

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston asetukseksi ja päätökseksi (Euroopan unionin
perusoikeusvirasto)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 30 päivänä kesäkuuta 2005 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta sekä neuvoston päätökseksi Euroopan unionin perusoikeusviraston valtuuttamisesta harjoittamaan toimintaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoon kuuluvilla aloilla sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 2005

Oikeusministeri *Leena Luhtanen*

Lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo

EHDOTUS EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTON PERUSTAMISTA KOSKEVAKSI NEUVOSTON ASETUKSEKSI SEKÄ SIIHEN LIITTYVÄKSI NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI

1. Yleistä

Jäsenvaltioiden edustajat päättivät Brysselin Eurooppa-neuvostossa 13 päivänä joulukuuta 2003 laajentaa Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (EUMC) toimenkuvaa perustamalla sen pohjalle uuden perusoikeusviraston. Tavoite viraston perustamisesta liitettiin sittemmin osaksi Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamista koskevaa Haagin ohjelmaa, joka hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa 5 päivänä marraskuuta 2004. Se on myös yksi unionin seuraavan viiden vuoden toiminnan kymmenestä avainalueesta, jotka on määritelty komission ja neuvoston 2-3 päivänä kesäkuuta 2005 hyväksymässä Haagin toimintaohjelmassa.

Komissio julkaisi perusoikeusvirastosta tiedonannon KOM(2004)693 26 päivänä b-kakuuta 2004 ja järjesti 25 päivänä tammikuuta 2005 Brysselissä asiaa koskevan julkisen kuulemistilaisuuden. Eduskuntaa on tiedotettu komission tiedonannosta kirjelmällä E 139/2004 vp.

Perusoikeusvirastoa koskeva ehdotus KOM(2005)280 julkaistiin 30 päivänä kesäkuuta 2005. Ehdotus on kaksiosainen: se sisältää ehdotuksen asetukseksi, jolla perustettaisiin perusoikeusvirasto, sekä ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jolla laajennettaisiin viraston toimiala EU-sopimuksen VI osaston mukaiseen jäsenvaltioiden poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa.

Komissio esitteli ehdotuksen Perusoikeusien ja kansalaisuuden ad hoc -työryhmän toisessa kokouksessa 7 päivänä heinäkuuta 2005. Asian varsinainen käsittely aloitetaan syksyllä 2005.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1. Kohde, tavoite ja soveltamisala

Asetusehdotuksen 1 artiklan mukaan asetuksella perustettaisiin Euroopan unionin perusoikeusvirasto (European Union Agency for Fundamental Rights). Ehdotuksen 33 artiklan mukaan virasto aloittaisi toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2007.

Viraston päämääränä olisi ehdotuksen 2 artiklan mukaan tarjota yhteisön toimielimille sekä jäsenvaltioille asiantuntija-apua perusoikeuskysymyksissä näiden soveltaessa yhteisön oikeutta. Virastolla ei näin ollen olisi normatiivista toimivaltaa, ts. se ei toimisi valituselimenä eikä lainsäätäjänä, eikä se myöskään tekisi unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita sitovia päätöksiä tai antaisi niitä velvoittavia ohjeita vaan toimisi lähinnä neuvoo-antavana asiantuntijakeskuksena.

Ehdotuksen 3 artiklan mukaan virasto hoitaisi tehtäviään ehdotuksen 2 artiklan mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi EY-sopimuksessa määriteltyjen yhteisön toimivaltuuksien rajoissa. Sen toiminta liittyisi EU-sopimuksen 6(2) artiklassa sekä erityisesti EU:n perusoikeuskirjassa määriteltyihin perusoikeuksiin. Virasto keskittyisi toiminnassaan perusoikeustilanteeseen EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa, kun ne soveltavat yhteisön oikeutta.

Viraston toimiala poikkeaisi edellä mainitusta kuitenkin seuraavilta osin:

— Ehdotuksen 3(4) artiklan mukaan virasto toimittaisi ja analysoisi komission pyynnöstä perusoikeuskysymyksiä koskevia tieto- ja sellaisista yhteisön ulkopuolisista maista, joiden kanssa yhteisö on ehnyt assosiaatiosopimuksen tai muun sopimuksen, joka sisäl-

tää ihmisoikeuksien kunnioittamiseen velvoittavia määräyksiä, tai joiden kanssa yhteisö on käynnistänyt tai suunnittelee käynnistävää neuvottelut tällaisen sopimuksen tekemiseksi. Tämä koskee erityisesti maita, joihin sovelletaan EU:n naapuruuspolitiikkaa.

— Ehdotuksen 4(1)e artiklan mukaan virasto antaisi neuvostolle sen pyynnöstä teknistä asiantuntija-apua SEU 7(1) ja 7(2) artiklan tarkoitamissa tilanteissa, kun on tarpeen saada selvitystä siitä, rikkooko jokin jäsenvaltio vakavasti ja jatkuvasti SEU 6(1) artiklassa mainittuja periaatteita tai onko olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio rikkoo näitä periaatteita vakavasti. SEU 6(1) artiklan mukaan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin.

