

VNEUS Kaila Heidi(VNK), Reunanen  
Liisa(VNK)

09.12.2020

Asia

**Ehdotus oikeusasiamiehen ohjesääntöä koskevaksi Euroopan parlamentin asetukseksi**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 13/2019 vp

**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Euroopan parlamentti antoi 12.2.2019 ehdotuksen asetukseksi Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännöstä (2019/0900 (APP)). Asetuksella päivitettäisiin ohjesääntöä, laajennettaisiin eräiltä osin oikeusasiamiehen toimivaltaa ja kumottaisiin Euroopan parlamentin päätös oikeusasiamiehen ohjesäännöstä (94/262/EHTY/EY/Euratom).

Parlamentti lähetti ehdotuksen 25.3.2019 neuvostolle hyväksyntää varten. Ehdotuksen artiklakohtainen käsittely käynnistyi neuvoston yleisten asioiden työryhmässä Suomen puheenjohtajakaudella syksyllä 2019. Käsittely oli covid-19-pandemian vuoksi pitkälti pysähdyksissä Kroatian puheenjohtajakaudella keväällä 2020. Käsittely on kuitenkin jatkunut Saksan johdolla syksyllä 2020.

Tässä jatkokirjeessä annetaan tilannekatsaus ehdotuksen käsittelyn etenemisestä. Coreper saavutti 9.12.2020 sovun ehdotusta koskevasta muutostekstistä, jonka pohjalta neuvoston puheenjohtajavaltio aloittaa tunnustelut parlamentin kanssa mahdollisen kompromissin löytämiseksi. Portugalin puheenjohtajakauden käsittelyaikataulusta keväällä 2021 ei ole vielä tietoa.

**Suomen kanta**

Suomi pitää Euroopan oikeusasiamiehen työtä tärkeänä EU:n toimielinten, elinten ja laitosten hyvän hallinnon varmistamisessa ja EU:n avoimuuden lisäämisessä sekä suhtautuu myönteisesti oikeusasiamiehen ohjesäännön päivittämiseen. Oikeusasiamiehen keskeisin tehtävä on EU:n toimielinten, elinten ja laitosten toiminnassa ilmenevien epäkohtien tutkiminen kanteluiden perusteella. Oikeus kannella epäkohdista on EU:n kansalaisten ja yritysten perusoikeus. Oikeusasiamiehellä on ollut sen perustamisesta lähtien keskeinen rooli muun muassa asiakirjojen julkisuuden varmistamisessa ja asiakirjajulkisuutta koskevien sääntöjen noudattamisen valvonnassa. Ohjesäännön päivittämisessä tulisi keskittyä muutoksiin, jotka tukevat hyvän hallinnon edistämistä koskevan päätehtävän hoitamista. Samalla tulee kunnioittaa toimielinten välisen tasapainon periaatetta ja EU:n toimielinten toimivaltuuksia.

Suomi pitää hyvänä, että tunnustelut ehdotuksesta käynnistyvät Euroopan parlamentin kanssa. Tunnustelujen pohjana olevissa neuvoston muutosehdotuksissa on huomioitu useita Suomellekin tärkeitä oikeudellisia ja institutionaalisia kysymyksiä.

Suomen yksityiskohtaiset kannat on esitetty selvityksessä E 13/2019 vp.

## Pääasiallinen sisältö

### *Tausta*

Euroopan oikeusasiamies valvoo EU:n toimielimiä, elimiä ja laitoksia ja edistää hyvää hallintoa. Hän tutkii EU-kansalaisten ja yhteisöjen kanteluita em. EU-elinten toiminnassa ilmenneistä hallinnollisista epäkohdista (*maladministration*) ja antaa kertomuksen kantelun kohdetta kuultuaan. Oikeusasiamies voi myös tehdä ns. oma-aloitetutkimuksia. Kannanotot eivät ole sitovia. Oikeusasiamiehen toimivalta ei ulotu EU:n tuomioistuimen toimintaan lainkäyttöelimenä eikä epäkohtiin, jotka ovat oikeuden käsiteltävinä.

Euroopan parlamentti antoi vuonna 1994 oikeusasiamiehen ohjesäännön päätöksensä. Sitä on päivitetty viimeksi vuonna 2008. Lissabonin sopimuksen (2009) myötä ohjesäännöstä säädetään asetuksella (SEUT 228(4) artikla). Aloiteoikeus on poikkeuksellisesti parlamentilla.

