

VAVO Pohjolainen Anna-Elina

20.12.2004
julkinen

Eduskunnan suuri valiokunta

Viite

KOM(2004)693 lopullinen; SEK(2004)1281

Asia

EU/OSA; Komission tiedonanto; perusoikeuksien virasto; julkinen kuulemisasiakirja

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2004/1669

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission tiedonannosta koskien julkista kuulemisasiakirjaa Euroopan perusoikeuksien virastosta.

Kansliapäällikkö

Kirsti Rissanen

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

LIITTEET Perusmuistio (7 s.), Komission tiedonanto (14 s.)

Asiasanat	perusoikeudet,ihmisoikeudet,oikeus- ja sisäasiat,jaosto EU 38 etniset suhteet ja työvoiman vapaa liikkuvuus,jaosto EU 6 oikeus- ja sisäasiat,syrjintä,rasismi
Hoitaa	OM,SM,TM,UM
Tiedoksi	ÅLAND,EUE,KTM,LVM,MMM,OPM,PLM,STM,TH,TPK,VM,VNEUS

LAVO

Pohjolainen Anna Elina

20.12.2004

julkinen

Asia

EU/OSA; Komission tiedonanto; perusoikeuksien virasto; julkinen kuulemisasiakirja

Kokous

Liitteet

Viite

KOM(2004)693 lopullinen; SEK(2004)1281

EUTORI/Eurodoc nro: EU/2004/1669

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus:

Euroopan komissio julkaisi 25.10.2004 tiedonannon (COM(2004) 693 final) perusoikeuksien virastosta julkista kuulemista varten. Kyseessä on ensimmäinen perusoikeuksien virastoa koskeva asiakirja, jossa tarkastellaan erilaisia mahdollisuuksia järjestää viraston mandaatti, tehtävät ja toiminta sekä rakenne. Tiedonannon mukaan komissio tulee esittämään ehdotuksensa perusoikeuksien virastoa koskevaksi asetukseksi vuoden 2005 kuluessa neuvoteltuaan ensin niiden tahojen kanssa, jotka osallistuvat perusoikeuksien kehittämiseen Euroopan unionissa.

Asiakirjat:

1. KOM(2004) 693 lopullinen, 25.10.2004, Komission tiedonanto, Perusoikeuksien virasto, julkinen kuulemisasiakirja
2. SEK(2004) 1281, 25.10.2004, Document de travail des services de la Commission

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Käsittelijä(t):

Erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen, OM/julkisoikeuden yksikkö, p. 1606 7687
Lainsäädäntösihteeri Lauri Voionmaa, OM/eurooppa-oikeuden yksikkö, p. 1606 7743

Suomen kanta/ohje:

Suomi pitää Euroopan perusoikeuksien viraston (*Fundamental Rights Agency*) perustamista tervetulleena aloitteena, joka on sopusoinnussa Suomen tavoitteen kanssa vahvistaa Euroopan unionin toimintakykyä perusoikeuskysymyksissä.

Suomen kantana on, että perusoikeuksien viraston tulisi keskittyä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden perusoikeuksiin liittyvään tilanteeseen ja toimintaan. Unionin ulkosuhteisiin keskittyvän ihmisoikeusviraston perustamista ei sitä vastoin voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska tämä ei tuottaisi lisäarvoa suhteessa jo olemassa oleviin rakenteisiin. Ihmisoikeuksien edistäminen osana unionin ulkosuhteita hoidetaan tehokkaimmin nykyisten instituutioiden sisältä käsin, eikä sitä tästä syystä tulisi eristää EU:n muista toiminnoista erilliseksi tehtäväksi. Kolmansien maiden ihmisoikeustilannetta monitoroiva virasto vaatisi myös huomattavia taloudellisia ja henkilöresursseja. Liian laaja maantieteellinen mandaatti saattaisikin heikentää perustettavan toimielimen tehokkuutta ja tätä kautta sen uskottavuutta.

Suomi katsoo, että perusoikeuksien viraston toiminta-alan tulisi kattaa kaikki yhteisöoikeuden suojaamat ja perusoikeuskirjassa luetellut oikeudet ja että virastolle annettujen tehtävien tulee vahvistaa entisestään näiden oikeuksien toteutumista unionin alueella. Sopivana perustana viraston toimenkuvalla voidaan pitää Euroopan rasmin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen nykyistä mandaattia, johon sisältyy tiedon kerääminen ja analysointi sekä erityisten ihmisoikeuskysymysten esiin nostaminen lausuntojen ja raporttien muodossa. Perusoikeuksien virastoa perustettaessa tulisi turvata nykyisten rasmin ja muukalaisvihan torjuntaan liittyvien tehtävien jatkuvuus.

