

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

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till Riksdagen Europeiska gemen-
skapernas kommissions förslag av den 30
juni 2005 till rådets förordning om inrättande
av Europeiska unionens byrå för grund-
läggande rättigheter och rådets beslut om att

ge Europeiska unionens byrå för grund-
läggande rättigheter rätt att bedriva verksam-
het på de områden som avses i avdelning VI
av fördraget om Europeiska unionen samt en
promemoria över förslagen.

Helsingfors den 6 oktober 2005

Justitieminister *Leena Luhtanen*

Lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo

FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER OCH RÅDETS BESLUT I ANSLUTNING TILL DET

1. Allmänt

Vid Europeiska rådets möte den 13 december 2003 i Bryssel beslöt medlemsstaternas företrädare att utvidga mandatet för det nuvarande Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EUMC) genom att på grundval av det inrätta en byrå för grundläggande rättigheter. Målet att inrätta byrån inrymdes sedermera i Haagprogrammet om stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen, som antogs den 5 november 2004. Det är också ett av de tio nyckelområden för unionens arbete under de fem kommande åren enligt handlingsplanen för Haagprogrammet, som antogs av kommissionen och rådet den 2-3 juni 2005.

Kommissionen offentliggjorde ett meddelande om byrån för grundläggande rättigheter KOM(2004)693 den 26 oktober 2004 och ordnade den 25 december 2005 ett offentligt samråd om ärendet i Bryssel. Riksdagen har underrättats om kommissionens meddelande med skrivelsen E 139/2004 rd.

Förslaget om Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter KOM(2005)280 offentliggjordes den 30 juni 2005. I förslaget ingår två åtskilda delar: ett förslag till rådets förordning om inrättande av byrån för grundläggande rättigheter och ett förslag till rådets beslut, vars syfte är att ge byrån rätt att leda verksamhet på de områden som avses i avdelning VI av fördraget om Europeiska unionen, dvs. polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Kommissionen presenterade förslaget i det andra mötet av Grundläggande rättigheter och medborgarskap ad hoc -arbetsgruppen den 7 juli 2005. Den egentliga genomgången inleds på hösten 2005.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll**2.1. Ämne, syfte och tillämpningsområde**

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.

Byråns syfte skall enligt artikel 2 i förslaget vara att ge sakkunskap i fråga om grundläggande rättigheter till organ inom gemenskapen och dess medlemsstater i samband med genomförandet av gemenskapslagstiftningen. Byrån skall således enligt förslaget inte ha normativa befogenheter, vilket innebär att den inte skall vara besvärsmyndighet eller lagstiftare, och inte heller fatta beslut eller meddela anvisningar som är bindande för unionens organ eller medlemsstater, utan närmast fungera som ett rådgivande sakkunskapscentrum.

Enligt 3 artikel i förslaget skall byrån leda sin verksamhet för att uppnå det syfte som anges i artikel 2 inom gemenskapens behörighetsområden i enlighet med EG-fördraget. Byrån skall i sin verksamhet utgå från de grundläggande rättigheterna som är definierade i artikel 6.2 i EU-fördraget och särskilt i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter. Byrån skall i sin verksamhet undersöka situationen vad gäller grundläggande rättigheter i EU och dess medlemsstater när de genomför gemenskapslagstiftningen.

Byråns verksamhetsfält skall dock avvika från det ovan nämnda för följande delar:

— Enligt artikel 3.4 i förslaget skall byrån på kommissionens begäran lämna informa-

tion och analyser om grundläggande rättighetsfrågor som gäller tredjeländer med vilka gemenskapen har ingått associeringsavtal eller avtal som innehåller bestämmelser om respekt för mänskliga rättigheter, eller har påbörjat, eller avser att påbörja, förhandlingar om sådana avtal. Detta gäller i synnerhet länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken.

— Enligt artikel 4.1 i förslaget skall byrån ställa sin tekniska sakkunskap till förfogande för rådet när rådet, i sådana fall som avses i artikel 7.1 och 7.2 i EU-fördraget, begär det.

