

Asia

Ehdotus oikeusasiamiehen ohjesääntöä koskevaksi asetukseksi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan parlamentti hyväksyi 12.2.2019 ehdotuksen asetukseksi Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännöstä (2019/0900 (APP)). Asetuksella laajennettaisiin oikeusasiamiehen toimivaltaa ja kumottaisiin Euroopan parlamentin päätös oikeusasiamiehen ohjesäännöstä (94/262/EHTY/EY/Euratom).

Parlamentti lähetti ehdotuksen 25.3.2019 neuvostolle hyväksyntää varten. Yleisten asioiden työryhmä kävi asiasta alustavan keskustelun 12.4.2019. Neuvoston oikeuspalvelu ja komissio esittävät ehdotuksesta lausuntonsa ennen kesätaukoa. Ehdotuksen yksityiskohtaisempi käsittely käynnistyy Suomen EU-puheenjohtajakaudella.

Suomen kanta

Suomi kannattaa Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön antamista Lissabonin sopimuksen mukaisesti Euroopan parlamentin asetuksena. Ohjesääntöä on hyödyllistä päivittää eräiltä osin.

Oikeusasiamiehen keskeisin tehtävä on EU:n toimielinten, elinten ja laitosten toiminnassa ilmenevien epäkohtien (*maladministration, mauvaise administration*) tutkiminen kanteluiden perusteella. Oikeus kannella epäkohdista on EU:n kansalaisten ja yritysten perusoikeus. Ohjesäännön päivittämisessä tulisi keskittyä muutoksiin, jotka tukevat tämän päätehtävän hoitamista.

Oikeusasiamies on tehnyt arvokasta työtä EU:n avoimuuden lisäämiseksi ja hyvän hallinnon edistämiseksi. Oikeus tutustua asiakirjoihin ja oikeus hyvään hallintoon ovat EU:n perusoikeuksia. Avoimuuden lisääminen on Suomen pitkäaikainen tavoite ja yksi EU-puheenjohtajakauden päämääristä. Suomi on myös edistänyt hyvää hallintoa.

Oikeusasiamiehen tulee voida hoitaa tehtäviään täysin riippumattomasti ja puolueettomasti. Riippumattomuuden vaatimus on otettava huomioon arvioitaessa ehdotuksia, jotka koskevat oikeusasiamiehen ja Euroopan parlamentin välistä suhdetta. Riippumattomuutta koskevat epäilykset heikentäisivät oikeusasiamiesinstituutiota.

Oikeusasiamiehelle ei voida osoittaa ohjesäännössä tehtäviä, joita sille ei ole annettu EU:n perussopimuksissa tai jotka loukkaisivat EU:n muiden toimielinten ja elinten toimivaltuuksia. Toimielinten välisen tasapainon periaatetta on kunnioitettava.

Ehdotukseen sisältyviä ajatuksia väärinkäytösten paljastajien suojelusta (*Whistleblower*) ja sukupuoliseen häirintään liittyvien asioiden käsittelemisestä tulee arvioida tarkkaan. Myös muutosehdotusten ja EU:n virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen välinen suhde edellyttää perusteellisempaa tarkastelua.

Suosittelujen antamiseen perustuva oikeusasiamiehen ”pehmeä valta” on käytännössä toiminut tehokkaasti. EU:n toimielimet, elimet ja laitokset noudattavat hyvin pitkälti suosituksia. Järjestelmään ei tulisi tehdä muutoksia, joiden tarpeellisuutta ei voida osoittaa.

Ehdotuksen mukaan kantelu voitaisiin tehdä nykyisen kahden vuoden määräajan sijaan kolmen vuoden kuluessa siitä, kun kantelun tekijä sai tietoonsa kantelun perusteena olevat seikat. Parlamentti ei ole esittänyt perusteita määräajan pidentämiselle. Kantelun tekijöiden oikeuksien turvaaminen on tärkeää. Toisaalta mitä pitempi aika väitetystä epäkohdasta on kulunut, sitä vaikeampaa EU:n toimielinten, elinten ja laitosten on esittää asiasta luotettavaa selvitystä.