Vaikka perusoikeuksien viraston tuleekin olla luonteeltaan itsenäinen ja toiminnassaan riippumaton, sen tulee tehdä läheistä yhteistyötä muiden perus- ja ihmisoikeustyötä tekevien kansainvälisten ja kansallisten toimijoiden kanssa, erityisesti Euroopan neuvoston kanssa. On myös tärkeää varmistaa, että virastolla on toimiva yhteistyösuhde EU:n jäsenvaltioiden hallituksiin.

Suomi yhtyy komission esittämään näkemykseen siitä, että sopiva EY-perustamissopimuksen oikeusperusta viraston perustamiseksi on kysymys, jota komission tulee tutkia huolellisesti perusoikeuksien virastoa koskevaa asetusehdotusta laatiessaan. Ehdotuksessa olisi tältä osin varmistettava, että virasto toimii jäsenvaltioiden yhteisölle antamien toimivaltuuksien rajoissa rajoittumatta kuitenkaan vain tiettyihin perusoikeuksiin tai aloihin.

Pääasiallinen sisältö:

1 Tausta

Brysselin Eurooppa-neuvostossa 12-13.12.2003 kokoontuneet jäsenvaltioiden edustajat päättivät laajentaa Euroopan rasmin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (EUMC) toimenkuvaa perustamalla sen pohjalle uuden perusoikeuksien viraston (*Fundamental Rights Agency*). Euroopan komissio julkaisi 25.10.2004 tiedonannon (COM(2004) 693 final) perusoikeuksien virastosta julkista kuulemista varten. Kyseessä on ensimmäinen perusoikeuksien virastoa koskeva asiakirja, jossa tarkastellaan erilaisia mahdollisuuksia järjestää viraston mandaatti, tehtävät ja toiminta sekä rakenne.

Tiedonannon mukaan komissio tulee esittämään ehdotuksensa perusoikeuksien virastoa koskevaksi asetukseksi vuoden 2005 kuluessa neuvoteltuaan ensin niiden tahojen kanssa, jotka osallistuvat perusoikeuksien kehittämiseen Euroopan unionissa. Osana konsultaatioprosessia komissio on pyytänyt 17.12.2004 mennessä lähettämään sähköpostitse kommentteja, jotka tullaan julkaisemaan komission ”Your Voice in Europe” -internetsivulla. Lisäksi perusoikeuksien viraston perustamisesta järjestetään julkinen kuulemistilaisuus Brysselissä 25.1.2005.

2 Perusoikeuksien viraston luonne

Tiedonannon mukaan perusoikeuksien virasto toimisi ”risteyskohtana”, joka myötävaikuttaa eri toimijoiden yhteistyöhön perusoikeuskysymyksissä. YK:n hyväksymien standardien (ns. Pariisin periaatteiden) pohjalle perustuvat kansalliset ihmisoikeusinstituutiot voisivat jossakin määrin toimia mallina.

Virastosta tulisi muiden yhteisön virastojen tapaan eurooppalainen julkisoikeudellinen yhteisö, joka on itsenäinen oikeushenkilö ja toimii muista instituutioista erillisenä yksikkönä.

Virasto tukisi muiden EU-toimielimien, jäsenvaltioiden, kansalaisyhteiskunnan ja yksilöiden toimintaa ja sopeutuisi toimimaan myös globaaliympäristössä. Sen toiminta keskittyisi kuitenkin ainoastaan Euroopan unioniin ja sen jäsenvaltioihin. Komission tiedonannossa tällaisen rajauksen katsotaan korostavan perusoikeuksien merkitystä unionin alueella sekä edesauttavan viraston resurssien suunnittelua. Tältä osin tiedonannossa viitataan myös kantaan, jonka komissio esitti käsitellessään EU:n roolia ihmisoikeuksien ja demokratian edistämisessä kolmansissa maissa (KOM(2001) 252 final, 8.5.2001). Sen mukaan komissio ei tule ehdottamaan erityisen ulkosuhteisiin keskittyvän ihmisoikeusviraston perustamista. Yleisten asioiden neuvosto yhtyi tähän kantaan 25.6.2001.