— Enligt artikel 27 i förslaget skall byrån erbjuda expertkunskap och stöd även till sådana tredjeländer som har ingått associeringsavtal med gemenskapen och som av Europeiska rådet har fastställts som kandidatländer eller blivande kandidatländer till unionen. Beslutet om på vilket sätt och i vilken omfattning byrån deltar fattas av det berörda associeringsrådet. I beslutet skall fastställas vilken expertkunskap och vilket stöd som skall erbjudas till landet i fråga, och dessutom skall anges hur, på vilket sätt och i vilken omfattning dessa länder skall delta i byråns arbete.

— Enligt artikel 28 i förslaget skall byrån, då rådet så beslutar, agera på de områden som avses i avdelning VI av fördraget om Europeiska unionen (medlemsstaternas polis-samarbete och straffrättsligt samarbete). Förslag till rådets beslut om detta ingår i kommissionens förslag till inrättande av byrån för grundläggande rättigheter.

2.2. Byråns uppgifter

Enligt artikel 4 i förslaget skall byråns huvuduppgifter vara att samla in, registrera, analysera och sprida tillförlitlig och jämförbar information om grundläggande rättigheter. Den skall också utveckla metoder att förbättra jämförbarheten, objektiviteten och tillförlitligheten av uppgifterna samt delta i och uppmuntra forskning.

Byrån skall utarbeta slutsatser och yttranden om allmänna frågor för EU-institutionerna och medlemsstaterna när de genomför gemenskapslagstiftningen. Den skall dessutom offentliggöra olika rapporter

kring frågor som gäller de grundläggande rättigheterna samt en årlig rapport både om sin verksamhet och om situationen rörande grundläggande rättigheter i Europa. Byråns slutsatser, yttranden och rapporter får inte gälla frågor om lagenligheten i kommissionens rättsaktsförslag, institutionernas ståndpunkter under lagstiftningsförfarandet eller lagenligheten i institutionernas rättsakter. De skall inte behandla frågan om en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt EG-fördraget.

Byrån skall kunna ställa sin tekniska sakkunskap till förfogande för rådet när det, i enlighet med artikel 7.1 i EU-fördraget, begär att en oberoende person skall rapportera om situationen i en medlemsstat eller när det får ett förslag i enlighet med artikel 7.2 i EU-fördraget.

Byrån skall öka samarbetet mellan organ som har att göra med grundläggande rättigheter, särskilt genom nätverksarbete och anordna konferenser, seminarier och andra möten för att främja sitt arbete och sprida information om resultaten som uppnåtts i arbetet. Byrån skall dessutom fungera som dokumentationscentrum och ta fram undervisningsmaterial.

2.3. Byråns verksamhetsområden

I artikel 5 i förslaget föreskrivs att byråns verksamhet styrs med ett flerårigt rambeslut (Multiannual Framework for the Agency), som skall antas av kommissionen och omfatta fem år åt gången. I rambeslutet fastställs vilka områden byråns verksamhet skall omfatta, varvid kampen mot rasism och främlingsfientlighet alltid skall ingå. Kommissionen skall anta det fleråriga rambeslutet om byrån i enlighet med det föreskrivande förfarandet som avses i artikel 29.2. Enligt nämnda artikel skall kommissionen biträdas av en kommitté bestående av företrädare för medlemsstaterna.

Byrån skall oberoende av de områden som fastställs i det fleråriga rambeslutet, under förutsättning att byråns ekonomiska och mänskliga resurser tillåter det, kunna tillmötesgå önskemål från Europaparlamentet, rådet och kommissionen enligt

— artikel 3.4, dvs. på kommissionens be-

gäran lämna information och analyser om grundläggande rättighetsfrågor som gäller tredjeländer med vilka gemenskapen har ingått associeringsavtal eller avtal som innehåller bestämmelser om respekt för mänskliga rättigheter, eller har påbörjat, eller avser att påbörja, förhandlingar om sådana avtal,

— artikel 4.1 d, dvs. utarbeta slutsatser och yttranden om allmänna frågor på begäran av Europaparlamentet, rådet eller kommissionen, och

— artikel 4.1 e, dvs. ställa sin tekniska sakkunskap till förfogande för rådet när det, i enlighet med artikel 7.1 och 7.2 i EU-fördraget, begär det.