Oikeusasiamiehen tehtävien hoitamisen kannalta olennaista on riittävä pääsy tarpeelliseen aineistoon. EU:n avoimuusasetuksen ((EY) N:o 1049/2001) mukaiset periaatteet ja säännöt sitovat oikeusasiamiehen päätöksen mukaisesti myös oikeusasiamiestä. Tarvetta sopia oikeusasiamiehen kanssa luottamuksellisten tietojen ja asiakirjojen käsittelystä on selvitettävä. Tiedonsaantioikeuden tarkastelussa on otettava huomioon myös ohjesäännön määräys, jonka mukaan Euroopan parlamentti voi ryhtyä toimenpiteisiin, jos oikeusasiamiestä ei avusteta toivotulla tavalla.

Suomi on valmis tutkimaan myönteisessä hengessä ehdotusta, jonka mukaan oikeusasiamies voisi antaa Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) ja Euroopan syyttävävirastolle (EPPO) tietoja niiden toimivaltaan kuuluvista asioista. Tiedonantooikeuden laajuutta ja sisältöä tulisi pohtia. On myös tärkeää, että henkilö, jota tietojen luovuttaminen koskee, saa siitä tiedon.

Oikeusasiamies pitää tiiviisti yhteyttä Euroopan unionin perusoikeusvirastoon (FRA). Mikäli yhteistyö halutaan kirjata ohjesääntöön, tulee oikeusasiamiehen toimivallan rajat ottaa huomioon.

Oikeusasiamiehen sekä kansallisten oikeusasiamiesten välistä ajatustenvaihtoa ja epävirallista yhteistyötä voidaan pitää myönteisenä. Mikäli yhteistyöstä kirjataan jotakin ohjesääntöön, on varmistettava, etteivät toimivallanjakoa koskevat periaatteet hämärry. Kansallisten oikeusasiamiesten asema ja tehtävät määräytyvät kansallisen lainsäädännön mukaan.

Ohjesääntöön ehdotetaan kirjauksia oikeusasiamiehen käytettävissä olevien resurssien riittävydestä. Resurssien riittävyyttä tukisi se, että oikeusasiamies panostaisi päätehtävänsä ja ettei hänen toimivaltaansa laajennettaisi uusille aloille, joiden yhteys hallinnollisiin epäkohtiin on epäsuorempi.

Säännöksen, jolla oikeusasiamies valtuutettaisiin antamaan ohjesääntöä koskevia täytäntöönpanosäännöksiä, tulisi olla riittävän tarkkarajainen ja selkeä. Valtuutus ei voi koskea ohjesäännön olennaisia osia.

Suomi edistää EU:n puheenjohtajavaltiona ohjesääntöä koskevaa valmistelutyötä ja pyrkii rakentamaan vuoropuheluun Euroopan parlamentin kanssa. Oikeusasiamiehen näkemyksiä esitettyjen ehdotusten tarkoituksenmukaisuudesta olisi syytä selvittää.

Pääasiallinen sisältö

Yleistä

Euroopan parlamentti nimittää oikeusasiamiehen jokaisen vaalikauden alussa ja sen ajaksi henkilöistä, jotka ovat EU:n kansalaisia, joiden riippumattomuus on kiistaton ja jotka täyttävät kelpoisuusvaatimukset. Oikeusasiamies toimii riippumattomasti.

Oikeusasiamiehellä on toimivalta tutkia kanteluja ja käynnistää oma-aloitetutkimuksia, jotka liittyvät EU:n toimielinten ja muiden elinten toiminnassa ilmenneisiin epäkohtiin (*maladministration, mauvaise administration*). Oikeusasiamiehen toimivallan rajat eivät ole kaikilta osin selvät. Se on tehnyt oma-aloitetutkimuksia muun muassa EU:n lainsäädäntömenettelyyn liittyen, mitä neuvosto on kritisoinut.

