OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO
18.9.2020

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Neuvotteleva virkamies Anna-Elina
Pohjolainen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta, joka koskee Euroopan komission ehdotusta EU:n perusoikeusviraston perustamisasetuksen muuttamiseksi (KOM(2020) 225, 5.6.2020). Selvitystä on pyydetty nimenomaan viraston hallintoneuvostolle ehdotetuista uusista tehtävistä, erityisesti turvallisuusstrategian hyväksymisestä ja tämän strategian suhteesta muiden EU:n turvallisuusvirastojen tehtäviin.

Yleistä EU:n perusoikeusvirastosta

Euroopan unionin perusoikeusvirasto on vuonna 2007 toimintansa aloittanut unionin asiantuntijaelin, joka tarjoaa perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemusta unionin toimielimille, laitoksille ja virastoille sekä jäsenvaltioille, kun ne panevat täytäntöön unionin oikeutta. Viraston ydintehtäviin kuuluu perusoikeuksia koskevan objektiivisen ja vertailukelpoisen tiedon kerääminen, kerättyyn tietoon perustuvien selvitysten ja kertomusten laatiminen sekä yleisten, suositusluonteisten päätelmien ja lausuntojen esittäminen. Virasto järjestää myös perusoikeuskoulutusta, ja se on kehittänyt useita oppaita, tietokantoja ja muita työkaluja, jotka edesauttavat perusoikeustyötä kansallisella ja EU-tasolla. Virasto ei toimi valituselimenä tai säädösten antajana, eikä se valmistele tai tee unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita sitovia päätöksiä.

Perusoikeusviraston toimialaan kuuluvat kaikki EU:n perusoikeuskirjan mukaiset perusoikeudet ja unionin toimiala lukuun ottamatta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa (so. vuoden 2009 Lissabonin sopimuksen myötä poistuneen pilarijaon mukaiset II ja III pilarin asiat). Erityisesti poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön sulkemista viraston toimialan ulkopuolelle voidaan pitää eräänlaisena anomaliana, jota on vaikeaa perustella perusoikeusnäkökulmasta ja myös yleisestä EU-oikeudellisesta näkökulmasta.

Viraston toimenkuvaa rajataan edelleen ns. monivuotisilla toimintakehyksillä, joissa määritellään yksityiskohtaisemmin ne EU-oikeuden alat, joilla virasto toimii. Käytännössä nämä alat ovat olleet viraston perustamisesta alkaen jokseenkin samat ja alat määritelty hyvin yleisellä tasolla. Viisi vuotta kerrallaan kattavat toimintakehykset hyväksytään neuvoston yksimielisellä päätöksellä, mikä on menettelynä osoittautunut vaikeaksi ja aikaa vieväksi.

Virasto voi perustamisasetuksensa nojalla toimia myös monivuotisten toimintakehysten ulkopuolelle jäävissä asioissa, kun komissio, neuvosto tai Euroopan parlamentti näin erikseen pyytää. Näin onkin tehty erityisesti perusoikeuksien kannalta keskeisellä poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Yleistä

Komission ehdotuksen pääsisältönä on perusoikeusviraston perustamisasetuksen tiettyjen säännösten yhdenmukaistaminen EU:n erillisvirastoista 19. heinäkuuta 2012 annettuun EU-toimielinten yhteiseen julkilausumaan liitetyn yhteisen lähestymistavan kanssa. Lisäksi komissio ehdottaa selkeytettäväksi, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon (ja ns. pilarijaon poistumisen) jälkeen perusoikeusviraston toiminta kattaa koko unionin oikeuden alan ja että siihen sisältyy näin ollen myös poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa.

Käytännössä viraston toiminnan yhdenmukaistamiseen liittyvät muutokset sisältävät lähinnä teknisluonteisiksi luonnehdittavia muutoksia, jotka koskevat erityisesti viraston hallintoelinten valintaa, toimikautta ja tehtäviä sekä viraston toiminnan arviointia. Lisäksi ehdotetaan viraston monivuotisen toimintakehyksen poistamista. Sen sijaan viraston työ perustuisi monivuotiseen ohjelmaan, jollaisia virasto on laatinut jo vuodesta 2017 alkaen varainhoidon puiteasetuksen perusteella annettujen delegoitujen säädösten mukaisesti.

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään komission ehdotuksen mukaan tehostamaan viraston toimintaa ja hallintoa. Muutokset perustuvat edellä mainitun EU-virastoja koskevan yhteisen lähestymistavan lisäksi komission arvioon virastoa koskevissa ulkoisissa arvioinneissa tehdyistä suosituksista sekä viraston hallintoneuvoston suosituksista.

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Asetuksella olisi myönteisiä vaikutuksia EU:n perusoikeusviraston toimintaan erityisesti sen toimintamahdollisuuksien laajenemisen myötä ja tätä kautta

perusoikeuksien toteutumiseen EU:ssa. Asetuksella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

Hallintoneuvostolle ehdotetut tehtävät, erityisesti turvallisuusstrategian hyväksyminen

Osana viraston rakenteen ja toiminnan yhdenmukaistamista muiden EU-virastojen kanssa, komissio ehdottaa viraston perustamisasetukseen säännöstä siitä, että viraston hallintoneuvostolla olisi nimittävän viranomaisen toimivaltuudet suhteessa viraston henkilökuntaan. Tehtävät kuuluvat nykyisin viraston johtajalle, ja komission ehdotuksen mukaan hallintoneuvosto käytännössä delegoisi nämä valtuudet myös vastaisuudessa johtajalle.

