

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2005 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 7 päivänä lokakuuta 2005 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston asetukseksi ja päätökseksi (Euroopan unionin perusoikeusvirasto) (U 27/2005 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Lisäksi suuri valiokunta on 2 päivänä marraskuuta 2005 lähettänyt asiaa koskevan jatkokirjelmän 1. OM 02.11.2005 lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen ja lainsäädäntöneuvos Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- vt. pääsihteeri Miko Lempinen, Ihmisoikeusliitto ry
- professori, johtaja Martin Scheinin, Åbo Akademien Ihmisoikeusinstituutti.

Viitetieto

Valiokunta on käsitellyt asiaa aiemmin tunnuskella E 139/2004 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus neuvoston asetukseksi ja päätökseksi

Perusoikeusvirasto on yksi unionin seuraavan viiden vuoden toiminnan kymmenestä avainalueesta, jotka on määritelty komission ja neuvoston 2 ja 3 päivänä kesäkuuta 2005 hyväksymässä Haagin toimintaohjelmassa. 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 neuvoa-antavana asiantuntijakeskuksena.

Valtioneuvoston kanta

Yleinen kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen perusoikeusviraston perustamisesta. Virasto, joka tarjoaa perusoikeuksia koskevaa neuvontaa ja asiantuntemusta, voi myötävaikuttaa merkittävällä tavalla siihen, että perusoikeusnäkökulma otetaan entistä paremmin huomioon unionin ja sen jäsenvaltioiden toiminnassa ja että perusoikeustietoisuus Euroopassa kasvaa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan perusoikeusviraston tulisi keskittyä ensisijaisesti Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden perusoikeustilanteen seurantaan. 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 nostami-

seen lausuntojen ja raporttien muodossa. Tässä työssä yhteistyö muiden perus- ja ihmisoikeus toimijoiden 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 asetus 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakivaliokunta pitää saamansa selvityksen perusteella Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamista tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ihmis- ja perusoikeuksien suojelun vahvistamiseksi. Viraston perustamista voidaan pitää myös osoituksena unionin sitoutumisesta perusoikeuksien aktiiviseen edistämiseen. Valiokun-

ta katsoo, että asiantuntevalla toiminnalla virasto voi myötävaikuttaa perusoikeuksien huomioimiseksi paremmin unionin ja jäsenvaltioiden toiminnassa.

Lakivaliokunta tukee valtioneuvoston näkemystä esitykseen liittyvässä oikeusperustakysymyksessä. Valiokunta pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa EY:n perustamissopimuk-

sen 308 artiklasta perusteltuna siitä näkökohdasta, että perusoikeudet liittyvät yleisesti ja erotamattomasti kaikkiin perustamissopimusten tavoitteisiin. Oikeusperustasta päätettäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon pilarijaosta johtuvat erityisvaatimukset.

Lakivaliokunta pitää kannatettavana ajatusta siitä, että viraston käytännön toiminnan normatiivisena perustana voidaan pitää yleisemmin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia unionin perusoikeuskirjan ja jäsenvaltioiden perusoikeusnormien ohella. Alueellisesti viraston toiminta keskittyy unionin toimielimiin ja jäsenvaltioihin. On kuitenkin selvää, että unionin tai yhteisöjen solmiessa kansainvälisiä sopimuksia kolmansien maiden kanssa sopimuksiin sisältyvät perusoikeusmääräykset kuuluvat viraston toimivallan piiriin.

Viraston uskottavuus ja toimintakyky perusoikeustiedon keräämisessä, analysoimisessa ja levittämisessä, vertailumenetelmien kehittämisessä ja ennen kaikkea lausuntojen ja raporttien laatimisessa edellyttävät ehdotonta riippumattomuutta unionin toimielimistä ja jäsenvaltioiden hallituksista. Jäsenvaltioiden edustajien sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston edustajien osalta ehdotus vaatii riippumattomuutta. Valiokunta pitää kuitenkin ongelmallisena ehdotusta siltä osin kuin se koskee komission nimeä-

miä hallintoneuvoston jäseniä, joiden osalta riippumattomuutta ei edellytetä. Viraston riippumattomuus tulee taata myös suhteessa komissioon. Riippumattomuuden varmistamiseksi virastolla tulisi lisäksi olla mahdollisimman suuri vaikutusvalta monivuotisista puitteista päätettäessä. Valiokunta katsoo, että unionin uskottavuus ihmis- ja perusoikeuksien vahvistamispyrkimyksissä edellyttää myös viraston työn avoimuutta.

Valiokunta korostaa sen merkitystä, että virasto tekee yhteistyötä kansallisten ja muiden eurooppalaisten ihmis- ja perusoikeuskysymysten parissa toimivien kansainvälisten järjestöjen, erityisesti Euroopan neuvoston kanssa. Viraston toiminnasta päätettäessä tulee huolehtia siitä, että päällekkäisyyksiltä vältytään ja että toiminnalla voidaan tuottaa selvää lisäarvoa jo tehtävälle työlle. Valiokunta kiinnittää lopuksi valtioneuvoston huomioita siihen, että Suomessa ei ole esityksessä viitattua ns. Pariisiin periaatteiden mukaista kansallista ihmisoikeusinsituutiota.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
 jäs. Esko Ahonen /kesk
 Leena Harkimo /kok
 Lasse Hautala /kesk
 Petri Neittaanmäki /kesk
 Heli Paasio /sd

Tero Rönni /sd
 Petri Salo /kok
 Pertti Salovaara /kesk
 Minna Sirnö /vas
 Timo Soini /ps
 Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hanke Perusoikeusviraston perustamisesta on tarpeeton ja byrokratiaa lisäävä. Siitä syntyy myös uusia kustannuksia, eikä se tuo mitään olennaista uutta lisäarvoa nykyiseen järjestelmään verrattuna.

Kysymyksessä on taas yksi askel kansallisen suvereniteetin supistamiseen ja EU-toiminnan ulottamiseen kansallisvaltioiden toimivaltaan.

Komissiolla olisi toimivalta päättää viraston monivuotisesta toimintaohjelmasta. Tämä aset-

taa viraston käytännössä komission talutusnuoraan ja kontrolliin. Kysymyksessä on tyypillinen EU-virkamiehistön toimintatapa, jossa suuri valta pysyy komission teknokraateilla.

Mielipide

Edellä olevin perustein katson,

että hanke Perusoikeusviraston perustamisesta on tarpeeton ja että se olisi sen vuoksi tullut esittää hylättäväksi.

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2005

Timo Soini /ps