Euroopan parlamentti antoi Euroopan oikeusasiamiehen ohjesääntöä koskevan päätöksen vuonna 1994 (94/262/EHTY/EY/Euratom). Ohjesääntöä on muutettu viimeksi vuonna 2008. Se ei ole kaikilta osin ajan tasalla. Lisäksi ohjesääntöä koskeva oikeusperusta muuttui Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä (2009). Ohjesäännöstä ja oikeusasiamiehen tehtävien hoitamista koskevista yleisistä ehdoista säädetään nyt asetuksella (SEUT 228(4) artikla). Aloiteoikeus on poikkeuksellisesti Euroopan parlamentilla. Määräyksen mukaan komissio antaa ehdotuksesta lausunnon. Neuvosto päättää hyväksynnän antamisesta vahvistetulla määräenemmistöllä (72 % jäsenvaltioista, jotka edustavat 65 % EU:n väestöstä).

Euroopan parlamentti hyväksyi 12.2.2019 asetusehdotuksen Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännöstä. Ehdotus merkitsisi oikeusasiamiehen toimivaltuuksien laajentamista muun muassa oma-aloitetutkimusten osalta. Parlamentti katsoo, että oikeusasiamiehen tulisi voida puuttua myös muun muassa sukupuoliseen häirintään liittyviin asioihin ja EU-oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden (Whistleblower) suojeluun. Asetukseen kirjattaisiin myös yhteistyö EU:n perusoikeusviraston sekä kansallisten oikeusasiamiesten kanssa. Ehdotuksen mukaan oikeusasiamies voisi toimittaa tiettyjä tietoja Euroopan syyttäjävirstolle (EPPO) ja Euroopan petostentorjuntavirstolle (OLAF). Parlamentti ehdottaa oikeusasiamiehelle pääsyä avoimuusasetuksen ((EY) N:o 1049/2001) mukaisesti luottamuksellisiksi luokiteltuihin tietoihin tiettyjen turvallisuussääntöjen mukaisesti. Monilla muutosehdotuksista on yhteys keskusteluihin, joita on kuluneina vuosina käyty muissa yhteyksissä.

Eräät pitkälle meneviltä vaikuttavat kirjaukset sisältyvät jo nykyiseen ohjesääntöön. Uusia ehdotuksia tulee tarkastella voimassa olevien välineiden ja järjestelyjen näkökulmasta. Jos oikeusasiamies esimerkiksi toteaa, ettei häntä avusteta toivotulla tavalla, hän voi ohjesäännön mukaan antaa asian tiedoksi Euroopan parlamentille, joka voi toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä.

Tietojen saanti ja luottamuksellisuus

Ehdotuksen mukaan EU:n toimielinten, elinten ja laitosten olisi toimitettava oikeusasiamiehelle kaikki tämän pyytämät tiedot, sanotun kuitenkin rajoittamatta oikeusasiamiehen velvollisuutta olla paljastamatta tällaisia tietoja. Luottamuksellisia tietoja tai asiakirjoja toimittavien toimielinten, elinten ja laitosten olisi ilmoitettava

oikeusasiamiehelle luottamuksellisuudesta. Oikeusasiamiehen olisi sovittava etukäteen asianomaisen EU:n toimielimen, elimen tai laitoksen kanssa luottamuksellisten tietojen tai asiakirjojen käsittelyä koskevista ehdoista.

Ehdotus merkitsisi tiettyä laajennusta kansallisten viranomaisten velvollisuuteen toimittaa oikeusasiamiehelle kansallisia asiakirjoja. Lisäksi EU:n toimielinten, elinten ja laitosten olisi eräissä tilanteissa annettava oikeusasiamiehelle jäsenvaltioista peräisin olevia salassa pidettäviä asiakirjoja ilman jäsenvaltion suostumusta.

Oma-aloitteiset tutkimukset ja jatkotutkimukset

Ehdotuksen mukaan oikeusasiamies voisi suorittaa luonteeltaan strategisempia oma-aloitteisia tutkimuksia havaitakseen toistuvia tai erityisen vakavia hallinnollisia epäkohtia, edistääkseen parhaita hallintokäytäntöjä EU:n toimielimissä, elimissä ja laitoksissa sekä puuttuakseen ennakoivasti oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluviin yleisen edun mukaisiin rakenteellisiin kysymyksiin. Oikeusasiamies on jo käytännössä käynnistänyt strategisempia tutkimuksia. Elimen päätehtävänä on kuitenkin käsitellä kanteluita.

