

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2005 rd

Statsrådets skrivelse om ett förslag till rådets förordning och beslut (Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 7 oktober 2005 statsrådets skrivelse om ett förslag till rådets förordning och beslut (Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter) (U 27/2005 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att lagutskottet ska ge utlåtande i ärendet till stora utskottet.

Dessutom sände stora utskottet den 2 november 2005 en kompletterande skrivelse (1. OM 02.11.2005) om saken till lagutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialmedarbetare Anna-Elina Pohjolainen och lagstiftningsråd Jaana Jääskeläinen, justitieministeriet
- tf. generalsekreterare Miko Lempinen, Förbundet för mänskliga rättigheter
- professori, föreståndare Martin Scheinin, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat frågan med beteckningen E 139/2004 rd.

SKRIVELSE

Förslag till rådets förordning och beslut

Byrån för grundläggande rättigheter kommer under de följande fem åren att vara ett av unionens tio kärnområden. Dessa definierades i det verksamhetsprogram som kommissionen och rådet antog den 2—3 juni 2005, det s.k. Haagprogrammet. Enligt artikel 1 i förordningsförslaget inrättas med förordningen Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (European Union Agency for Fundamental Rights). Enligt artikel 33 i förslaget skall byrån inleda sin verksamhet den 1 januari 2007.

Målet med byrån skulle enligt artikel 2 vara att erbjuda både gemenskapens medlemsstater och dess olika förvaltningsorgan experthjälp i frågor som gäller de grundläggande rättigheterna och deras tillämpning inom gemenskapen. Byrån skall därmed inte besitta några normativa befogenheter, d.v.s. den skall inte fungera som besvärinstans eller lagstiftare. Den skall inte heller fatta beslut eller utfärda regler som binder unionens organ och medlemsstater, utan snarast fungera som ett rådgivande expertcentrum.

Regeringens ståndpunkt

Allmän ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positiv till förslaget om att inrätta en byrå för grundläggande rättigheter. En byrå som erbjuder råd och expertkunskap om de grundläggande rättigheterna kan på ett betydande sätt bidra till att de grundläggande rättigheterna allt bättre beaktas i unionens och dess medlemsstaters verksamhet, samt öka medvetenheten om de grundläggande rättigheterna i Europa. Enligt statsrådet bör byrån främst koncentrera sig på uppföljning av situationen vad gäller grundläggande rättigheter i Europeiska unionen och dess medlemsstater. Byrån kunde ha vissa klart begränsade uppgifter i tredjeländer under den förutsättningen, att denna verksamhet inte oskäligt belastar byråns resurser och att byrån förblir ett i första hand europeiskt organ för grundläggande rättigheter.

Byrån för grundläggande rättigheter skall kunna behandla ett brett fält av olika frågor som gäller de grundläggande rättigheterna. I detta sammanhang skall säkerställas att åtgärderna som syftar till att bekämpa rasism och främlingsfientlighet fortsätter. Enligt statsrådet skall avgränsningen av byråns verksamhetsområde göras så att helheten av grundläggande rättighetsfrågor som byrån behandlar senare vid behov kan ändras eller kompletteras.

Statsrådet stöder kommissionens förslag om att byrån koncentrerar sig på att samla in, analysera och sprida information samt att lyfta upp frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter i form av rapporter och yttranden. I

detta arbete är det ytterst viktigt att samarbeta med andra inom området för grundläggande och mänskliga rättigheter, såväl på nationell och europeisk nivå som på internationell nivå. Statsrådet framhäver i synnerhet Europarådets roll som ett centralt organ inom området för mänskliga rättigheter i Europa samt behovet att skapa ett fungerande samarbete mellan den nya byrån och Europarådet och de organ som är verksamma i samband med det. För att trygga en så effektiv koordination och ett så gott samarbete som möjligt är det viktigt att säkerställa att de strukturer som håller på att inrättas och de existerande strukturerna inte i onödan överlappar varandra. I detta syfte bör arbetsfördelningen mellan de instanser som hör till eller ansluter sig till byrån vara så tydlig som möjligt.