3 Avoimia kysymyksiä

Keskeisimmät perusoikeuksien virastoa koskevat kysymykset, jotka nostetaan esiin komission tiedonannossa, ovat viraston toiminta-alan laajuus, viraston tehtävät, rakenne ja suhteet jo olemassa oleviin kansainvälisiin ja kansallisiin perus- ja ihmisoikeuselimiin. Nämä kysymykset jätetään tiedonannossa avoimiksi muun muassa siitä syystä, että komission on vielä selvitettävä, minkälainen tehtäväkuva virastolle voidaan antaa ottaen huomioon EY-perustamissopimuksen mukainen yhteisön ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako ja yhteisön toimivallan rajallisuus myös perusoikeuskysymyksissä.

3.1 Viraston toiminta-ala

Tiedonannon mukaan perusoikeuksien viraston toiminta-ala voisi rajoittua yksinomaan EU:n toimintaan eli yhteisön toimivaltaan kuuluviin asioihin. Vaihtoehtoisesti viraston tehtäväkuva voisi kattaa laajemmin myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (TEU) 7 artiklassa tarkoitetut tilanteet. Tämä määräys koskee poikkeuksellista menettelyä, jonka mukaisesti neuvosto voi todeta jäsenvaltion vakavasti rikkoneen TEU 6 artiklassa lueteltuja unionin perusarvoja – vapaus, kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltio – tai että on olemassa selvä vaara, että niitä loukataan. Jos hallitusten päämiesten tasolla kokoontuva neuvosto on todennut näin tapahtuneen, neuvosto voi päättää tällaisen jäsenvaltion EU-jäsenoikeuksien

pidättämisestä. Määräyksen voidaan katsoa edellyttävän tietynlaista ihmisoikeustilanteen monitorointia.

EU:n toimintaan ja yhteisölle kuuluvan toimivallan käyttöön liittyviin kysymyksiin keskittyessään perusoikeuksien virasto myötävaikuttaisi siihen, että perusoikeuksia ja niitä koskevia ohjelmia noudatetaan unionitasolla ja että unionin perusoikeusohjelmat pannaan asianmukaisesti täytäntöön jäsenvaltioissa. Virasto täydentäisi näin ollen olemassa olevia unionirakenteita, eikä viraston toiminta johtaisi päällekkäisyyksiin kansainvälisellä ja kansallisella tasolla. Virasto ei kuitenkaan keräisi ja käsitelisi laajemmin tietoa perusoikeustilanteesta jäsenvaltioissa, jota tarvitaan TEU 7 artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa.

Mikäli toiminta-ala kattaisi myös TEU 7 artiklan menettelyn, perusoikeuksien virasto keskittyisi EU:n toimintaan liittyvien perusoikeuskysymysten ohella myös muihin TEU 6 artiklassa tarkoitettuihin unionin perusarvoja koskeviin kysymyksiin sekä perusoikeustilanteen seurantaan yleensä jäsenvaltioissa. Tällaisissa tapauksissa viraston toiminta rajoittuisi kuitenkin ainoastaan siihen, että se tarjoaa EU-instituutioille asiantuntijana luotettavaa ja puolueetonta tietoa TEU 7 artiklan mukaisen poikkeuksellisen menettelyn perustaksi. Tiedonannon mukaan tällainen toiminta-alan rajausta saattaisi kuitenkin johtaa päällekkäisyyksiin Euroopan neuvoston ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden toiminnan kanssa, mikä edellyttäisi jatkuvaa yhteistyötä ja koordinaatiota näiden eri toimijoiden välillä. Tämä alaltaan laajempi vaikkakin TEU 7 artiklan menettelyyn rajattu mandaatti saattaisi myös heikentää perusoikeuksien viraston tehokkuutta.

3.2 Viraston toiminta-alaan kuuluvat perusoikeudet

Tiedonannossa tarkastellaan erikseen viraston toiminta-alaa (EU:n toiminta vai monitorointi yleensä 7 artiklan puitteissa) sekä toisaalta kysymystä siitä, mitä perusoikeuksia tai perusoikeusteemoja virasto voisi käsitellä. Tiedonannossa ehdotetaan, että virasto voisi valvoa kaikkien yhteisöoikeuden suojaamien ja EU-perusoikeuskirjaan sisällytettyjen oikeuksien toteutumista. Vaihtoehtoisesti perusoikeuksien virasto voisi keskittyä tiettyihin teemoihin, joilla on yhteys yhteisön politiikkoihin tai unioniin (esim. maahanmuutto-, turvapaikka-, syrjäntäkysymykset).