Byrån skall utarbeta ett årligt arbetsprogram som skall antas av styrelsen på förslag av direktören efter kommissionens yttrande. Programmet skall vara i linje med kommissionens årliga arbetsprogram.

2.4. Byråns arbetsmetoder och samarbete med andra organ inom området

Enligt artikel 6 i förslaget skall byrån inrätta och samordna nödvändiga informationsnätverk. Detta görs på ett sätt som garanterar att de uppgifter som tillhandahålls är objektiva, tillförlitliga och jämförbara och att den sakkunskap som finns inom olika organisationer och organ i medlemsstaterna skall utnyttjas. Det bör även beaktas att det är nödvändigt att de nationella myndigheterna skall delta i insamlingen av uppgifter.

I sin verksamhet skall byrån använda befintliga uppgifter från olika källor. Särskilt skall byrån beakta uppgifterna från det arbete som utförts av gemenskapsinstitutioner, medlemsstaternas institutioner och Europarådet och andra internationella organisationer.

Enligt artiklarna 7-9 i förslaget skall byrån i sin verksamhet garantera erforderlig samordning med berörda gemenskapsorgan, kontor och byråer. Byrån skall också samarbeta med statliga och icke-statliga organisationer och organ i medlemsstaterna och på europeisk nivå. Byrån skall samordna sin verksamhet med Europarådets verksamhet. I detta syfte skall gemenskapen ingå ett samarbetsavtal med Europarådet. I avtalet skall ingå en skyldighet för Europarådet att utse en obero-

ende person till byråns styrelse.

2.5. Byråns organisation

Enligt artikel 10 i förslaget skall byrån bestå av en styrelse, en direktion, en direktör och ett forum.

Styrelsen skall enligt artikel 11 vara byråns instans för planering och övervakning och bl.a. anta byråns årliga arbetsprogram och rapporter, utse och avsätta byråns direktör samt anta byråns årliga budgetförslag och arbetsordning. Ordföranden skall sammankalla styrelsen minst en gång om året.

Styrelsen skall bestå av personer med lämplig erfarenhet av frågor som gäller grundläggande rättigheter och förvaltning av offentliga organisationer. Varje medlemsstat, Europaparlamentet och Europarådet skall utse en oberoende person till styrelsen. Dessutom skall till styrelsen höra två (2) företrädare för kommissionen. Personen som utses av en medlemsstat skall ha erfarenhet av arbete med ansvar på hög nivå vad gäller förvaltning av en oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter. Alternativt kan personen som utses av en medlemsstat vara en person med djupgående sakkunskap om grundläggande rättigheter från arbete i andra oberoende institutioner eller organ. Enligt kommissionen avses med "en oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter" uttryckligen sådana självständiga nationella institutioner för mänskliga rättigheter, som upprättats i enlighet med de s.k. Parisprinciperna, som antagits av FN och som stöds även av Europarådet. Mandattiden för styrelseledamöterna skall vara fem år och den kan förlängas enbart en gång.

Enligt artikel 12 i förslaget skall direktionen sammankallas när det är nödvändigt för att förbereda styrelsens beslut och för att bistå och ge råd åt direktören. Direktionen skall utgöras av styrelsens ordförande och vice ordförande samt två företrädare för kommissionen.

Direktören skall enligt artikel 13 i förslaget svara för den löpande administrationen, utformning och genomförande av byråns årliga arbetsprogram samt genomförande av byråns budget. Direktören utses av styrelsen med utgångspunkt i en förteckning över sökande

från kommissionen. Styrelsen kan, på förslag av kommissionen, även avsätta direktören innan mandatperioden har löpt ut. Den sökande som styrelsen valt ut kan före utnämningen bli ombedd att göra ett uttalande inför behörigt utskott i Europaparlamentet och besvara frågor från utskottsledamöterna. Direktörens mandatperiod skall vara fem år. Mandatperioden kan på förslag från kommissionen och efter utvärdering förlängas en gång med högst fem år.

