Eduskunnan perustuslakivaliokunta IOK/38/2020 14.9.2020

Viite

Perustuslakivaliokunnan Ihmisoikeuskeskukselle 3.9.2020 lähettämä lausuntopyyntö

Asia

Ihmisoikeuskeskuksen[1] lausunto – Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) perustamisesta annetun asetuksen muuttamisesta

Muutoksen tavoitteista

Komission 5.6.2020 antaman ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 168/2007 muuttamisesta (COM(2020) 225 final (tästä eteenpäin asetus) kaksi päätarkoitusta ovat yhtäältä yhdenmukaistaa perusoikeusvirastoa koskevat säännökset muita EU:n erillisvirastoja koskevien säännösten kanssa (ns. yhteinen lähestymistapa) sekä selkeyttää sitä, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen viraston toiminta kattaa unionin toimivallan ja että siihen näin ollen sisältyvät poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön aihealueet.

Ensimmäinen tavoite on pitkälti hallinnollinen, kun taas toinen tavoite selkiyttää perusoikeusviraston toimintaa ja toimivaltuuksia.

Valtioneuvoston kanta on tukea komission ehdotusta asetuksen muuttamisesta perusoikeusviraston toimintaedellytysten parantamiseksi. Valtioneuvoston kannan mukaan on erityisen tärkeää selkiyttää asetusta siten, että pilarijaon poistuttua Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä perusoikeusvirasto toimii täysipainoisesti myös poliisiyhteistyön ja rikosasioita koskevan oikeudellisen yhteistyön aloilla (entinen unionin ns. kolmas pilari).

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti myös luopumiseen viraston monivuotisesta toimintakehyksestä (multiannual framework eli MAF) ja sen korvaamiseen perusoikeusviraston laatimalla monivuotisella työohjelmalla.

[1] Ihmisoikeuskeskus edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta, laatii selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, tekee aloitteita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi, osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön ja huolehtii muista vastaavista tehtävistä näissä kysymyksissä. Ihmisoikeuskeskus on hallinnollisesti osa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa ja muodostaa yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunnan kanssa kansallisen ihmisoikeusinstituution.

Ihmisoikeuskeskus
00102 Eduskunta, Helsinki
PUH 09 4321 (vaihde)
info@ihmisoikeuskeskus.fi
www.ihmisoikeuskeskus.fi

Människorättscentret
00102 Riksdagen, Helsingfors
TFN 09 4321 (växel)
info@manniskorattscentret.fi
www.manniskorattscentret.fi

Finnish Human Rights Centre
FI-00102 Eduskunta, Helsinki Finland
TEL +358 9 4321 (switchboard)
info@humanrightscentre.fi
www.humanrightscentre.fi

Valtioneuvoston kanta on, että lähtökohtaisesti perusoikeusviraston hallinnon ja toiminnan linjaaminen EU-virastoja koskevan yhteisen lähestymistavan kanssa on kannatettavaa, mutta pitää tärkeänä, että linjattaessa tunnustetaan virastojen erilaisuus. Perusoikeusviraston luonteen ja toimialan vuoksi sen tulisi olla mahdollisimman itsenäinen ja riippumaton toiminnassaan. Tämän viimeisen kohdan tarkastelu yksityiskohtien osalta arvioidaan vielä tarkemmin neuvottelujen edetessä.

Ihmisoikeuskeskus pitää valtioneuvoston kantoja ja tavoitteita hyvin perusteltuina ja on samaa mieltä siitä, että on erityisen tärkeää selkeyttää viraston perustamisasetusta siten, että perusoikeusvirasto toimii täysipainoisesti myös poliisiyhteistyön ja rikosasioita koskevan oikeudellisen yhteistyön aloilla.

Perusoikeusviraston tulee voida hyödyntää sen toiminnassa kaikkia EU:n perusoikeuskirjan artikloja ja sen tulee voida tarkastella oikeuksien toteutumista kaikilla oikeudenaloilla. Tämä on välttämätöntä siksi, että jokaisella oikeuden- ja elämänalalla perusoikeuksien toteutumisella on merkitystä. Perusoikeusviraston toiminnan pitää olla merkityksellistä, oikea-aikaista ja vaikuttavaa perusoikeusnäkökulmasta, eikä mitään oikeutta tai teemaa voi sulkea pois.