EU-perusoikeuskirjaan perustuva mandaatti merkitsisi erittäin laajaa toiminta-alaa sen suhteen, minkä oikeuksien toteutumista viraston olisi tarkoitus monitoroida, erityisesti jos viraston toiminta kohdistuisi yksilön ja EU-instituutioiden tai valtioiden välisten suhteiden lisäksi myös yksilöiden keskinäisiin suhteisiin kuten Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen kohdalla. Toisaalta tällainen mandaatti myötävaikuttaisi unionin eri perusoikeuksien yhdenmukaiseen kehittymiseen ja korostaisi niiden yleismaailmallista ja keskinäisriippuvaista luonnetta.

Mikäli perusoikeuksien viraston mandaatti perustuu temaattiseen lähestymistapaan, rasismin ja muukalaisvihan torjunta säilyisi yhtenä viraston painopistealueista. Temaattista mandaattia suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon suunnitelma perustaa unionin yhteyteen erityinen sukupuolten tasa-arvoa edistävä instituutti (*European Gender Institute*).

3.3 Viraston tehtävät

Tiedonannossa ehdotetaan perusoikeuksien viraston tehtäviksi erityisesti perusoikeuksia koskevien luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen keräämistä ja analysointia sekä asiantuntijalausuntojen laatimista. Tavoitteena olisi edesauttaa unionia ottamaan oikeudet huomioon politiikkojensa suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Tehtäviään suorittaessaan perusoikeuksien viraston tulisi olla säännöllisessä yhteydessä EU-instituutioihin, jäsenvaltioihin sekä kansalaisyhteiskuntaan.

Tietoja tulisi kerätä yhteistyössä jäsenvaltioiden, kansalaisyhteiskunnan edustajien, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden sekä Euroopan neuvoston kanssa. Myös riippumattomien asiantuntijoiden verkosto voisi toimia hyödyllisenä tietolähteenä virastolle.

Komission ehdotuksen mukaan tiedon kerääminen voisi tapahtua aktiivisesti esimerkiksi luomalla Euroopan rasismia ja muukalaisvihaa koskevan verkoston (Raxen) rinnalle muita samantyyppisiä yhteistyömuotoja. Tämä tiedonkeruumuoto edellyttäisi, että virasto arvioi huolella tiedon luotettavuuden. Toisaalta tietoa voitaisiin kerätä passiivisesti siten, että EU-toimielimet ja jäsenvaltiot toimittaisivat virastolle tietoa esimerkiksi säännöllisten raporttien muodossa. Tällaista aineistoa voitaisiin täydentää kansalaisjärjestöjen tai muiden kansalaisyhteiskunnan edustajien raporteilla. Päävastuu tiedon luotettavuudesta jäisi tässä tapauksessa EU-toimielimille ja jäsenvaltioille.

Tiedon keruun ja analysoinnin päämääränä tulisi tiedonannon mukaan olla asiantuntijakannanottojen laatiminen. Kannanotot voitaisiin julkaista raporteina tai tiedottaa EU-toimielimille ja jäsenvaltioille muilla tavoin.

Viraston työstä tiedottamisen sekä vuoropuhelun kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa tulisi muodostaa osa viraston viestintästrategiaa, joka edesauttaa perusoikeuksien viraston ja muiden perusoikeustoimijoiden yhteistyötä. Strategiaan kuuluisi erityisesti katsausten julkaiseminen, tietopaketit ja tutkimukset sekä internetsivustojen sekä tietokannan luominen.

3.4 Viraston suhteet kansalaisyhteiskuntaan ja muihin toimijoihin

Viraston tulisi luoda yhteydet kansalaisjärjestöihin, etujärjestöihin, yliopistoihin sekä muihin yhteistyökumppaneihin perusoikeuksien alalla sekä asiantuntijaelimiin henkilötietojen ja yksityisyyden suojaa koskevissa kysymyksissä. Säännöllisiä yhteyksiä voitaisiin ylläpitää eri osapuolten kesken perustetun yhteistyöverkoston kautta.

Tiedonannossa korostetaan läheisen yhteistyön tarvetta Euroopan neuvoston kanssa. Esimerkkinä mainitaan Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen ja Euroopan neuvoston rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) välinen yhteistyö. Lisäksi läheiset yhteydet tulisi luoda esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun toimistoon.