— Ehdotuksen 27 artiklan mukaan virasto tarjoaisi asiantuntija-apua ja neuvontaa myös sellaisille kolmansille maille, jotka ovat tehneet yhteisön kanssa assosiaatiosopimuksen ja jotka Eurooppa-neuvosto on määritellyt ehdokasmaiksi tai mahdollisiksi ehdokasmaiksi. Viraston toimintaan osallistumisen muodoista ja laajuudesta päättäisi asianomainen assosiaationeuvosto. Asiaa koskevassa päätöksessä määriteltäisiin, millaista asiantuntemusta ja apua kyseisille maille tarjotaan sekä missä laajuudessa ja millä tavalla kyseiset maat osallistuvat viraston toimintaan.

— Ehdotuksen 28 artiklan mukaan virasto toimisi neuvoston niin päättäessä myös SEU VI osaston tarkoitamilla aloilla (jäsenvaltioiden poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa). Ehdotus neuvoston tällaiseksi päätökseksi sisältyy komission perusoikeusviraston perustamista koskevaan kokonaisehdotukseen.

2.2. Viraston tehtävät

Ehdotuksen 4 artiklan mukaan viraston päätehtävinä olisivat vertailukelpoisen ja luotettavan perusoikeustiedon kerääminen, tallentaminen, analysointi ja levittäminen. Se kehittäisi myös menetelmiä perusoikeuksiin liittyvän tiedon vertailukelpoisuuden, objektiivisuuden ja luotettavuuden parantamiseksi

sekä osallistuisi ja myötävaikuttaisi tieteellisen tutkimuksen harjoittamiseen.

Virasto tekisi johtopäätöksiä ja laatisi lausuntoja yleisistä aiheista unionin toimielimille ja jäsenvaltioille näiden soveltaessa yhteisön oikeutta. Se julkaisi lisäksi eri perusoikeuskysymyksiin liittyviä raportteja sekä vuosikertomuksen sekä omasta toiminnastaan että perusoikeustilanteesta Euroopassa. Viraston johtopäätökset, lausunnot ja kertomukset eivät voisi koskea komission säädösehdo tusten, toimielinten lainsäädäntömenettelyjen aikana esittämien kantojen eikä toimielinten säädösten laillisuutta. Niissä ei myöskään voitaisi arvioida, ovatko jäsenvaltiot täyttäneet niille EY-sopimuksen mukaan kuuluvat velvollisuutensa.

Virasto voisi neuvoston pyynnöstä tarjota teknistä asiantuntija-apua tilanteissa, joissa neuvosto SEU 7(1) artiklan nojalla pyytää riippumattomia henkilöitä laatimaan kertomuksen tietyn jäsenvaltion tilanteesta tai saa SEU 7(2) artiklan mukaisen ehdotuksen.

Virasto edistäisi eri perusoikeustoimijoiden yhteistyötä erityisesti verkostoitumalla. Se järjestäisi konferensseja, seminaareja ja muita tapaamisia edistääkseen työtään ja tiedottaakseen työnsä tuloksista. Virasto toimisi myös dokumentaatiokeskuksena sekä valmis taitaisi koulutusmateriaalia.

2.3. Viraston toiminta-alat

Ehdotuksen 5 artiklassa säädetään, että viraston toimintaa ohjattaisiin komission hyväksymillä monivuotisilla puitteilla (Multiannual Framework for the Agency), jotka kattaisivat viisi vuotta kerrallaan. Puitteissa määriteltäisiin viraston toiminnan aihealueet, joihin kuuluisi aina rasmin ja muukalaisvihan vastainen työ. Komissio hyväksyisi monivuotiset puitteet 29(2) artiklan sääntelymenettelyn mukaisesti. Kyseisen artiklan mukaan komissiota avustaisi komitologiakomitea, joka koostuisi jäsenvaltioiden edustajista.

Virasto voisi mainituissa puitteissa määritellyistä perusoikeuskysymyksistä huolimatta ja edellyttäen, että sen taloudelliset ja henkilöresurssit tämän sallivat, vastata Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission pyyntöihin, jotka liittyvät:

— 3(4) artiklaan, ts. komission pyyntöön toimittaa ja analysoida tiettyjä perusoikeuksia koskevia tietoja, jotka koskevat assosiaatiomaita ja sellaisia maita, joiden kanssa yhteisö on tehnyt ihmisoikeusvelvoitteita sisältävän sopimuksen, tai maita, joiden kanssa yhteisö on aloittanut tai aikoo aloittaa neuvottelut tällaisen sopimuksen tekemisestä;

— 4(1)d artiklaan, ts. komission, neuvoston tai Euroopan parlamentin pyyntöön tehdä johtopäätöksiä ja laatia lausuntoja yleisistä aiheista; ja

— 4(1)e artiklaan, ts. teknisen asiantuntijavun tarjoamiseen neuvostolle sen pyynnöstä SEU 7(1) ja 7(2) artiklan tarkoittamissa tilanteissa.