Monivuotisesta toimintakehyksestä luopuminen on myös tärkeä ja kannatettava tavoite. Toimintakehys on nykyisen perustamisasetuksen mukaan hyväksytty aina viideksi vuodeksi kerrallaan neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Menettely on osoittautunut monestakin syystä liian joustamattomaksi ja raskaaksi keinoksi määritellä viraston toiminnan temaattisia painopisteitä. Asetuksen ehdotus korvata toimintakehys viraston laatimalla monivuotisella (käytännössä kolmen vuoden) työohjelmalla on sopivampi tapa ohjata viraston toimintaa niin, että sen toiminta vastaa niihin perusoikeuskysymyksiin, jotka ovat relevantteja eurooppalaisella agendalla. Näin saadaan myös uusiin kysymyksiin (esim. tekoäly) viraston tuottamaa tutkittua tietoa ja perusteltua neuvontaa perusoikeusnäkökulmasta. Perusoikeusviraston hallintoneuvosto, jossa on komissiolla kaksi edustajaa, käsittelee toimintaohjelmat, ja niistä konsultoidaan laajasti eri sidosryhmiä. Näin varmistetaan se, että toimintaohjelmat ja sen sisältämät hankkeet ovat ajan tasalla ja että ne tuovat lisäarvoa kulloinkin EU:ssa esillä oleviin perusoikeuskysymyksiin.

Ihmisoikeuskeskus pitää hyvin tärkeänä ja arvokkaana sitä, että Suomi jatkaa EU:n perusoikeusviraston tukemista ja tiivistä yhteistyötä sen kanssa. Tämän kanssa on hyvin linjassa se, että Suomi tukee hallitusten välisissä neuvotteluissa kaikkia niitä keinoja, joilla perusoikeusviraston toimintaedellytyksiä ja tehokkuutta voidaan edelleen parantaa ja joilla sen itsenäisyys ja riippumattomuus voidaan taata myös tästä eteenpäin.

Suomi on ollut perusoikeusviraston vahva tukija viraston perustamisesta lähtien. Suomen tuki on ollut osaltaan vaikuttamassa siihen, että viraston toiminta ja vaikuttavuus, myös kansallisella tasolla, ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan sen 10-vuotisen olemassaolon aikana. Perusoikeusviraston toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus sekä EU-tasolla että kansallisesti on vahvistunut merkittävästi. Viraston rooli EU:n perusoikeuskirjan tunnettavuuden lisäämisessä on ollut hyvin keskeinen. Viraston tuottama objektiivinen ja vertailukelpoinen tutkimustieto perusoikeuskysymyksistä sekä sen kehittämät menetelmät – esimerkiksi laajat kyselytutkimukset - antavat merkittävän pohjan päätöksenteolle.

Suomi saa selkeästi hyötyä ja lisäarvoa viraston tekemästä työstä ja sen tuottamasta tiedosta myös kansallisesti.

Tietoa saadaan perusoikeusvirastolta esimerkiksi siitä, miten oikeudet toteutuvat ja miten hyvin ne tunnetaan. Tästä esimerkkinä viimeaikainen yhteishanke: Suomi –

oikeusministeriö yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa – teki vuonna 2019 rinnakkaisen kyselytutkimuksen perusoikeusviraston Fundamental Rights Surveyn kanssa siitä, miten laajasti perusoikeudet tunnetaan ja miten ne toteutuvat Suomessa.[2] Perusoikeusviraston tutkimus on tehty kaikissa EU-maissa. Suomen tekemä tutkimus kohdistettiin vammaisiin henkilöihin ja kielivähemmistöihin. Yhteistyöhankkeella saadaan tietoa yhtäältä kaikkien oikeuksien toteutumisesta ja oikeustietoisuudesta (perusoikeusviraston tutkimuksesta) ja sen lisäksi vertailukelpoista tietoa erityisryhmien, kuten vammaisten henkilöiden osalta. Tutkimusta tehtiin yhteistyössä perusoikeusviraston kanssa ja sen tutkimusmenetelmää ja kysymyksiä noudattaen. Suomen tulokset julkaistaan vuoden 2020 aikana.