Erityisesti huomiota tulisi tiedonannon mukaan kiinnittää yhteistyökanaviin, joita perusoikeuksien virasto voisi kehittää kansallisiin ihmisoikeusinstituutioihin.

On myös tärkeää selvittää, miten perusoikeuksien virasto voisi tehdä yhteistyötä riippumattomien asiantuntijoiden verkoston kanssa ja tuottaako molempien rakenteiden ylläpitäminen todellista lisäarvoa perusoikeuksien suojeluun.

3.5 Viraston asema ja rakenne

Tiedonannossa korostetaan perusoikeuksien viraston itsenäistä ja ulkopuolisista tahoista riippumatonta asemaa. Vastaavasti viraston poliittisen, taloudellisen, hallinnollisen ja oikeudellisen vastuun toteuttamiseksi tulee luoda asianmukainen järjestelmä. Viraston suunnitellaan olevan kevyt sekä henkilöstörakenteeltaan että resursseiltaan, ja sen edustavuutta ja toiminnan avoimuutta pidetään tärkeänä.

Komission, Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja Euroopan neuvoston edustajien osallistumista perusoikeuksien viraston hallintoelinten työhön pidetään keinona korostaa perusoikeuksien viraston tärkeää asemaa. Hallintoelinten tulee omata viraston työohjelman laatimisessa ja viraston hallinnoimisessa tarvittava asiantuntemus. Niiden tulee myös pystyä takaamaan virastolle paras mahdollinen vaikutusvalta suhteessa jäsenvaltioiden ja EU-instituutioiden päätöksentekijöihin. Tiedonannon mukaan Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen hallintorakenteita (hallintoneuvosto, johtokunta ja johtaja) voisi olla suositeltavaa täydentää erityisellä ”tiedeneuvostolla”.

Kansallinen käsittely:

Eduskuntakäsittely:

Kansallinen lainsäädäntö:

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat	perusoikeudet, ihmisoikeudet, oikeus- ja sisäasiat, jaosto EU 38 etniset suhteet ja työvoiman vapaa liikkuvuus, jaosto EU 6 oikeus- ja sisäasiat, syrjintä, rasismi
Hoitaa	OM, SM, TM, UM
Tiedoksi	ÅLAND, EUE, KTM, LVM, MMM, OPM, PLM, STM, TH, TPK, VM, VNEUS



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 25.10.2004
KOM(2004) 693 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Perusoikeuksien virasto
Julkinen kuulemisasiakirja

{SEK(2004)2181}

KOMISSION TIEDONANTO

Perusoikeuksien virasto Julkinen kuulemisasiakirja

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	3
2.	VIRASTON TOIMINTA-ALA	5
2.1.	Yhteisön (tai unionin) oikeuden soveltamisalaan rajoittuvat toimivaltuudet	5
2.2.	Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan kattavat toimivaltuudet	6
3.	VIRASTON TEHTÄVÄNKUVAAN SISÄLTYVÄT OIKEUDET JA AIHEALUEET	7
4.	MAANTIETEELLINEN KATTAVUUS	8
5.	VIRASTOLLE OSOITETTAVAT TEHTÄVÄT	8
5.1.	Tiedonkeruu ja -analysointi	8
5.2.	Unionin toimielimille ja jäsenvaltioille esitetyt lausunnot	9
5.3.	Viestintään ja vuoropuheluun perustuva strategia	9
6.	VIRASTON JA KANSALAISYHTEISKUNNAN VÄLISTEN YHTEYKSIEN VARMISTAMINEN	10
7.	VIRASTON JA MUIDEN YKSIKÖIDEN VÄLISEN SYNERGIAN VARMISTAMINEN	10
7.1.	Euroopan neuvosto	10
7.2.	Ihmisoikeuksia edistävät ja suojelevat kansalliset laitokset	10
7.3.	Perusoikeuksien parissa työskentelevien riippumattomien asiantuntijoiden verkosto	10
8.	VIRASTON RAKENNE	10
	Liite: Viitteet	12

1. JOHDANTO

Brysselissä 12. ja 13. joulukuuta 2003 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa jäsenvaltioiden edustajat päättivät laajentaa Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen toimivaltaa (1)¹ ja muodostaa keskukselta perusoikeuksien viraston (2).