Ehdotuksen mukaan oikeusasiamies voisi kantelun perusteella tai muuten suorittaa jatkotutkimuksia selvittääkseen, onko asianomainen EU:n toimielin, elin tai laitos noudattanut saamiaan suosituksia.

EU:n virkamiehet ja muu henkilöstö todistajina

Ehdotuksen mukaan EU:n virkamiesten ja muun henkilöstön on oikeusasiamiehen pyynnöstä todistettava seikoista, jotka liittyvät meneillään olevaan tutkimukseen. Jos kyseinen EU:n toimielin, elin tai laitos epää virkamiehiltään tai muulta henkilöstöltään luvan todistaa joissakin asioissa, sen on ilmoitettava syyt oikeusasiamiehelle ja ehdotettava mahdollisuuksien mukaan vaihtoehtoisia tiedonvaihtotapoja.

Vastaavaa keskustelua todistamiseen liittyvistä kysymyksistä on käyty neuvoteltaessa Euroopan parlamentin tutkintaoikeutta koskevasta parlamentin asetusehdotuksesta (E 6/2012 vp).

Tietojen toimittaminen Euroopan syyttäjävirstolle ja Euroopan petostentorjuntavirstolle

Ehdotuksen mukaan oikeusasiamiehen tulisi antaa tiedoksi Euroopan syyttäjävirstolle (EPPO) ja Euroopan petostentorjuntavirstolle (OLAF) tutkimusten yhteydessä esiin tulleita seikkoja, jotka kuuluvat niiden toimivaltaan. Oikeusasiamiehen olisi ilmoitettava tietojen toimittamisesta henkilölle, jota asia koskee, sekä kantelun tekijälle.

Kuuleminen Euroopan parlamentissa ja vuosikertomukset

Ehdotuksen mukaan oikeusasiamies voisi pyytää saada saapua Euroopan parlamentin kuultavaksi, jos tämä on tarpeen EU:n toimielimen, elimen tai laitoksen toimintaa koskevan tutkimuksen yhteydessä.

Oikeusasiamiehen olisi annettava istuntokauden lopussa Euroopan parlamentille kertomus kyseessä olevana ajanjaksona suorittamiensa tutkimusten tuloksista.

Yhteistyö muiden elinten ja viranomaisten kanssa

Ehdotukseen sisältyy kirjaus oikeusasiamiehen ja EU:n perusoikeusviraston välisestä yhteistyöstä. Ohjesääntöön ehdotetaan kirjattavaksi myös oikeusasiamiehen yhteistyö jäsenvaltioissa toimivien oikeusasiamiestä vastaavien viranomaisten kanssa kulloinkin sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Täytäntöönpanosäännösten vähimmäissisältö

Ehdotuksen mukaan oikeusasiamies antaa asetuksen täytäntöönpanosäännökset. Niiden vähimmäissisältöön olisi parlamentin mukaan sisällytettävä ainakin seuraavia seikkoja koskevat määräykset: a) kantelun tekijän ja asianomaisen toimielimen, elimen tai laitoksen menettelylliset oikeudet, b) sukupuolisen häirinnän tapauksista ja EU-oikeuden rikkomisesta ilmoittavien virkamiesten ja muun henkilöstön suojelun varmistaminen, c) kantelun vastaanottaminen, käsittely ja käsittelyn päättäminen, d) oma-aloitteiset tutkimukset, e) jatkotutkimukset ja f) tietojenkeruutoimet.

Muut ehdotukset

Ehdotukseen sisältyy kirjauksia myös muun muassa oikeusasiamiehen sijaisesta, juhlallisesta vakuutuksesta, talousarviosta ja kotipaikasta.

Jatkokäsittely

Ehdotuksesta on käyty yleisen tason keskustelu yleisten asioiden työryhmässä 12.4.2019. Se, ettei Euroopan parlamentti ole esittänyt neuvostolle ehdotuksesta perustelumuiiota eikä vaikutustenarviointeja, vaikeuttaa ehdotuksen yksityiskohtaista käsittelyä. Ne poliittisluontoiset perustelut, jotka sisältyvät ehdotuksen johdanto-osaan, eivät korvaa selostusta muutosehdotusten käytännön perusteista eivätkä arvioita niiden vaikutuksista.