Statsrådet utgår från att förordningen om inrättande av byrån och rådets beslut som har samband med den kan ges med stöd av de rättsliga grunder som kommissionen föreslår. Att förordningen ges exceptionellt med stöd av artikel 308 i EG-fördraget kan motiveras med oskiljaktigheten av byråns mål samt med att byråns verksamhet har samband med alla de mål som fastställs i gemenskapens grundfördrag. Användningen av artikel 308 i EG-fördraget som den rättsliga grunden för förordningen förutsätter dock att byråns verksamhetsområde definieras så, att begränsningarna som uppkommit i EG-domstolens rättspraxis beaktas. Byråns verksamhet får således inte ändra unionens institutionella balans eller utvidga gemenskapens befogenhet utanför den befogenhet som fastställs i grundfördraget.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagutskottet anser på grund av erhållen utredning att det är befogat att inrätta en EU-byrå för de grundläggande rättigheterna och att en sådan behövs för att stärka skyddet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Man kan också se projektet som ett tecken på att unionen för-

bundit sig att aktivt främja de grundläggande rättigheterna. Utskottet anser att byrån med sin sakkunskap kan medverka till att man i unionen och dess medlemsstater fäster större uppmärksamhet vid de grundläggande rättigheterna.

Lagutskottet stöder regeringens syn på frågan om den rättsliga grunden för förordningen. Ut-

skottet anser att den rättsliga grund som föreslås av kommissionen - artikel 308 i EG-fördraget - är befogad med tanke på att de grundläggande rättigheterna har ett allmänt och oskiljaktigt samband med alla de mål som grundfördragen ställer upp. Då man beslutar om den rättsliga grunden bör man dock beakta de specialkrav som pelarindelningen ger upphov till.

Lagutskottet stöder förslaget om att den normativa grunden för byråns praktiska verksamhet skall utgöras av internationella fördrag om mänskliga rättigheter vid sidan av medlemsstaternas normer och unionens eget fördrag om de grundläggande rättigheterna. Regionalt skall byråns verksamhet vara koncentrerad till unionens organ och medlemsstater. Det står dock klart, att då unionen eller gemenskaperna ingår internationella överenskommelser med tredje länder, hör sådana bestämmelser i överenskommelserna som har anknytning till grundläggande rättigheter till byråns befogenhetsområde.

Byråns trovärdighet och handlingskraft när det gäller att samla, analysera och sprida information om grundläggande rättigheter, utveckla jämförelsemetoder och framför allt utarbeta rapporter och yttranden förutsätter absolut oavhängighet av unionens olika organ och av medlemsstaternas regeringar. Utskottet finner förslaget dock problematiskt i fråga om förvaltnings-

rådets medlemmar, eftersom de inte förutsätts vara oberoende. Byrån måste vara oberoende också i förhållande till kommissionen. För att garantera oberoendet borde byrån dessutom ha så stort inflytande som möjligt när det bestäms om ramarna för många års verksamhet. Utskottet anser att unionens trovärdighet i arbetet för att förstärka mänskliga och grundläggande rättigheter förutsätter att också byråns arbete är transparent.

Utskottet understryker att byrån samarbetar med både nationella och internationella europeiska organisationer i frågor som gäller mänskliga och grundläggande rättigheter, särskilt med Europarådet. Då man gör beslut angående byråns verksamhet måste man undvika överlappningar och se till att byrån blir ett ändamålsenligt komplement till sådant arbete som redan utförs på annat håll. Slutligen vill utskottet fästa regeringens uppmärksamhet vid att Finland saknar en nationell institution för mänskliga rättigheter, något som EU förutsätter enligt de s.k. Parisprinciperna.

Utlåtande

Lagutskottet meddelar

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.

Helsingfors den 22 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
medl. Esko Ahonen /cent
Leena Harkimo /saml
Lasse Hautala /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Heli Paasio /sd

Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänt
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Kirsi Pimiä.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Det är onödigt att grunda en byrå för de grundläggande rättigheterna. Projektet bara ökar byråkratin och leder till nya kostnader. Det för inte med sig något nytt jämfört med det system som redan finns.

Det är fråga om ännu ett steg mot minskad nationell suveränitet och en utvidgning av EU-verksamheten på de nationella befogenheternas bekostnad.

Förslaget innebär att kommissionen skulle ha rätt att bestämma över byråns verksamhet på många års sikt. Detta innebär i praktiken att by-

rån går i kommissionens ledband och står under dess kontroll. Det är fråga om ett för EU:s ämbetsmannakår typiskt agerande, som går ut på att den egentliga makten förblir hos kommissionens teknokrater.

Ståndpunkt

På ovanstående grunder anser jag

att en byrå för de grundläggande rättigheterna inte behövs och att utskottet därför borde ha föreslagit att projektet förkastas.

Helsingfors den 22 november 2005

Timo Soini /saf