Päätös lopettaa pitkään jatkuneen keskustelun, jonka aikana on useaan otteeseen otettu kantaa tällaisen viraston perustamisen puolesta (3). Kölnissä vuoden 1999 kesäkuussa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston kokouksessa oli ehdotettu, että tarkasteltaisiin mahdollisuutta perustaa ihmisoikeuksia ja demokratiaa edistävä virasto (4). Myös Euroopan parlamentti kannatti tätä ajatusta (5).

Komissio kannattaa täysin tätä päätöstä, joka on perusoikeuksien noudattamista koskevien unionin nimenomaisten sitoumusten mukainen (6).

Lisäksi liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn Euroopan yleissopimukseen vahvistaa unionin sitoutumista perusoikeuksien suojelemiseen, sillä ulkoisella tuomioistuINVALVONNALLA valvotaan, että unioni kunnioittaa perusoikeuksia (7).

Kun otetaan huomioon seurantakeskukselle osoitetut tehtävät, päätös perusoikeuksien viraston perustamisesta on tälle luonnollinen jatko. Jo nyt seurantakeskuksen tehtävänä on antaa yhteisön toimielimille keinot, joiden avulla ne voivat täyttää velvoitteensa noudattaa perusoikeuksia toimivaltaansa piiriin kuuluvien politiikkojen ja säädösten suunnittelussa ja täytäntöönpanossa (8). Seurantakeskuksella on tätä nykyä rajallinen henkilöstömäärä ja budjetti (9), ja sen pääasiallisena tehtävänä on kerätä ja analysoida tietoja rasismista ja muukalaisvihasta sekä tutkia niiden syitä.

Kun päätös oli tehty joulukuussa 2003, komissio teki ehdotuksen seurantakeskuksen perustamisasetuksen uudelleenlaatimisesta (10) sen jälkeen, kun seurantakeskuksesta oli tehty ulkoinen arviointi (11). Vaikka ehdotus vedettiin pois, seurantakeskuksen arvioinnin aikana tehdyt päätelmät ovat edelleen ajankohtaisia, ja ne otetaan huomioon virastoa perustettaessa.

Viraston perustamiseen liittyy hienovaraisuutta vaativia kysymyksiä, kuten oikeusperusta (koska yhteisöllä on perusoikeuksien osalta rajoitetut toimivaltuudet, komissio tarkastelee huolellisesti tämän seikan vaikutuksia asetuksen sisältöön laatiessaan viraston perustamista koskevaa asetusehdotusta), viraston käyttöön tulevat rahoitusvarat (12) ja kysymykset, jotka liittyvät viraston toiminta-alan määrittelyyn, virastolle mahdollisesti osoitettaviin tehtäviin sekä viraston suhteisiin Euroopan neuvostoon ja muihin kansainvälisiin laitoksiin. Esille nousee myös nykyisen rakenteen mukauttamiseen liittyviä kysymyksiä, sillä viraston toiminnan tehokkuus halutaan varmistaa.

Kun näihin kysymyksiin etsitään vastauksia, on otettava huomioon ne tahot, joiden parhaaksi virasto työskentelee: unionin toimielimet, jäsenvaltiot ja

¹ Liitteet sisältyvät valmisteluasiakirjaan SEK(2004)2181.

kansalaisyhteiskunta yleensä. Viraston on tarkoitus helpottaa yhteyksiä perusoikeuksien alalla toimivien eri toimijoiden välillä, mikä loisi synergiaa ja lisäisi vuoropuhelua eri tahojen välillä. Tämä hyödyttäisi perusoikeuksien haltijoita, kansalaisia ja kaikkia henkilöitä EU:n alueella.

Virastoa perustettaessa voidaan hakea innoitusta kansallisista laitoksista, joita jotkin jäsenvaltiot ovat perustaneet ihmisoikeuksien suojelemiseksi ja edistämiseksi YK:n laatimien periaatteiden mukaisesti (13) (14), vaikka näitä esimerkkejä ei voidakaan seurata suoraan, kun otetaan huomioon EU:n erityisluonne. YK:n periaatteiden mukaisesti näiden laitosten tehtävien on oltava neuvoa-antavia, tiedottavia ja seurantaan liittyviä, ja laitokset voivat erityisesti antaa lausuntoja, laatia tutkimuksia ja raportteja sekä toteuttaa koulutus- ja tiedotusohjelmia.