Forumet för grundläggande rättigheter skall enligt artikel 14 i förslaget lägga fram förslag för utformningen av byråns årliga arbetsprogram samt ge återkoppling och föreslå uppföljning på grundval av byråns årliga rapport om situationen rörande grundläggande rättigheter. Antalet medlemmar i forumet skall vara högst 100 och deras mandatperiod skall vara fem år. Forumet skall bestå av företrädare för medborgarorganisationer som arbetar för grundläggande rättigheter, fackföreningar och arbetsgivarorganisationer, berörda sociala organisationer och yrkesorganisationer, kyrkor, religiösa, filosofiska och konfessionslösa organisationer, universitet, experter samt europeiska och internationella organ och organisationer. Forumets medlemmar skall väljas ut genom ett öppet urvalsförfarande som skall fastställas av styrelsen. Forumet skall mötas en gång per år, eller på styrelsens begäran.

2.6. Byråns ställning

Enligt artikel 15 i förslaget skall byrån utföra sina uppgifter helt oberoende. Styrelseledamöterna, direktören och forumets medlemmar skall förbinda sig att agera i allmänhetens intresse och oberoende. I detta syfte skall de utfärda en åtagandeförklaring (statement of commitment). Dessutom skall nämnda instanser utfärda en intresseförklaring om intressen som skulle kunna inverka på deras oberoende (statement of interests).

Enligt artikel 22 i förslaget är byrån en juridisk person. Byrån ska ha sitt säte i Wien och den skall rättsligt efterträda Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EUMC).

2.7. Byråns befogenheter inom områden som omfattas av avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen

Förordningen skall enligt artikel 28 i förslaget inte påverka rådets möjlighet att ge byrån behörighet att utföra sin verksamhet enligt förordningen också i fråga om de områden som omfattas av avdelning VI i EU-fördraget (medlemsstaternas polissamarbete och straffrättsligt samarbete). I kommissionens förslag ingår utöver förslaget till förordning om inrättande av byrån för grundläggande rättigheter även ett förslag till rådets beslut angående detta. Enligt förslaget skall artiklarna 2-31 i förordningen tillämpas enhetligt även på sådan verksamhet som omfattas av rådets beslut.

3. Förslagets rättsliga grund

3.1. Den rättsliga grunden för den föreslagna förordningen

Kommissionen föreslår att den rättsliga grunden för den föreslagna förordningen är artikel 308 i EG-fördraget. Kommissionen anser att det är ett allmänt mål för gemenskapen att se till att de grundläggande rättigheterna till fullo respekteras i dess egen verksamhet. Att byrån bildas kommer att främja det målet, även om fördraget inte föreskriver några särskilda befogenheter för det.

När det gäller den rättsliga grunden för förordningen förefaller den viktigaste frågan vara om artikel 308 i EG-fördraget ensam kan utgöra den rättsliga grunden för förordningen på det sätt som kommissionen föreslår, eller om man dessutom bör tillämpa någon annan av EG-fördragets artiklar. Frågan om byråns rättsliga grund anknyter sig till frågan om byråns uppgifter.

Användning av artikel 308 i EG-fördraget som den rättsliga grunden för byrån för grundläggande rättigheter kan motiveras för det första med att byråns verksamhet ansluter sig allmänt till alla av gemenskapens mål och för det andra med oskiljaktigheten av målen för dess verksamhet. Användning av ifrågasvarande bestämmelse om den rättsliga grunden är emellertid möjligt enbart med stöd av de grundvillkor som fastställs i domstolarnas

rättspraxis och i synnerhet i utlåtande 2/94. Därför kan de grundläggande rättigheterna med stöd av de nuvarande grundfördragen inte vara ett självständigt område för utövande av befogenhet, och gemenskapen kan inte vidta åtgärder vilkas uttryckliga och huvudsakliga syfte är att förbättra situationen vad gäller mänskliga rättigheter. Dessutom får byrån och dess uppgifter inte ha konstitutionell betydelse; de får inte ändra unionens institutionella balans eller innehållet av de grundläggande rättigheterna inom området som omfattas av gemenskapens rättssystem eller utvidga gemenskapens befogenhet utanför den befogenhet som fastställs i grundfördraget.