Tämä kyselytutkimus tukee osaltaan sitä vireillä olevaa työtä perus- ja ihmisoikeuksien kansallisen seurannan kehittämiseksi, jota oikeusministeriö ja myös Ihmisoikeuskeskus omalta osaltaan tekevät. Seurannan ja siihen liittyvien indikaattorien kehittämistä perus**-** ja ihmisoikeuskysymyksistä on edellyttänyt myös eduskunta ja perustuslakivaliokunta.

Ihmisoikeuskeskus kannattaa myös asetuksen ehdotuksia, joilla vahvistetaan perusoikeusviraston hallintoa. Viraston hallintoneuvoston toiminnan vahvistaminen on tärkeä tavoite ottaen huomioon hallintoneuvoston ja johtokunnan keskeinen rooli perusoikeusviraston toiminnan ja talouden suunnittelussa ja seurannassa. Muutoksen jälkeen hallintoneuvoston jäseniltä edellytettäisiin entistä enemmän hallinto- ja varainhoitotaitoja nykyisten vaatimusten lisäksi.

Entisenä viraston hallintoneuvoston jäsenenä ja puheenjohtajana pidän tätä ehdotusta hyvänä omakohtaisen kokemuksen valossa. Jäsenien aktiivinen panos ja osaaminen myös talous- ja hallintoasioissa on tärkeää hallintoneuvoston toiminnan tehokkuuden ja sen toiminnan vaikuttavuuden kannalta.

Viraston arviointia ehdotetaan asetuksessa muutettavaksi siten, että komissio suorittaa viraston arvioinnin viiden vuoden välein. Tällä asetuksen muutoksella vahvistettaisiin merkittävästi komission roolia viraston toiminnan arvioinnissa ja uudelleentarkastelussa. Hallintoneuvoston rooli arvioinnissa vastaavasti vähenisi tai jopa häviäisi, ellei uudessa asetuksessa eksplisiittisesti mainittaisi arvioinnin kuuluvan myös hallintoneuvoston toimivaltaan ja tehtäviin. Toisin kun nykyisessä perustamisasetuksessa (vanha artikla 30), hallintoneuvoston roolista arvioinnissa ei ole säädetty lainkaan.

Pidän tätä asetuksen muutosehdotusta huonona viraston toiminnan kehittämisen ja sen riippumattomuuden ja hallintoneuvoston toiminnan vaikuttavuuden kannalta.

Hallintoneuvoston johdolla tehdyt toiminnan arvioinnit (vuodelta 2012 ja 2017) suosituksineen ovat jo nyt vaikuttaneet viraston toimintaan myönteisellä tavalla sitä tehostaen. Esimerkiksi toisen arvioinnin ja sen perusteella tehtyjen hallintoneuvoston suositusten mukaisesti muutettiin viraston organisaatiorakennetta. Myös nyt tarkastelun kohteena olevat komission ehdottamat asetuksenmuutokset ovat hallintoneuvoston johdolla tehtyjen arviointien ja annettujen suositusten mukaisia.

Vaikka on luonnollista, että komissiolla on tärkeä rooli viraston arvioinnissa, nyt ehdotettu muutos saattaa vaarantaa hallintoneuvoston osallistumisen viraston arviointiprosessiin jatkossa. Suomen pitäisikin jatkoneuvotteluissa pyrkiä varmistamaan se, että hallintoneuvostolla on myös uuden asetuksen voimaantulon jälkeen asetuksessa säädeltynä tehtävänä osallistua viraston arviointiin ja antaa

[2] https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM040:00/2018

sen perusteella toimenpidesuosituksia. Tämä ei sulje pois sitä, että komission roolia voidaan vahvistaa esimerkiksi sen varmistamiseksi, että arvioinnit suoritetaan asianmukaisesti ja ajallaan.

Helsingissä, 14.9.2020

Sirpa Rautio
Johtaja, Ihmisoikeuskeskus
EU:n perusoikeusviraston suomalainen hallintoneuvoston jäsen ja puheenjohtaja vuosina 2015-2020