Joillakin kansallisilla laitoksilla on myös oikeudellista toimivaltaa lähellä olevia valtuuksia (valitusten ja vetoomusten käsittely). Virastolla ei voi olla tällaista toimivaltaa, joka on jo perustamissopimuksessa annettu toimielimille: komission tehtävänä on yhteisön oikeuden asianmukaisen soveltamisen valvominen, ja sen asemaa on kunnioitettava.

Johdetun oikeuden säädöksellä perustetun viraston tehtävämääritys ei voi rajoittaa unionin toimielimille perustamissopimuksissa annettuja toimivaltuuksia. Kuten kaikki muutkin yhteisön virastot, perusoikeuksien virasto on yhteisön toimielimistä erillinen julkisoikeudellinen yhteisön laitos, jolla on oikeushenkilöllisyys, ja sen on täytettävä perustamiskirjassaan täsmennetyt erityiset tekniset, tieteelliset tai hallinnolliset tehtävät ilman minkäänlaista päätöksentekovaltaa. Sen tehtävä on antaa tukea, josta voivat hyötyä toimielimet, jäsenvaltiot, kansalaisyhteiskunnan toimijat ja kansalaiset.

Viraston on myös oltava vastaanottavainen sitä ympäröivälle maailmalle. Perusoikeuksien alalla toimivien eri toimijoiden välistä vuoropuhelua on kannustettava myös tällä tasolla.

Julkinen kuuleminen

Komissio esittelee vuonna 2005 virastoa koskevan asetusehdotuksen pohdittuaan asiaa ensin perusteellisesti kaikkien niiden kanssa, joille perusoikeuksien kehittäminen EU:ssa on tärkeää (15).

Tätä varten komissio toivoo saavansa asiaa koskevia huomioita viimeistään 17. joulukuuta 2004 sähköpostitse seuraavaan osoitteeseen:

JAI-charte@cec.eu.int

Saadut huomiot julkaistaan ”Sinun äänesi Euroopassa” -sivustolla kirjoittajan nimellä, jollei tämä halua esiintyä nimettömänä taikka halua, että hänen esittämänsä huomiot käsitellään kokonaisuudessaan luottamuksellisina.

Virastosta käytävä vuoropuhelu päätetään 30. marraskuuta 2004 järjestettävällä kuulemistilaisuudella, johon kaikki kiinnostuneet voivat osallistua.

2. VIRASTON TOIMINTA-ALA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa luetaan yhteisön peruseriaatteet. Siinä vahvistetaan, että unioni perustuu vapauden ja kansanvallan sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion periaatteisiin, ja korostetaan, että nämä periaatteet ovat jäsenvaltioille yhteisiä. Toisessa kohdassa todetaan, että unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

Perusoikeuskirjassa vahvistetaan oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioiden yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen, Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Perusoikeuskirjassa täsmennetään, että sen määräykset koskevat Euroopan unionin toimielimiä, elimiä ja virastoja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta (16).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa (17) vahvistetaan kaikkien jäsenvaltioiden velvollisuus kunnioittaa 6 artiklassa mainittuja periaatteita. Jos tätä velvollisuutta rikotaan, käynnistyy menettely, joka antaa unionille mahdollisuuden toimia ennaltaehkäisevästi, jos on olemassa selvä vaara, että jotakin näistä periaatteista rikotaan vakavasti, taikka todeta, että jotakin näistä periaatteista on rikottu vakavasti ja jatkuvasti. Kyseisen 7 artiklan soveltamisala on laaja, sillä sen unionin toimielimille antamat toimintamahdollisuudet eivät rajoitu pelkästään unionin oikeuden soveltamiseen vaan kattavat myös yksittäisen jäsenvaltion itsenäisen toiminnan piiriin kuuluvat rikkomukset.

Kuinka viraston toiminta-alan laajuus pitäisi määrittää, kun otetaan huomioon, että viraston on määrä seurata perusoikeuksia aihealueittain eikä sen ole tarkoitus laatia maakohtaisia raportteja? Olisiko toiminta-ala rajoitettava yhteisön (tai unionin) oikeuden soveltamisalaan vai voidaanko sitä laajentaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan soveltamisalaan? Kyseisessä artiklassa määrätyn menettelyn soveltaminen on poikkeuksellista ottaen huomioon niiden tilanteiden vakavuus, joissa sitä on määrä soveltaa.