Utöver artikel 308 i EG-fördraget finns det grunder för tillämpning av de uttryckliga bestämmelserna om rättslig grund i grundfördraget, i synnerhet artikel 13 i EG-fördraget. För det första skall den nya byrån ha uppgifter som tidigare har skötts av Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EUMC). För det andra bör utgångspunkten vara att artikel 308 i EG-fördraget används som rättslig grund enbart när det ingen annanstans i grundfördraget till gemenskapens organ ges behövlig befogenhet att genomföra ifrågavarande åtgärd. Det kan anses att när det gäller åtgärderna i anslutning till diskriminering ingår den rättsliga grunden för byråns verksamhet tydligt i grundfördraget. Det finns inga rättsliga hinder för att artikel 13.1 och artikel 308 i EG-fördraget tillämpas samtidigt.

3.2. Den rättsliga grunden för det föreslagna beslutet

Den rättsliga grunden för det föreslagna rådets beslut genom vilket byrån får uppgifter på de områden som avses i avdelning VI av fördraget om Europeiska unionen, dvs. polis-samarbete och straffrättsligt samarbete, är artiklarna 30, 31 och 34.2 c i nämnda fördraget. Eftersom det i EU-fördraget inte ingår en liknande "flexibilitetsklausul" som i artikel 308 i EG-fördraget, är den rättsliga grunden som kommissionen föreslår den enda möjliga. Användning av artiklarna 30, 31 och 34.2 c i EU-fördraget som rättslig grund för ett beslut som hör under pelare III på det sätt

som kommissionen föreslår förutsätter dock att det kan anses att byråns verksamhet på ett tillräckligt sätt ansluter sig till målen som fastställs för unionen i grundfördraget samt deras genomförande. Även om målen som gäller de mänskliga rättigheterna inte nämns särskilt i samband med åtgärderna under pelare III, är det svårt att se att de allmänna principerna för unionen som nämns i artikel 6 i EU-fördraget inte skulle vara av betydelse när det gäller åtgärder enligt pelare III. Eftersom vedertagen rättspraxis saknas kan man dock inte vara säker på den juridiska hållbarheten av denna grund.

4. Behandling av ärendet i Finland

Förslaget har presenterats i rådets arbetsgrupp den 7 juli 2005. Förslagets finska och svenska översättningar har skickats ut på remiss den 18 augusti. Ärendet har behandlats i sektion 38 (Etniska relationer och fri rörlighet för arbetskraft) den 2 september, i sektion 35 (Rättsärenden) den 5 september och i sektion 28 (Arbetsrättsgruppen) den 12 september. Sektion 6 (Rättsliga och inrikes frågor) har behandlat ärendet i skiftligt förfarande. Kommittén för EU-ärenden har diskuterat förslaget den 7 september, och EU-ministerutskott har behandlat ärendet den 23 september. Dessutom har sektion 34 (Budgetfrågor) den 8 september börjat behandla frågan om finansieringsprogram för rättsliga och inrikes frågor under verksamhetsperioden 2007-2013, som ansluter sig till finansieringen av byrån för grundläggande rättigheter.

5. Förslagets verkningar i Finland

5.1. Ekonomiska verkningar

Det föreslås att byråns resurser utökas gradvis. Preliminärt föreslås det att budgeten under tidsperioden från år 2007 till år 2013 ökas från 16 miljoner euro till 29 miljoner euro. Finansieringen beror i sista hand på den totala finansieringen för rättsliga och inrikes frågor under verksamhetsperioden 2007-2013.

Medlemsstaterna kan dessutom stöda byrån med frivilliga donationer samt genom att en-

ligt de förutsättningar som anges i artikel 23.4 utsända nationella experter från medlemsstaterna till byrån.

5.2. Andra verkningar

Enligt kommissionens förslag skall företrädare för varje medlemsstat utse en oberoende person till byråns styrelse. Tanken bakom förslaget är att dessa personer i mån av möjlighet företräder sådana nationella institutioner för mänskliga rättigheter som upprättats i enlighet med de s.k. Parisprinciperna. Enligt Parisprinciperna, som antogs av FN år 1993 och av Europarådet 1997, bör nationella institutioner för mänskliga rättigheter både formellt och faktiskt vara oberoende och ha så omfattande mandat som möjligt vad gäller grundläggande och mänskliga rättigheter.