Virasto laatisi myös oman vuosityöohjelman, jonka hallintoneuvosto hyväksyisi viraston johtajan ehdotuksen pohjalta saatuaan asiasta komission lausunnon. Ohjelman tulisi olla yhdenmukainen komission vuosityöohjelman kanssa.

2.4. Viraston työmenetelmät ja yhteistyö alan muiden toimijoiden kanssa

Ehdotuksen 6 artiklan mukaan virasto perustaisi ja koordinoisi tarvittavia tietoverkostoja. Tässä yhteydessä varmistettaisiin puolueettomien, luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen toimittaminen ja hyödynnettäisiin eri toimijoiden asiantuntemusta jäsenvaltioissa. Lisäksi otettaisiin huomioon, että kansallisten viranomaisten on tarpeen osallistua tietojen keräämiseen.

Virasto ottaisi toiminnassaan huomioon kaiken olemassa olevan tiedon sen lähteestä riippumatta. Erityisesti kiinnitettäisiin huomiota yhteisön toimielinten, jäsenvaltioiden toimielinten ja Euroopan neuvoston ja muiden kansainvälisten järjestöjen tekemään työhön.

Ehdotuksen 7-9 artiklan mukaan virasto tulisi tehtäviään hoitaessaan huolehtia toimintansa koordinoinnista yhteisön toimielinten, laitosten ja virastojen kanssa. Se tekisi myös yhteistyötä sekä jäsenvaltioissa että Euroopan tasolla toimivien julkisten laitosten ja valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa. Virasto sovittaisi toimintansa yhteen Euroopan neuvoston (EN) toiminnan kanssa. Tätä varten yhteisö tekisi EN:n kanssa yhteistyö-

sopimuksen. Sopimukseen tulisi ehdotuksen mukaan sisällyttää myös määräys, jonka mukaan EN:lla on velvollisuus nimittää riippumaton henkilö viraston hallintoneuvostoon.

2.5. Viraston rakenne

Ehdotuksen 10 artiklan mukaan virastolla olisi hallintoneuvosto, johtokunta, johtaja sekä foorumi.

Hallintoneuvosto toimisi 11 artiklan mukaan viraston suunnittelu- ja valvontaelimenä ja mm. hyväksyisi viraston vuosityöohjelman ja vuosikertomuksen, nimittäisi ja erottaisi viraston johtajan sekä hyväksyisi viraston talousarvion ja viraston työjärjestyksen. Puheenjohtaja kutsuisi hallintoneuvoston koolle vähintään kerran vuodessa.

Hallintoneuvosto koostuisi henkilöistä, joilla on asianmukainen kokemus perusoikeusasioista sekä julkissektorin organisaatioiden hallinnoinnista. Jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti ja Euroopan neuvosto nimittäisivät kukin hallintoneuvostoon yhden riippumattoman henkilön. Lisäksi hallintoneuvostossa olisi kaksi (2) komission edustajaa. Jäsenvaltioiden nimittämällä henkilöllä tulisi olla kokemusta erittäin vastuullisesta työstä riippumattoman kansallisen ihmisoikeuselimen hallinnossa. Vaihtoehtoisesti jäsenvaltioiden nimittämät jäsenet voisivat olla henkilöitä, joilla on jossakin muussa riippumattomassa toimielimessä hankittu laaja asiantuntemus perusoikeuskysymyksistä. Komission mukaan ”riippumattomalla kansallisella ihmisoikeuselimellä” tarkoitetaan nimenomaan YK:n hyväksymien ja Euroopan neuvostonkin tukemien ns. Pariisin periaatteiden mukaisia itsenäisiä kansallisia ihmisoikeusinstituutioita. Hallintoneuvoston jäsenten toimikausi olisi pituudeltaan viisi vuotta, ja se voitaisiin uusia ainoastaan yhden kerran.

Ehdotuksen 12 artiklan mukaan johtokunta kokoontuisi tarpeen vaatiessa valmistelemaan hallintoneuvoston päätöksiä sekä avustamaan ja antamaan ohjeita viraston johtajalle. Se koostuisi hallintoneuvoston puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta sekä kahdesta komission edustajasta.

Johtaja vastaisi ehdotuksen 13 artiklan mukaan viraston päivittäisestä hallinnosta, viraston vuosityöohjelman valmistelusta ja

täytäntöönpanosta sekä viraston talousarvion täytäntöönpanosta. Johtajan nimittäisi hallintoneuvosto komission esittämän ehdokasluettelon perusteella. Hallintoneuvosto voisi myös erottaa johtajan ennen tämän toimikauden päättymistä komission ehdotuksesta. Ennen nimittämistään, hallintoneuvoston valitsemaa ehdokasta voitaisiin pyytää antamaan lausunto Euroopan parlamentin toimivaltaisessa valiokunnassa sekä vastaamaan valiokunnan jäsenten kysymyksiin. Johtajan toimikausi olisi viisi vuotta. Kautta voitaisiin komission pyynnöstä ja arvioinnin jälkeen jatkaa kerran enintään viidellä vuodella.

