haku- ja valintamenettelyn pohjalta. Hallintoneuvosto nimittää myös viraston johtajan komission ehdokaslistan pohjalta ja Euroopan parlamentin sekä neuvoston lausunnot huomioon ottaen.

Vaatimus viraston toimielimiin valittavien jäsenten riippumattomuudesta ei muuttuisi käsittelyssä olevan asetusehdotuksen myötä, eikä tämä asia ole osa käynnissä olevia neuvotteluita neuvoston työryhmässä.

*Miksi hallintoneuvoston jäseniä ei voida valita uudelleen peräkkäisille kausille?*

Viraston nykyisen perustamisasetuksen mukaan hallintoneuvoston jäseniä ei voi valita uudeksi toimikaudeksi. Tätä ratkaisua on aikoinaan perusteltu tarpeella turvata viraston riippumattomuus. Komission ehdotuksessa perustamisasetuksen muuttamiseksi tätä asiaa selvennettäisiin säätämällä, että hallintoneuvostoon voidaan nimittää samoja jäseniä, kunhan kaudet eivät ole peräkkäisiä.

Komissio perustelee ehdotettua muutosta siltä, että nykyinen sanamuoto on epäselvä (so. onko myöhempi jatkokausi mahdollinen). Lisäksi jäsenyyden uusimismahdollisuutta on pidetty perusteltuna, sillä useissa, yleensä pienemmissä jäsenvaltioissa on ilmennyt vaikeuksia löytää hallintoneuvostoon perustamisasetuksen vaatimukset täyttäviä riippumattomia jäseniä, joilla olisi sekä perusoikeusasiantuntemusta että vaadittavaa johtamis-, hallinto- ja talouskokemusta.

*Mistä viraston turvallisuusstrategiassa on kysymys (perustamisasetukseen ehdotettu uusi alakohta (m) artiklan 12 kappaleessa 6)? Kuka sen hyväksyy ja ketä se koskee?*

Komission antaman selvityksen turvallisuusstrategiassa on kysymys paitsi komission ehdotuksessa erikseen mainituista säännöksistä EU:n turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelemiseksi, myös viraston sisäisten sääntöjen laatimisesta koskien muussa paloturvallisuutta ja varautumisesta esimerkiksi terveys- ja terrorismiuhkiin. Viraston turvallisuusstrategian hyväksyisi ehdotuksen mukaan sen hallintoneuvosto.

Komission mukaan kaikilla EU:n virastoilla on automaattisesti velvollisuus laatia oma turvallisuusstrategia. Perusoikeusviraston perustamisasetukseen ehdotetulla muutoksella tästä otettaisiin asian selventämiseksi erityinen maininta asetukseen. Ehdotettu muutos perustuu EU:n toimielinten hyväksymään EU-virastoja koskevaan yhteiseen lähestymistapaan, jolla pyritään yhdenmukaistamaan virastoja ja niiden toimintaa ja rakennetta koskevaa sääntelyä.

*Miten käytännössä hoituu EPPOn ja OLAFin edellyttämien jatkotoimien toteuttaminen viraston sisällä (perustamisasetukseen ehdotettu uusi alakohta (e) artiklan 13 kappaleessa 2)?*

Komissiolta ja perusoikeusvirastolta saadun selvityksen mukaan viraston hallintoneuvosto on perustanut erillisen budjettikomitean, jolle viraston asianomaiset

yksiköt raportoivat niistä toimista, joihin on ryhdytty erilaisten arviointien ja niihin sisältyvien toimintasuositusten johdosta. Budjettikomitea raportoi asiasta edelleen viraston johtokunnalle. Menettely koskisi myös EPPOn ja OLAFin mahdollisia suosituksia.

Komission mukaan kaikilla EU:n virastoilla on automaattisesti velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin EPPOn ja OLAFin suositusten pohjalta. Perusoikeusviraston perustamisasetukseen ehdotetulla muutoksella tästä otettaisiin asian selventämiseksi erityinen maininta asetukseen. Ehdotettu muutos perustuu EU:n toimielinten hyväksymään EU-virastoja koskevaan yhteiseen lähestymistapaan, jolla pyritään yhdenmukaistamaan virastoja ja niiden toimintaa ja rakennetta koskevaa sääntelyä.

*Mikä on komission ehdottamien hallinnollisten muutosten tarkoitus: tehostaa vai laajentaa hallintoa? Vaikuttavatko nämä uudistukset viraston budjettiin?*

Viraston hallintoa koskevien uudistusten tarkoituksena on komission mukaan tehostaa viraston toimintaa. Ehdotuksilla ei luotaisi uusia rakenteita vaan pyritään esimerkiksi varmistamaan viraston toiminnan jatkuvuus ja asioiden tehokas valmistelu ja käsittely. Esimerkkinä voidaan mainita jo yllä mainittu ehdotus selventää perustamisasetuksen säännöstä, joka mahdollistaa hallintoneuvoston jäsenten nimittämisen toimeen uudelleen, ei-peräkkäiselle toimikaudelle. Tällä muutoksella voidaan turvata, että myös pienemmillä jäsenvaltioilla on mahdollisuus ehdottaa hallintoneuvostoon kelpoisuusvaatimukset täyttäviä jäseniä. Samasta syystä komissio ehdottaa, että viraston johtajan toimikautta voitaisiin perustellusta syystä jatkaa kerran, mutta nykyisen kolmen vuoden sijaan sitä voitaisiin pidentää viidellä vuodella, jolloin kausien yhteispituus olisi enintään kymmenen vuotta.

Hallintoon ehdotetut muutokset perustuvat komission mukaan EU-virastoja koskevaan yhteiseen lähestymistapaan, eikä niillä ole vaikutusta viraston budjettiin.

*Onko komission ehdotuksessa joitain viraston hallintoon liittyviä elementtejä, jotka voivat vaikuttaa viraston riippumattomuuteen?*

Asian tässä käsittelyvaiheessa ja komission tähän mennessä antaman selvityksen perusteella komission ehdotukseen ei näyttäisi sisältyvän sellaisia elementtejä, jotka vaikuttaisivat viraston riippumattomuuteen.

**EU:n perusoikeusviraston vuosibudjetti**

Viraston vuoden 2020 budjetti on 23,32 miljoonaa euroa. Komission ehdotuksessa EU:n monivuotiseksi rahoituskehykseksi (24.6.2020) esitetään viraston vuoden 2021 toimintamäärärahaksi 23,28 miljoonaa euroa.

**Ehdotuksen jatkokäsittely**

*Tuoko valtioneuvosto komission ehdotuksen uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi komission mahdollisen lisäselvityksen valossa?*

Oikeusministeriö tuo viraston perustamisasetuksen muuttamista koskevan ehdotuksen uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi, jos komission neuvotteluiden kuluessa antaman lisäselvityksen valossa vaikuttaa siltä, että joitain viraston hallintoon liittyviä ehdotuksia olisi syytä arvioida uudelleen, esimerkiksi siitä syystä, että ne saattaisivat vaarantaa viraston riippumattoman ja itsenäisen aseman. Oikeusministeriö tuo normaaliin tapaan asian uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi myös siinä tapauksessa, että Suomen kantaa komission ehdotukseen on neuvotteluiden kuluessa muutoin tarpeen tarkistaa.