I Finland finns det för närvarande inga enligt Parisprinciperna upprättade institutioner för mänskliga rättigheter. Däremot sköts arbetet för att främja och övervaka mänskliga rättigheter av flera olika organ. Finlands företrädare i styrelsen för Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EUMC) har varit minoritetsombudsmannen vid arbetsministeriet, som koncentrerar sig på diskrimineringsfrågor.

Verksamhetsområdet för byrån för grundläggande rättigheter avses att omfatta ett brett fält av frågor som gäller de grundläggande rättigheterna. I motsats till EUMC, skall den behandla även andra ärenden än frågor som gäller rasism och främlingsfientlighet. Oberoende av vilken organ som kommer att företräda Finland i styrelsen för byrån för grundläggande rättigheter, kommer deltagandet att förutsätta att samarbetet mellan olika organ inom området för grundläggande rättigheter intensifieras. Dyliga organ är i synnerhet de högsta laglighetsövervakarna (riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet) och de särskilda ombudsmännen (minoritetsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, dataombudsmannen och barnombudsmannen). Det kan också bli aktuellt att utveckla samarbetet med även andra organ på området, såsom rådgivande och/eller samordnande organ för grundläggande och mänskliga rättigheter som är verksamma i anslutning till ministerierna.

Utöver utvecklandet av de nationella strukturerna förutsätter inrättandet av byrån för grundläggande rättigheter också en mer allmän diskussion om hur det arbete som skall utföras i anslutning till byråns verksamhet organiseras i enskilda länder. I synnerhet bör det planeras på vilket sätt de forsknings- och uppföljningsresultat som skall lämnas till byrån gällande läget med grundläggande rättigheter i Finland kan samlas och registreras så effektivt som möjligt.

6. Statsrådets ståndpunkt

6.1. Den allmänna ståndpunkten

Statsrådet förhåller sig positivt till förslaget om att inrätta en byrå för grundläggande rättigheter. En byrå som erbjuder råd och expertkunskap om de grundläggande rättigheterna kan på ett betydligt 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. Detta mål är i harmoni med Finlands regerings mål att stärka Europeiska unionens handlingsförmåga när det gäller de grundläggande rättigheterna.

Enligt statsrådet bör byrån främst koncentrera sig på uppföljning av situationen vad gäller grundläggande rättigheter i Europeiska unionen och dess medlemsstater. Eftersom byrån har i uppgift att stöda gemenskapen i sitt arbete att genomföra de mål som fastställs i grundfördraget, skall till byråns verksamhetsområde höra även sådana situationer, där unionen och dess medlemsstater agerar utanför unionens geografiska gränser på de områden som avses i EG-fördraget eller i avdelning VI av EU-fördraget. Byrån kunde i begränsad mån ha uppgifter i tredjeländer under den förutsättningen, att denna verksamhet inte oskäligt belastar byråns resurser och att byrån förblir en i första hand *europeisk* 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 fortsätts. Enligt

statsrådet skall den 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 rättigheterna i form av rapporter och yttranden. I detta arbete är det ytterst viktigt att samarbeta med andra organ inom området för grundläggande och mänskliga rättigheter, såväl på nationell och europeisk nivå som på internationell nivå. Statsrådet framhäver i synnerhet Europarådets roll som en central organ inom området för mänskliga rättigheter i Europa samt behovet att skapa ett fungerande samarbetsförhållande mellan den nya byrån och Europarådet och de organ som är verksamma i samband med det. För att trygga en så effektiv koordination och 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 av gemenskapens mål som fastställs i grundfördraget. Användningen av artikel 308 i EG-fördraget som den rättsliga grunden för förordningen förutsätter dock att byråns verksamhetsbeskrivning formuleras så, att begränsningarna som uppkommit i EG-domstolens rättspraxis beaktas. Byråns verksamhet kan således inte ändra unionens institutionella balans eller utvidga gemenskapens befogenhet utanför den befogenhet som fastställs i grundfördraget.

Om förhandlingssituationen kräver det kan man utreda möjligheten att tillägga andra bestämmelser om rättslig grund, i synnerhet artikel 13.1 i EG-fördraget, till förordningens

rättsliga grund.