Lisäksi asetukseen ehdotetaan kirjattavaksi, että hallintoneuvoston tehtävänä olisi hyväksyä:
- (viraston sisäinen) turvallisuusstrategia;
- eturistiriitojen ehkäisemistä ja ratkaisemista koskevat säännöt; ja
- viestintästrategia.

Ehdotetut tehtävät perustuvat komission mukaan EU:n toimielinten hyväksymään EU-virastoja koskevaan yhteiseen lähestymistapaan, jolla pyritään yhdenmukaistamaan EU-virastojen toimintaa ja rakennetta. Näin ollen ehdotettuja muutoksia voidaan pitää ennen muuta teknisinä, ja niiden tarkoituksena on tehostaa viraston toimintaa.

Komission erikseen antaman selvityksen mukaan viraston hallintoneuvoston hyväksymässä turvallisuusstrategiassa on kysymys paitsi komission ehdotuksessa erikseen mainituista säännöksistä EU:n turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelemiseksi virastossa, myös sääntöjen laatimisesta koskien mm. viraston paloturvallisuutta ja viraston varautumista esimerkiksi mahdollisiin terveys- ja terrorismiuhkiin. Komission mukaan kaikilla EU:n virastoilla on velvollisuus laatia oma sisäinen turvallisuusstrategiansa. Komissio ehdottaa, että tästä otetaan erityinen maininta perusoikeusviraston perustamisasetukseen asian selventämiseksi.

Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutusta viraston toimenkuvaan eikä sen toimivaltuuksiin. Ehdotettu muutos ei myöskään vaikuttaisi EU:n lainvalvonta- ja turvallisuusalan virastojen tehtäviin eikä perusoikeusviraston suhteisiin näiden virastojen kanssa, sillä turvallisuusstrategia koskee ainoastaan perusoikeusviraston omaa toimintaa.

Perusoikeusviraston toiminnan peruslähtökohtana on joka tapauksessa aina täydentävyys ja yhteistyö muiden alan toimijoiden kanssa. Päällekkäistä työtä tulee välttää, mikä mainitaan myös viraston perustamisasetuk-

sessa. 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 esimerkiksi EU-virastoja kuten Frontexia, 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). Perusoikeusvirasto on tehnyt 10.6.2020 yhteistyösopimuksen myös Frontexin kanssa asiantuntija-avun tarjoamiseksi Frontexin ulkorajaoperaatioiden yhteydessä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi tuki jo viraston perustamisasetusta neuvoteltaessa sitä, että virasto voisi käsitellä mahdollisimman laajasti erilaisia perusoikeuskysymyksiä poliisiyhteistyö ja rikosasioita koskeva oikeudellinen yhteistyö mukaan lukien (U 27/2005 vp; PeVL 57/2005 vp; LaVL 23/2005 vp). Valtioneuvosto on systemaattisesti pyrkinyt edistämään perusoikeusviraston toimenkuvan kehittämistä EU:n tasolla myös viraston perustamisen jälkeen, mm. viimeisimmässä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusselonteossa linjatulla tavalla (VNS 6/2014 vp; UaVM 24/2014 vp).

Kuten U-kirjelmässä todetaan, valtioneuvosto tukee ehdotusta perusoikeusviraston perustamisasetuksen muuttamiseksi ja pitää erityisen tärkeänä viraston toimenkuvan selkiyttämistä poliisiyhteistyön ja rikosasioita koskevan oikeudellisen yhteistyön alalla. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti myös monivuotisesta toimintakehyksestä luopumiseen sekä pitää hyvänä viraston hallinnon ja toiminnan linjaamista muiden EU-virastojen kanssa. Viimeksi mainitun osalta pidetään kuitenkin tärkeänä, että perusoikeusviraston toimialan kannalta tärkeä viraston luonne itsenäisenä ja riippumattomana toimijana säilyy.

Komissio antoi ehdotuksensa 5.6.2020 ja sen käsittely aloitettiin Saksan EU-puheenjohtajakaudella heinäkuussa 2020. Ehdotuksen ensimmäinen lukeminen on saatu päätökseen 9.9, ja komissiolta on saatu lisäselvitystä mm. viraston hallintoa koskevista säännöksistä. Asian tässä käsittelyvaiheessa ja komission tähän mennessä antaman selvityksen perusteella komission ehdotukseen ei näyttäisi sisältyvän sellaisia elementtejä, jotka vaikuttaisivat viraston riippumattomuuteen. Lisäselvityksen myötä on tullut selväksi mm. se, että viraston johtajan erottamista koskeva menettely ei tulisi nykyisestä muuttumaan, eikä komissiolla olisi jatkossakaan päätäntävaltaa asiassa, vaikka komission ehdotuksessa näin virheellisesti lukeekin. Kyseinen säännös korjataan neuvotteilla olevan asetustekstin seuraavaan versioon. Erityisesti EU-virastoja koskevaan yhteiseen lähestymistapaan liittyvien ehdotusten yksityiskohtia arvioidaan kuitenkin edelleen neuvottelujen kuluessa ja ehdotusten vaikutusta viraston toimintaan, esimerkiksi sen riippumattomuuteen, tarkastellaan tässä valossa uudelleen, mikäli tarpeen.