Perusoikeusfoorumi tekisi 14 artiklan mukaan ehdotuksia viraston vuosityöohjelman laatimiseksi sekä antaisi palautetta ja ehdotaisi seurantatoimia viraston laatiman vuosittaisen perusoikeustilannetta koskevan kertomuksen pohjalta. Foorumissa olisi enintään 100 jäsentä, jotka valittaisiin viiden vuoden toimikaudeksi. Foorumin kokoonpanossa olisivat edustettuina perus- ja ihmisoikeusalan kansalaisjärjestöt, ammattiliitot ja työnantajajärjestöt, asiaankuuluvat yhteiskunnalliset ja ammatilliset järjestöt, kirkot, uskonnolliset, filosofiset ja ei-tunnustukselliset järjestöt, yliopistot, ansioituneet asiantuntijat sekä eurooppalaiset ja kansainväliset toimielimet ja järjestöt. Jäsenten valinta perustuisi avoimeen valintamenetelmään, josta päättäisi tarkemmin viraston hallintoneuvosto. Foorumi kokoontuisi vuosittain tai hallintoneuvoston pyynnöstä.

2.6. Viraston asema

Ehdotuksen 15 artiklan mukaan virasto harjoittaisi toimintaansa täysin riippumattomasti. Hallintoneuvoston ja foorumin jäsenet sekä johtaja sitoutuvat toimimaan yleisen edun hyväksi sekä riippumattomasti. Tätä varten jäsenet antaisivat vuosittain kirjallisen sitoumuksen (statement of commitment). Lisäksi edellä mainitut tahot antaisivat vuosittain kirjallisen ilmoituksen sellaisista sidonnaisuuksistaan, jotka saattavat vaikuttaa heidän riippumattomuuteensa (statement of interests).

Ehdotuksen 22 artiklan mukaan virasto olisi oikeushenkilö. Viraston toimipaikka olisi

Wien, ja se olisi oikeudellisesti Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (EUMC) seuraaja.

2.7. Viraston toimivalta EU-sopimuksen VI osastossa tarkoitetuilla aloilla

Asetuksella ei ehdotuksen 28 artiklan mukaan rajoitettaisi neuvoston mahdollisuutta päättää valtuuttaa virasto harjoittamaan asetuksen mukaista toimintaa myös SEU VI osastossa tarkoitetuilla aloilla (jäsenvaltioiden poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa). Komission ehdotukseen sisältyy viraston perustamisasetuksen lisäksi ehdotus neuvoston tätä koskevaksi päätökseksi. Tämän ehdotuksen mukaan asetuksen 2-31 artikloita sovellettaisiin yhdenmukaisesti myös viraston sellaiseen toimintaan, joka kuuluu neuvoston päätöksen alaan.

3. Ehdotuksen oikeusperusta

3.1. Asetuksen oikeusperusta

Komissio ehdottaa perusoikeusviraston perustamista koskevan asetuksen oikeusperustaksi EY-sopimuksen 308 artiklaa. Komissio katsoo, että yhteisön yleisenä tavoitteena on varmistaa, että yhteisö kunnioittaa kaikessa toiminnassaan perusoikeuksia. Viraston perustaminen edistää kyseistä tavoitetta, vaikka perustamissopimuksessa ei määrätääkään asiaa koskevista erityisistä valtuuksista.

Tärkein asetuksen oikeusperustaan liittyvä kysymys näyttäisi olevan, soveltuuko SEY 308 artikla yksin asetuksen oikeusperustaksi komission ehdottamalla tavalla, vai tulisiko sen lisäksi käyttää jotakin muuta EY-sopimuksen artikloista. Kysymys viraston oikeusperustasta liittyy läheisesti kysymyksen sen toimenkuvasta.

SEY 308 artiklan käyttöä perusoikeusviraston oikeusperustana voidaan perustella ensinnäkin sillä, että viraston toiminta liittyy yleisesti kaikkiin yhteisön tavoitteisiin, ja toiseksi sen toiminnan tavoitteiden erottamattomuudella. Kyseisen oikeusperustamääräyksen käyttö on kuitenkin mahdollista vain tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja erityisesti lausunnossa 2/94 määritellyin reunaehtoin. Näin ollen perusoikeudet eivät voi ry-

kyisten perussopimusten nojalla toimia itsenäisenä toimivallan käytön alueena, eikä yhteisö voi ryhtyä toimenpiteisiin, joiden nimenomaisena ja pääasiallisena tavoitteena on ihmisoikeustilanteen parantaminen. Lisäksi virastolla ja sen tehtävillä ei saisi olla perustuslaillista merkitystä; ne eivät saisi muuttaa unionin institutionaalista tasapainoa tai perusoikeuksien sisältöä yhteisön oikeusjärjestelmän alueella taikka laajentaa yhteisön toimivaltaa perustamissopimuksen määritelmän toimivallan ulkopuolelle.