Rådets beslut torde kunna ges med stöd av de föreslagna artiklarna 30, 31 och 34.2 c i EU-fördraget, vilka omfattar alla områden för polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Ståndpunkten gällande den rättsliga grunden för förslaget som presenteras ovan kan ännu ändras t.ex. om utlåtandet av rådets rättsliga enhet ger anledning till detta.

6.2. Preliminära detaljerade ställningstaganden

Byråns geografiska verksamhetsområde

Enligt tillämpningsområdet som fastställs i artikel 3.3 och 3.4 i förslaget ser det ut att byråns geografiska verksamhetsområde blir ganska omfattande.

I vissa särskilda fall (exempelvis vid EU:s krishanteringsoperationer) kan det även ur Finlands synpunkt vara motiverat att byråns befogenhet utvidgas till att omfatta tredjeländer, vilket bör beaktas i formuleringarna som gäller byråns geografiska verksamhetsområde. Byråns verksamhet bör omfatta situationer där unionen och medlemsstaterna agerar i enlighet med gemenskapsrätten eller avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen utanför det geografiska området för unionen. Förslaget (artikel 2 i förordningsförslaget och beslutsförslaget) verkar tyda på att detta är möjligt. För klarhetens skull är det dock skäl att överväga om detta bör nämnas särskilt, t.ex. i artikel 3.3 i förordningen.

En allmän utgångspunkt bör emellertid vara att byrån förblir en *europeisk* organ och att verksamheten i huvudsak koncentrerar sig på åtgärder som gäller eller ansluter sig till grundläggande rättigheter, eller situationen rörande dem, i Europeiska unionen och dess medlemsstater. Detta bör beaktas i synnerhet under de första verksamhetsåren, då byrån inte ännu får de ekonomiska resurser och personalresurser som föreslås till den till fullt belopp.

Frågor i anslutning till grundläggande rättigheter som byrån behandlar

Byrån skall med stöd av artikel 3.2 i för-

slaget behandla ett stort antal olika frågor som gäller de grundläggande rättigheterna. Effektiv verksamhet förutsätter att vissa tyngdpunktsområden fastställs. Enligt statsrådets uppfattning kunde närmare bestämmelser om detta fastställas t.ex. i ett flerårigt rambeslut som kommissionen skall anta, såsom kommissionen föreslår i artikel 5 i förslaget. Statsrådet anser dock att det är viktigt att byrån har möjlighet att vid behov behandla även sådana aktuella frågor som gäller grundläggande rättigheter som inte ingår i det fleråriga rambeslutet. Byråns ekonomiska resurser och personalresurser får inte utgöra hinder för behandlingen av dylika frågor.

Som sakkunnigorgan inom området bör byrån ha möjlighet att framföra sin åsikt om de avgränsningar i verksamheten som ingår i rambeslutet innan det antas. I artiklarna 5 och 29 i förslaget förefaller inte ingå en dylik möjlighet.

Byråns samarbete

I artikel 8 i förslaget hänsyftas det till byråns samarbete med nationella och europeiska organisationer och i dess artikel 9 till samarbete med Europarådet. Med tanke på byråns verksamhet är det viktigt att trygga det samarbete som avses i bestämmelserna. Också andra internationella organisationer, såsom OSSE och FN kan utöva sådan verksamhet som är av betydelse för de grundläggande rättigheterna inom områden som omfattas av byråns mandat. Enligt statsrådets uppfattning bör byrån samarbeta även med dylika organ.

När det gäller artikel 9 i förslaget anser statsrådet att bestämmelsen inte kan formuleras så att det i den hänsyftas till *skyldigheter* som gäller Europarådet. För denna del skall ordnandet av samarbetet överlåtas till avtalsparternas bedömning.