Antamalla 12.2.2019 ehdotuksen asetukseksi Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännöstä, jolla myös kumottaisiin Euroopan parlamentin päätös oikeusasiamiehen ohjesäännöstä (94/262/EHTY/EY/Euratom), Euroopan parlamentti pyrkii saattamaan sääntelytilan Lissabonin sopimuksen mukaiseksi. Samalla parlamentti ehdottaa eräitä päivityksiä ja täsmennyksiä sekä oikeusasiamiehen toimivallan laajentamista eräisiin erityiskysymyksiin. Parlamentin mukaan oikeusasiamiehen tulisi voida tehdä laajemmin oma-aloitetutkimuksia sekä puuttua häirintätapauksiin ja EU-oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden (*whistleblower*) suojeluun. Asetukseen kirjattaisiin tietyt yhteistyömuodot (kansalliset oikeusasiamiehet ja EU:n perusoikeusvirasto) sekä Euroopan syyttäväviraston (EPPO) ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) toimivaltaan viitattaisiin. Parlamentti ehdottaa oikeusasiamiehelle pääsyä avoimuusasetuksen ((EY) N:o 1049/2001) perusteella salassapidettävien asiakirjojen tietoihin tiettyjen turvallisuussäntöjen mukaisesti. Asetusehdotuksen johdanto-osaan on kirjattu poliittisia perusteluja.

Komissio esitti ehdotuksesta SEUT 228(4) artiklan mukaisen lausunnon 31.10.2019 (COM(2019) 533 final). Komissio suhtautuu myönteisesti asetusehdotukseen ja siihen, että sääntely saatetaan yhdenmukaiseksi Lissabonin sopimuksen kanssa. Monissa ehdotetuista tarkistuksista vahvistetaan nykyinen käytäntö tai parannetaan sitä. Kuitenkin lausunnossa nostetaan esiin ehdotusta koskevia oikeudellisia ongelmia. Komissio katsoo muun muassa, että ehdotuksessa esitetty kanteluiden tekemistä koskeva kolmen vuoden määräaika tulisi säilyttää nykyisessä kahdessa vuodessa. Komissio toteaa, että ehdotettuun oikeusasiamiehen toimivaltaan liittyy ongelmallisia kysymyksiä. Komissio esittää myös kriittisiä huomioita esityksen häirintää ja EU-oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden (*whistleblower*) suojelua koskeviin osiin. Lisäksi komissio nostaa esiin ehdotuksen kohdat, jotka koskevat oikeusasiamiehen pääsyä luokiteltuun tietoon.

*Ehdotuksen käsittely neuvostossa ja jatkokäsittely*

Asetusehdotuksen käsittely käynnistyi neuvoston yleisten asioiden työryhmässä Romanian puheenjohtajakaudella keväällä 2019. Artiklakohtaiseen käsittelyyn siirryttiin Suomen EU-puheenjohtajakaudella syksyllä 2019. Käsittelyssä on otettu huomioon komission lausunto asiasta. Myös neuvoston oikeuspalvelu on lausunut ehdotuksesta (16.9.2019, 14420/19) ja nostanut esiin useita oikeudellisia kysymyksiä.

Suomi pyrki EU-puheenjohtajakaudellaan rakentavaan vuoropuheluun Euroopan parlamentin kanssa. Se lähetti puheenjohtajavaltiona parlamentille marraskuun 2019 lopussa neuvoston yleisten asioiden työryhmässä valmistellun ja Coreperissa hyväksytyn kirjeen, jossa tunnustettiin tarve päivittää oikeusasiamiehen ohjesääntöä. Parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan (AFCO) mietinnön katsottiin muodostavan hyvän pohjan jatkoneuvotteluille. Samassa yhteydessä parlamentin tietoon saatettiin joukko ehdotusta koskevia oikeudellisia ongelmia ehdotuksen yksityiskohtiin menemättä. Neuvoston kirjeessä todettiin myös, että asetusehdotuksen kirjaukset resurssien riittävyydestä oikeusasiamiehen tehtävien hoitamiseen vaikuttaisivat SEUT 314 artiklassa vahvistettuihin budjettivallan käyttäjän toimivaltuuksiin. Kirje toimi keskustelunavauksena, eikä kyse ollut neuvoston antamasta neuvottelumandaatista. Kirje toimitettiin myös komissiolle.

Ehdotuksen käsittely oli covid-19-pandemian vuoksi pitkälti pysähdyksissä Kroatian puheenjohtajakaudella keväällä 2020. Käsittely on jatkunut Saksan puheenjohtajakaudella syksyllä 2020. Parlamentti lähetti 15.9.2020 neuvostolle kirjeen (10792/20), jossa se kiitti neuvostoa asiassa tehdystä yhteistyöstä ja osoitti ymmärrystä neuvoston marraskuussa 2019 lähettämässä kirjeessä esiin nostettuihin huoliin. Parlamentti totesi, että tarkistettu asetusehdotus tulee noudattamaan oikeusasiamiestä koskevaa SEUT 228(4) artiklaa ja EU:n henkilöstösäännösten ja oikeusasiamiehen ohjesäännön vuorovaikutus otetaan huomioon. Neuvoston yleisten asioiden työryhmän on käsitellyt ehdotusta useissa kokouksissa. Coreper II saavutti sovun ehdotuksen tiettyjä osia koskevasta tekstistä 25.11.2020 (13339/20) ja Coreper I saavutti sovun kokonaisuutta koskevasta tekstistä 9.12.2020 (13579/20). Sopua koskevan tekstin pohjalta neuvoston puheenjohtajavaltio käynnistää asiassa tunnustelut parlamentin kanssa mahdollisen kompromissin löytämiseksi. Neuvoston yleisten asioiden työryhmä on tarkoitus pitää ajan tasalla tunnustelujen etenemisestä.