SEY 308 artiklan lisäksi myös perustamissopimuksen nimenomaisten oikeusperustamääräysten, erityisesti SEY 13 artiklan käytölle löytyy perusteita. Ensinnäkin uuden viraston toimenkuva sisältäisi myös Euroopan rasmin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen aikaisemmin hoitamat tehtävät. Toiseksi SEY 308 artiklaa tulisi lähtökohtaisesti käyttää oikeudellisena perustana vain silloin, kun missään muussa perustamissopimuksen määräyksessä ei anneta yhteisön toimielimille kyseisen toimenpiteen toteuttamiseksi tarpeellista toimivaltaa. Voidaan katsoa, että syrjintään liittyvien toimien osalta viraston toiminnalle on perustamissopimuksessa selkeä oikeusperusta. SEY 13 artiklan 1 kohdan ja SEY 308 artiklan samanaikaiselle käytölle ei ole oikeudellista estettä.

3.2. Päätöksen oikeusperusta

Neuvoston päätös, jolla laajennettaisiin viraston toimiala myös EU-sopimuksen VI osaston mukaiseen jäsenvaltioiden poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa, perustettaisiin ehdotuksen mukaan SEU 30, 31 ja 34(2)c artiklaan. Koska EU-sopimukseen ei sisälly SEY 308 artiklan kaltaista ”joustolauseketta”, komission ehdottama oikeusperusta on käytännössä ainoa mahdollinen. EU-sopimuksen 30, 31 ja 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan käyttäminen III-pilarin alaisen päätöksen oikeusperustana komission esittämällä tavalla edellyttää kuitenkin, että voidaan katsoa, että viraston toiminnalla on riittävä liitännäisyys perustamissopimuksessa unionille määriteltäviin tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen. Vaikka ihmisoikeuksiin liittyviä tavoitteita ei erikseen mainitakaan III-pilarin alaisten toimien koh-

dalla, on vaikea katsoa, ettei EU-sopimuksen 6 artiklassa mainituilla unionin yleisillä periaatteilla olisi merkitystä III pilarin alaisten toimenpiteiden kannalta. Oikeuskäytännön puuttuessa tämän oikeudellisesta pitävyydestä ei kuitenkaan ole varmuutta.

4. Asian kansallinen käsittely

Ehdotus on esitelty neuvoston työryhmässä 7 päivänä heinäkuuta 2005. Ehdotuksen suomen- ja ruotsinkieliset käännökset on lähetetty lausuntokierroksella 18 päivänä elokuuta. Asiaa on käsitelty jaosto 38:ssa (etriset suhteet ja työvoiman vapaa liikkuvuus) 2 päivänä syyskuuta, jaosto 35:ssa (oikeudelliset kysymykset) 5 päivänä syyskuuta ja jaosto 28:ssa (työoikeusryhmä) 12 päivänä syyskuuta. Jaosto 6 (oikeus- ja sisäasiat) on käsitellyt asiaa kirjallisessa menettelyssä. EU-asioiden komitea on keskustellut ehdotuksesta 7 päivänä syyskuuta, ja EU-ministerivaliokunta on käsitellyt asiaa 23 päivänä syyskuuta. Lisäksi jaosto 34 (budjettiasiat) on 8 päivänä syyskuuta alkanut käsitellä perusoikeusviraston rahoitukseen liittyvää kysymystä oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmista kaudella 2007-2013.

5. Ehdotuksen vaikutukset Suomalaisille

5.1. Taloudelliset vaikutukset

Perusoikeusvirastolle esitetään asteittain kasvavia resursseja. Alustavasti ehdotetaan, että vuodesta 2007 vuoteen 2013 talousarvio kasvaisi 16:sta 29 miljoonaan euroon. Rahoitus riippuu viime kädessä oikeus- ja sisäasioiden kokonaisrahoituksesta kaudella 2007-2013.

Jäsenvaltiot voivat tukea virastoa myös vapaaehtoisin lahjoituksin sekä siirtämällä viraston palvelukseen kansallisia asiantuntijoita asetuksen 23(4) artiklassa mainituin edellytyksin.

5.2. Muut vaikutukset

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden edustajat nimittävät kukin yhden riippumattoman henkilön viraston hallintoneu-

vostoon. Ehdotuksen ajatuksena on, että tällaiset henkilöt edustaisivat, mikäli mahdollista, sellaisia kansallisia ihmisoikeusinstituutioita, jotka täyttävät ns. Pariisin periaatteiden asettamat vaatimukset. YK:n vuonna 1993 ja Euroopan neuvoston vuonna 1997 hyväksymissä Pariisin periaatteissa suositellaan, että kansalliset ihmisoikeusinstituutiot olisivat muodollisesti ja tosiasiallisesti riippumattomia ja että niillä olisi mahdollisimman laaja perus- ja ihmisoikeusmandatti.

Suomessa ei ole tällä hetkellä Pariisin periaatteiden mukaista kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Sen sijaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja valvomiseksi tehty työ on hajautettu useille eri toimielimille. Rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (EUMC) hallintoneuvostossa Suomea on edustanut työministeriön yhteydessä toimiva, syrjäntäkysymyksiin keskittyvä vähemmistövaltuutettu.