Byråns organisation

Statsrådet anser att byråns samarbete med andra organ inom området av grundläggande och mänskliga rättigheter är viktigt. Statsrådet understöder i synnerhet det att byråns verksamhet drivs på ett så öppet, aktivt och transparent sätt som möjligt i förhållande till

nationella och internationella medborgarorganisationer. Skapande av överlappande samsamarbetsstrukturer kan emellertid snarare försvåra än främja byråns verksamhet. För att trygga en effektiv organisation är det skäl att klargöra i synnerhet sammansättningen för och arbetsfördelningen mellan de informationsnätverk som avses i artikel 6 i förslaget och det forum för grundläggande rättigheter som avses i artikel 14. Också de grundläggande kriterierna för sammansättningen för forumet för grundläggande rättigheter bör fastställas mer detaljerat. Bland annat på vilket sätt och enligt vilka grunder mandaten fördelas mellan de organ som uppräknas i förordningen bör förtydligas. Byråns styrelse bör som en del av sin planerings- och övervakningsuppgift enligt artikel 11 även övervaka att byrån i sin verksamhet undviker överlappning med andra organ inom området för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Tanken bakom artikel 11 i förslaget är att de medlemmar i styrelsen som utsetts av medlemsstaterna i mån av möjlighet företräder nationella människorättsinstitutioner som upprättats i enlighet med de s.k. Parisprinciperna. Dessa nationella institutioner bör både formellt och faktiskt vara oberoende, vilket tryggas bl.a. genom att de är finansiellt oberoende. Den föreslagna lösningen kan anses vara bra för att den tryggar medlemsstaternas deltagande i byråns verksamhet, garanterar tillräcklig sakkunskap om de grundläggande rättigheterna i byråns viktigaste förvaltningsorgan samt stärker byråns ställning som ett oberoende organ. En grundförutsättning för byråns trovärdighet och verksamhetsförmåga är att den är oberoende och sakkunnig.

Sambandet med ovan nämnda Parisprinciper och samtidigt också vad som avses med "oberoende" blir oklart i formuleringen i artikel 11. Förslaget bör för denna del förtydligas.

Enligt artikel 13 i förslaget kan direktören på förslag av kommissionen avsättas av styrelsen. I förslaget anges dock inte enligt vilka grunder direktören kan avsättas. En förutsättning för byråns oberoende är att personalen, såsom direktören, är oberoende. Detta kunde förstärkas genom att så exakt som möjligt fastställa grunderna för avsättande av direktören.

Byråns oberoende

Enligt artikel 27 i förslaget verkar det vara så att byrån inte får delta i beslutsfattandet gällande eventuellt samarbete med de länder som har ingått associeringsavtal. I ljuset av förslaget verkar beslutsfattandet inte heller ha något direkt samband med byråns årliga arbetsprogram som avses i artikel 5 i förslaget. På motsvarande sätt kan byrån enligt artikel 29 i förslaget inte heller delta i beslutsfattandet gällande fastställandet av vilka områden byråns verksamhet skall omfatta.

Nämnda bestämmelser förefaller att i viss mån strida mot artikel 15 i förslaget, enligt vilken byrån skall utföra sina uppgifter helt oberoende. Med beaktande av de ekonomiska verkningar som samarbete enligt artikel 27 har, skulle det vara motiverat att byrån kunde delta i beslutsfattandet som gäller samarbete med tredjeländer. På motsvarande sätt skulle det vara bra att överväga på vilket sätt byrån kunde delta i förfarandet som avses i artikel 29 så att dess sakkunskap kan utnyttjas vid fastställandet av de grundläggande rättighets-

frågor som byrån kommer att behandla under den nästa femårsperioden.

Förslaget till rådets beslut som har samband med förordningen

Att byrån enligt artikel 28 ges behörighet att utföra sin verksamhet också i fråga om de områden som omfattas av avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen skulle innebära att den kan agera också i sådana situationer, där det är frågan om medlemsstaternas samarbete t.ex. för att förebygga människohandel och brott mot barn samt bekämpa problem rörande de grundläggande och mänskliga rättigheter i anslutning till rasism och främlingsfientlighet. Även på dessa områden skall byråns verksamhet syfta till att hjälpa medlemsstaterna att trygga att de grundläggande rättigheterna respekteras genom erbjuda rådgivning och expertkunskap till dem. Detta skall ske genom att samla in, registrera och analysera information samt utarbeta yttranden och slutsatser. En dylik befogenhet kan enligt statsrådets uppfattning anses motiverat.