Neuvoston oikeuspalvelu antaa ennen kesätaukoa ehdotuksesta kirjallisen lausunnon. Ennakkotietojen mukaan lausunto sisältää kriittisiä huomioita.

Komission varapuheenjohtaja Timmermans on pitänyt ehdotusta tervetulleena. Hän nosti Euroopan parlamentin täysistunnossa 19.1.2019 esiin eräitä ehdotukseen liittyviä ongelmia. Komission odotetaan antavan ehdotuksesta EU:n perussopimusten mukaisen lausunnon ennen kesätaukoa. Myös tämän lausunnon odotetaan sisältävän eräitä kriittisiä huomioita.

Ehdotus edellyttää neuvoston hyväksynnän. On ennen aikaista arvioida, missä määrin uusi parlamentti on valmis keskustelemaan sisältömuutoksista. Neuvosto antaa hyväksyntänsä vahvistetulla määränemmistöllä. Neuvoston hyväksynnälle ei ole asetettu aikarajaa.

On mahdollista, että ehdotuksen ja parlamentin ajamiin muiden asioiden välille syntyy poliittisia linkkejä (esim. Euroopan parlamentin tutkintaoikeutta koskeva parlamentin asetusehdotus, josta neuvoston oikeuspalvelu on esittänyt kriittisiä huomioita, ks. lähemmin E 6/2012 vp).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEU 228 artiklan 4 kohdan mukaan Euroopan parlamentti vahvistaa omasta aloitteestaan erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetulla asetuksella ja komission lausunnon ja neuvoston antaman hyväksymisen saatuaan oikeusasiamiehen tehtävien hoitamista koskevan ohjesäännön ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevat yleiset ehdot.

Ks. myös SEUT 20 artiklan 2 kohdan d alakohta ja EU:n perusoikeuskirjan 43 artikla, jotka koskevat oikeutta kannella oikeusasiamiehelle. Euroopan parlamentti viittaa myös hyvää hallintoa koskevaan perusoikeuskirjan 41 artiklaan.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ehdotus kuuluu Euroopan parlamentin aloiteoikeuteen. Asia on valmisteltu perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnassa (AFCO). Esittelijänä on toiminut Paulo Rangel (Portugali, EPP). Ehdotukseen tehtiin muutoksia täysistuntokäsittelyssä.

Kansallinen valmistelu

Institutionaaliset kysymykset –jaosto 10.6.2019.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa puuttua kansallisten viranomaisten toimintaan. Lähtökohtana on, ettei asetuksen täytäntöönpano edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista.

Voimassa olevaan ohjesääntöön sisältyy säännöksiä, jotka koskevat kansallisten viranomaisten velvollisuutta antaa oikeusasiamiehelle tietoja. Näitä säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi eräiltä osin.

Taloudelliset vaikutukset

Oikeusasiamiehen talousarvio on EU:n talousarvion itsenäinen pääluokka. Vuonna 2018 talousarvion mukaisia määrärahoja oli 10 837 545 euroa. Asetusehdotukseen sisältyy kirjauksia asianmukaisten resurssien varaamisesta oikeusasiamiehelle. Ehdotuksilla ei olisi toteutuessaan välittömiä taloudellisia vaikutuksia kansallisella tasolla.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Epävirallisesti saatujen tietojen mukaan Euroopan oikeusasiamies ei suhtaudu varauksetta kaikkiin ehdotuksiin.

Asiakirjat

Euroopan parlamentin ehdotus Euroopan parlamentin asetukseksi Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista ja päätöksen 94/262/EHTY, EY, Euratom kumoamisesta (2018/2080 (INL) – 2019/00900 (APP)).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Heidi Kaila/VNK, heidi.kaila@vnk.fi, puhelin 0295 160313.

Johannes Leppo/VNK, johannes.leppo@vnk.fi, puhelin 0295 160335.

Liisa Leppävirta/OM, liisa.leppavirta@om.fi, puhelin 0295 150099.

Toni Tiala/VM, toni.tiala@vm.fi, 0295 530361.

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	oikeusasiamies, avoimuus, jaosto institutionaaliset kysymykset (EU 40) OM, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, PLM, SM, STM, TEM, TULLI, UM, VM, VTV, YM