Perusoikeusviraston toimiala tulisi kattamaan laajan kirjon perusoikeusasioita. Toisin kuin EUMC, se käsitelisi myös muita kuin rasismien ja muukalaisvihaan liittyviä kysymyksiä. Riippumatta siitä, mikä taho tulee edustamaan Suomea perusoikeusviraston hallintoneuvostossa, tämä osallistuminen tulee edellyttämään eri perusoikeustoimijoiden yhteistyön tiivistämistä. Tällaisia toimijoita ovat erityisesti ylimmät laillisuusvalvojat (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) ja erityisvaltuutetut (vähemmistövaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu). Yhteistyön kehittäminen myös alan muiden toimijoiden, kuten ministeriöiden yhteydessä toimivien perus- ja ihmisoikeuskysymysten neuvonantajien ja/tai koordinoivien toimielinten välillä saattaa tulla ajankohtaiseksi.

Kansallisten rakenteiden kehittämisen lisäksi perusoikeusviraston perustaminen edellyttää yleisemminkin sen pohtimista, miten viraston toimintaan liittyvä maakohtainen työ järjestetään. Erityisesti olisi suunniteltava sitä, miten hoidettaisiin mahdollisimman tehokkaasti virastolle toimitettavien Suomen perusoikeustilannetta koskevien tutkimus- ja seurantatulosten kerääminen ja tallentaminen.

6. Valtioneuvoston kanta

6.1. Yleinen kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen perusoikeusviraston perustamisesta. Virasto, joka tarjoaa perusoikeuksia koskevaa neuvontaa ja asiantuntemusta, voi myötävaikuttaa merkittäväällä tavalla siihen, että perusoikeusnäkökulma otetaan entistä paremmin huomioon unionin ja sen jäsenvaltioiden toiminnassa ja että perusoikeustietoisuus Euroopassa kasvaa. Tämä päämäärä on sopusoinnussa Suomen hallituksen tavoitteen kanssa vahvistaa Euroopan unionin toimintakykyä perusoikeuskysymyksissä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan perusoikeusviraston tulisi keskittyä ensisijaisesti Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden perusoikeustilanteen seurantaan. Koska viraston tehtävänä on tukea yhteisöä sen perustamissopimuksessa määriteltyjen tavoitteiden toteuttamisessa, viraston toimialaan kuuluisivat myös sellaiset tilanteet, joissa unioni ja jäsenvaltiot toimivat EY-sopimuksen tai EU-sopimuksen VI osaston alaan kuuluvissa kysymyksissä unionin maantieteellisen alueen ulkopuolella. Virastolla voisi olla rajoitettuja, kolmansiin maihin kohdistuvia tehtäviä edellyttäen, ettei tällainen toiminta rasita kohtuuttomasti viraston voimavaroja ja että viraston luonne ensisijaisesti *eurooppalaisena* perusoikeuselimenä säilyy.

Perusoikeusviraston tulisi voida käsitellä mahdollisimman laajasti erilaisia perusoikeuskysymyksiä. Tässä yhteydessä tulisi turvata rasismien ja muukalaisvihan torjuntaan liittyvien toimintojen jatkuvuus. Viraston toimialaan liittyvät rajaukset tulisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan tehdä siten, etteivät ne vaaranna mahdollisuutta tarpeen vaatiessa muuttaa tai täydentää viraston käsittelemien perusoikeuskysymysten kokonaisuutta.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta siitä, että virasto keskittyisi tiedon keräämiseen, analysointiin ja levittämiseen sekä erityisten perus- ja ihmisoikeuskysymysten esiin nostamiseen lausuntojen ja raporttien muodossa. Tässä työssä yhteistyö muiden pe-

rus- ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa niin kansallisella, eurooppalaisella kuin myös kansainvälisellä tasolla on ensiarvoisen tärkeää. Valtioneuvosto korostaa erityisesti Euroopan neuvoston roolia keskeisenä ihmisoikeustoimijana Euroopassa sekä tarvetta luoda toimiva yhteistyösuhde uuden viraston ja Euroopan neuvoston sekä sen yhteydessä toimivien elinten välillä. Mahdollisimman tehokkaan koordinaation ja yhteistyön turvaamiseksi olisi tärkeää varmistaa, ettei olemassa olevien tai perustettavien rakenteiden välille synny tarpeetonta päällekkäisyyttä. Tässä suhteessa myös perusoikeusvirastoon kuuluvien tai siihen liittyvien toimielinten välinen työnjako tulisi tehdä mahdollisimman selkeäksi.

Valtioneuvoston lähtökohtana on, että perusoikeusviraston perustamista koskeva asetusta ja siihen liittyvä neuvoston päätös voidaan antaa komission esittämien oikeusperustamääräysten nojalla. Asetuksen antamista poikkeuksellisesti SEY 308 artiklan nojalla voidaan perustella viraston tavoitteiden erottamattomuudella ja sillä, että viraston toiminta liittyy yhteisön kaikkiin perustamissopimuksessa määriteltyihin tavoitteisiin. SEY 308 artiklan käyttäminen asetuksen oikeusperustana edellyttää kuitenkin viraston toimenkuvan määrittelemistä niin, että EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä syntyneitä rajoituksia kunnioitetaan. Näin ollen viraston toiminta ei saa muuttaa unionin institutionaalista tasapainoa tai laajentaa yhteisön toimivaltaa perustamissopimuksen määrittelemän toimivallan ulkopuolelle.