Suomen näkökulmasta ehdotuksen teksti on selkeytynyt työryhmäkäsittelyssä. Monia komission ja neuvoston oikeuspalvelun lausunnoissa esiin nostettuja oikeudellisia ongelmia on huomioitu. Suomi on esittänyt työryhmässä e-kirjeen (E 13/2019 vp) pohjalta näkökohtia, jotka ovat liittyneet muun muassa hallinnollisten epäkohtien tutkimista ja hyvän hallinnon edistämistä koskeviin artiklamuotoiluihin. Suomen huolet ovat olleet pitkälti samoja kuin mitä komissio sekä neuvoston oikeuspalvelu ovat nostaneet esiin. Esimerkiksi tietyt ehdotukset, jotka liittyvät strategiaan ja ennaltaehkäiseviin oma-aloitetutkimuksiin, menevät liian pitkälle. Myös ehdotukset, jotka koskevat häirintätapauksiin puuttumista ja EU-oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua, ovat vaikuttaneet oikeudellisesti ongelmallisilta. Jäsenvaltioiden enemmistö on ollut pitkälti samaa mieltä näistä asiakokonaisuuksista.

Ehdotuksen käsittely jatkuu Portugalin puheenjohtajakaudella keväällä 2021. Ehdotus edellyttää neuvoston hyväksyntää. On vaikea tässä vaiheessa arvioida, missä määrin Euroopan parlamentti on valmis keskustelemaan neuvoston esittämistä sisältömuutoksista. Vaikuttaisi siltä, että tällaista valmiutta on. Neuvosto antaa

hyväksyntänsä vahvistetulla määräenemmistöllä. Neuvoston hyväksynnälle ei ole asetettu aikarajaa.

### **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.

Neuvosto päättää hyväksynnän antamisesta ns. vahvistetulla määräenemmistöllä (vähintään 72% neuvoston jäsenistä puolesta; näiden väkiluku vähintään 65% EU:n väestöstä).

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 EU:n 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). Parlamentin täysistunto teki AFCO:n ehdotukseen merkittäviä muutoksia.

Koska SEUT 228(4) artiklaa ei ole sovellettu aikaisemmin, nähtäväksi jää, missä määrin parlamentti on valmis keskustelemaan sisältömuutoksista. Parlamentin 15.9.2020 neuvostolle lähettämästä kirjeestä voisi päätellä, että sisältömuutoksiin on tiettyä valmiutta.

On mahdollista, että ehdotuksen ja parlamentin ajamien 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). Neuvoston osittaista sopua koskevassa asiakirjassa tällaisten linkkien muodostumiseen suhtaudutaan torjuvasti.

### **Kansallinen valmistelu**

Institutionaaliset kysymykset –jaosto kirjallinen menettely 16.-17.12.2020.

### **Eduskuntakäsittely**

E 13/2019 vp

### **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 ja Euroopan oikeusasiamiehen välistä tiedonvaihtoa sekä kansallisten

oikeusasiamiesten ja Euroopan oikeusasiamiehen välistä yhteistyötä. Näitä säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi eräiltä osin.

### **Taloudelliset vaikutukset**

Oikeusasiamiehen talousarvio on EU:n talousarvion itsenäinen pääluokka. Vuodelle 2021 EU:n talousarvion mukaisia sitoumusmäärärahoja olisi 12,3 milj. euroa. 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.

Asetusehdotusta koskevissa keskusteluissa on noussut esiin myös Euroopan oikeusasiamiehen ja sen sihteeristön sijaintipaikkaa koskevia kysymyksiä.

### **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)).

Komission EU:n perussopimuksen 228(4) artiklan mukainen lausunto Euroopan parlamentin ehdotuksesta, 31.10.2019, COM(2019) 533 final.

Euroopan parlamentin syyskuussa 2020 neuvostolle lähettämä kirje (10792/20)

Coreper II 25.11.2020 saavuttama ehdotuksen muutostekstiä koskeva osittainen sopu (13339/20)

Coreper I 9.12.2020 saavuttama ehdotuksen muutostekstiä koskeva sopu (13579/20)

### **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Liisa Reunanen/VNK, [liisa.reunanen@vnk.fi](mailto:liisa.reunanen@vnk.fi), puhelin 0295160424.

Heidi Kaila/VNK, [heidi.kaila@vnk.fi](mailto:heidi.kaila@vnk.fi), puhelin 0295 160313.

Johannes Leppo/VNK, [johannes.leppo@vnk.fi](mailto:johannes.leppo@vnk.fi), puhelin 0295 160335.

Liisa Leppävirta/OM, [liisa.leppavirta@om.fi](mailto:liisa.leppavirta@om.fi), puhelin 0295 150099.

### **EUTORI-tunnus**

EU/2019/0114

### **Liitteet**

### **Viite**

---

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

---