Neuvottelutilanteen niin vaatiessa voitaisiin tutkia myös mahdollisuutta muiden oikeusperustamääräysten, erityisesti SEY 13 artiklan 1 kohdan, lisäämiseen asetuksen oikeusperustaan.

Neuvoston päätös voitaneen antaa esitettyjen SEU 30, 31 ja 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla, jotka kattavat poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön kaikki toiminnan alat.

Edellä esitettyä kantaa ehdotuksen oikeusperustoista voidaan vielä tarkistaa esimerkiksi, jos neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa esitetty tätä edellyttää.

6.2. Alustavat yksityiskohtaiset kannat

Viraston maantieteellinen toiminta-ala

Ehdotuksen soveltamisalaa koskevan 3(3) ja 3(4) artiklan perusteella näyttäisi siltä, että viraston maantieteellinen toimialue saattaa kokonaisuutena muodostua varsin laajaksi.

Joissain erityisissä poikkeustapauksissa (esimerkkinä EU:n kriisinhallintaoperaatiot) viraston toimivallan ulottaminen kolmansiin maihin saattaa olla Suomenkin näkökulmasta perusteltua, mikä tulisi ottaa huomioon viraston maantieteellistä toimialuetta koskevissa muotoiluissa. Viraston toiminnan tulisi kattaa sellaiset tilanteet, joissa unioni ja jäsenvaltiot toimivat yhteisön oikeuden tai SEU VI osaston alaan kuuluvissa kysymyksissä unionin maantieteellisen alueen ulkopuolella. Ehdotus (asetusehdotuksen ja päätösehdotuksen 2 artikla) näyttäisi viittaavan tähän mahdollisuuteen. Selvyyden vuoksi olisi kuitenkin syytä harkita, tulisiko asiasta lisätä erityinen maininta esimerkiksi asetuksen 3(3) artiklaan.

Yleisenä lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, että virasto on luonteeltaan *eurooppalainen* toimielin ja sen toiminnan pääasiallisena kohteena on Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden perusoikeuksiin liittyvä tai niitä koskeva toiminta ja tilanne. Tämä tulisi ottaa huomioon erityisesti ensimmäisinä toimintavuosina, jolloin virasto ei vielä saa täysimääräisesti sille ehdotettuja taloudellisia ja henkilöstöresursseja.

Viraston käsittelemät perusoikeuskysymykset

Virasto voisi ehdotuksen 3(2) artiklan nojalla käsitellä laajasti erilaisia perusoikeuskysymyksiä. Toiminnan tehokkuus edellyttää painopistealueiden määrittelyä. Tästä voitaisiin valtioneuvoston näkemyksen mukaan päättää tarkemmin esimerkiksi komission hyväksymissä monivuotisissa puitteissa, kuten komissio esittää ehdotuksen 5 artiklassa. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että virastolla on mahdollisuus tarvittaessa käsitellä myös sellaisia perusoikeuskysymyksiä, jotka ovat tulleet ajankohtaisiksi mutta eivät sisälly monivuotisiin puitteisiin. Viraston ta-

loudelliset ja henkilöresurssit eivät saisi asettaa estettä tällaisten kysymysten käsittelylle.

Alan asiantuntijaelimenä virastolla tulisi olla mahdollisuus esittää näkemyksensä monivuotisiin puitteisiin sisältyvistä toimintarajauksista ennen niiden hyväksymistä. Ehdotukseen ei sen 5 ja 29 artiklan perusteella näyttäisi sisältyvän tällaista mahdollisuutta.

Viraston tekemä yhteistyö

Ehdotuksen 8 artiklassa viitataan viraston yhteistyöhön kansallisten ja eurooppalaisten organisaatioiden kanssa ja sen 9 artiklassa yhteistyöhön Euroopan neuvoston kanssa. Säännöksissä tarkoitettua yhteistyön turvaaminen on viraston toiminnan kannalta tärkeää. Myös muut kansainväliset järjestöt, kuten ETYJ ja YK voivat harjoittaa perusoikeuksien kannalta merkittävää toimintaa perusoikeusviraston toimenkuvaan kuuluvilla aloilla. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan viraston tulisi tehdä yhteistyötä myös tällaisten toimijoiden kanssa.

Ehdotuksen 9 artiklan osalta valtioneuvosto katsoo, ettei säännöstä voida muotoilla siten, että siinä viitataan EN:oon kohdistuviin *velvoitteisiin*. Tältä osin yhteistyön järjestäminen tulee jättää sopimuspuolten harkintaan.

Viraston rakenne

Valtioneuvosto pitää viraston yhteistyötä perus- ja ihmisoikeusalan muiden toimijoiden kanssa tärkeänä. Valtioneuvosto tukee erityisesti viraston mahdollisimman avointa, aktiivista ja läpinäkyvää toimintaa suhteessa kansallisiin ja kansainvälisiin kansalaisjärjestöihin. Päällekkäisten yhteistyörakenteiden luominen voi kuitenkin pikemminkin vaikeuttaa kuin edistää viraston työtä. Rakenteiden tehokkuuden turvaamiseksi erityisesti ehdotuksen 6 artiklassa tarkoitettujen tietoverkostojen ja 14 artiklassa tarkoitettujen perusoikeusfoorumien kokoonpanoa ja niiden välistä työnjakoa tulisi selventää. Myös perusoikeusfoorumien kokoonpanon peruskriteerit tulisi määrittellä yksityiskohtaisemmin. Selvennystä vaatisi muun muassa se, miten ja millä

perusteilla paikat jaetaan asetuksessa lueteltujen tahojen kesken.

Viraston hallintoneuvoston tulisi ehdotuksen 11 artiklan mukaisen suunnittelu- ja valvontatehtävänsä osana valvoa myös sitä, ettei virasto tee päällekkäistä työtä muiden perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kanssa.

Ehdotuksen 11 artiklan tausta-ajatuksena on, että jäsenvaltioiden nimittämien hallintoneuvoston jäsenet edustaisivat mahdollisuuksien mukaan ns. Pariisin periaatteiden mukaisia kansallisia ihmisoikeusinstituutioita. Tällaisilla instituutioilla tulisi olla sekä muodollisesti että tosiasiallisesti riippumaton asema, joka turvataan muun muassa niiden itsenäisen rahoituksen kautta. Ehdotettua ratkaisua voidaan pitää hyvänä, sillä se turvaa jäsenvaltioiden osallistumisen viraston toimintaan, takaa riittävän perusoikeusalan asiantunteumuksen viraston keskeisimmässä hallintoelimestä sekä vahvistaa viraston asemaa riippumattomana toimielimenä. Riippumattomuus ja asiantuntevuus ovat edellytyksiä viraston uskottavuudelle ja toimintakyvylle.

Ehdotuksen 11 artiklan sanamuodon perusteella yhteys edellä mainittuihin Pariisin periaatteisiin ja samalla myös se, mitä tarkoitetaan ”riippumattomalla”, jää epäselväksi. Ehdotusta tulisi tältä osin selventää.

Ehdotuksen 13 artiklan mukaan hallintoneuvosto voi komission ehdotuksesta erottaa viraston johtajan. Ehdotuksessa ei kuitenkaan mainita, millä perusteilla johtaja voidaan erottaa. Viraston riippumattomuuden edellytyksenä on myös sen henkilökunnan, kuten johtajan henkilökohtainen riippumattomuus. Tätä voitaisiin vahvistaa yksilöimällä mahdollisimman tarkasti johtajan erottamisperusteet.

Viraston riippumattomuus

Ehdotuksen 27 artiklan perusteella näyttäisi siltä, että virasto ei voisi osallistua päätöksentekoon assosiaatiomaan mahdollisesta osallistumisesta sen toimintaan. Päätöksenteolla ei ehdotuksen valossa näyttäisi myöskään olevan ainakaan suoraa yhteyttä viraston omaan, ehdotuksen 5 artiklassa tarkoitettuun vuosityöohjelmaan. Vastaavasti

ehdotuksen 29 artiklan perusteella perusoikeusvirasto ei voisi osallistua sen toiminta-alan määrittelyä koskevaan päätöksentekoon.

Mainitut säännökset näyttäisivät olevan jossakin määrin ristiriidassa ehdotuksen 15 artiklan kanssa, jonka mukaan virasto harjoittaa toimintaansa täysin riippumattomasti. Otaen huomioon 27 artiklan mukaisen yhteistyön taloudelliset vaikutukset, olisi asianmukaista, että virasto voisi osallistua kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön määrittelyyn. Vastaavasti olisi suositeltavaa harkita, miten virasto voisi osallistua 29 artiklassa tarkoitettuun menettelyyn, jotta sen asiantuntemusta voitaisiin käyttää hyväksi päätettäessä niistä perusoikeuskysymyksistä, joita se tulee käsittelemään seuraavana viisivuotiskautena.

Asetukseen liittyvä ehdotus neuvoston päätökseksi

Viraston valtuuttaminen toimimaan ehdotuksen 28 artiklan mukaisesti myös SEU VI osaston tarkoittamilla aloilla tarkoittaisi, että virasto voisi toimia myös sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse jäsenvaltioiden yhteistyöstä esimerkiksi ihmiskaupan ja lapsiin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi sekä rasismia ja muukalaisvihaa koskevien perus- ja ihmisoikeusongelmien torjumiseksi. Myös näillä aloilla viraston toiminnan päämääränä olisi auttaa jäsenvaltioita varmistamaan perusoikeuksien kunnioittaminen tarjoamalla niille perusoikeuksia koskevaa neuvontaa ja asiantuntemusta. Tämä tapahtuisi tietoja keräämällä, tallentamalla ja analysoimalla sekä lausuntoja ja johtopäätöksiä laatimalla. Tällaista valtuutta voidaan valtioneuvoston käsityksen mukaan pitää perusteltuna.