On varmistettava, että viraston toiminta-alan valinnalla tuodaan todellista lisäarvoa perusoikeuksien suojeluun eikä vaaranneta viraston tehokkuutta.

2.1. Yhteisön (tai unionin) oikeuden soveltamisalaan rajoittuvat toimivaltuudet

Jos viraston toimivaltuudet rajoitetaan yhteisön (tai unionin) oikeuden soveltamisalaan, virasto voisi omalta osaltaan vaikuttaa perusoikeuksien kunnioittamiseen sekä yhteisön oikeuden ja politiikkojen että jäsenvaltioissa toteutetun täytäntöönpanon kautta.

Näin virasto täydentäisi perusoikeuksien suojelemiseen ja edistämiseen tähtäävää yhteisön nykyistä järjestelmää, joka koostuu seuraavista osa-alueista:

- yhteisöjen tuomioistuimen harjoittama tuomioistuinvalvonta, jota vahvistetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toteuttamalla ulkoisella valvonnalla yhteisön liittyttyä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn Euroopan yleissopimukseen,
- Euroopan oikeusasiamiehen harjoittama valvonta, jolla varmistetaan, että unionin toimielimet kunnioittavat oikeutta hyvään hallintoon,
- Euroopan tietosuojavaltuutetun harjoittama valvonta, joka koskee luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojelua yhteisöjen toimielimen tai elimen suorittaman henkilötietojen käsittelyn osalta,
- Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission unionin sisä- ja ulkopuolella harjoittama poliittinen seuranta ja niiden laatimat vuotuiset kertomukset, joissa käsitellään myös yhteisöllä perusoikeuksien osalta olevien toimivaltuuksien piirin ylittäviä seikkoja,
- riippumattomien laitosten perustaminen yhteisön lainsäädännön vaatimusten mukaisesti perusoikeuksien valvomiseksi (18) tietyillä aloilla, kuten syrjinnän vastustaminen tai henkilökohtaisten tietojen suojeleminen,
- seurantakeskuksen asema rasismien ja muukalaisvihan torjunnassa sen harjoittaessa tutkimustoimintaansa ja ylläpitäessä suhteita kansalaisyhteiskuntaan.

Jos viraston toimivaltuudet rajataan tiukasti yhteisön toimivaltuuksiin kuuluviin aloihin, vältetään päällekkäistä työtä muiden kansainvälisellä ja kansallisella tasolla aktiivisesti toimivien järjestöjen kanssa. Synergian lisäämiseksi olisi suotavaa varmistaa toimintojen yhteensovittaminen viraston ja Euroopan neuvoston kaltaisten kansainvälisten järjestöjen sekä perusoikeuksien suojelemiseksi ja edistämiseksi perustettujen kansallisten laitosten välillä.

Tämän vaihtoehdon haittapuolena on, että virastoa ei voitaisi pyytää keräämään ja käsittelemään tietoja, joita tarvittaisiin jonkin tietyn, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa määrätyn menettelyn mahdollisesti käynnistävän tilanteen tarkastelemiseksi, jos tilanne ei ole yhteydessä unionin oikeuteen tai ylittää perusoikeuksien alan.

2.2. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan kattavat toimivaltuudet

Kuten on jo todettu, 7 artiklassa unionille annetaan erilainen toimivalta kuin se, jota se harjoittaa jäsenvaltioiden suhteen varmistaakseen, että ne kunnioittavat perusoikeuksia unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa. Siinä annetaan unionille mahdollisuus toimia unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella ja näin ollen jäsenvaltioiden itsenäisen toiminnan piiriin kuuluvilla aloilla.

Kyseinen menettely ei myöskään rajoitu perusoikeuksien kunnioittamiseen, vaan 7 artiklassa viitataan itse asiassa kaikkiin 6 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin

periaatteisiin eli vapauden, kansanvallan, oikeusvaltion sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen periaatteisiin.

Jos viraston toiminta-alaan sisällytetään ennakkovaroituksen antaminen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa, viraston tehtävänä olisi kuitenkin ainoastaan asiantuntija-avun antaminen toimielimille, jotta ne voisivat perustaa päätöksensä luotettaviin ja puolueettomiin tietoihin.

Toisaalta voidaan kysyä, voiko virasto toimia tehokkaasti, jos sen toimivaltuudet ovat näin laajat ja kattavat jäsenvaltiossa esiintyvät kaikki tilanteet. Lisäksi tällaiset toimivaltuudet voisivat aiheuttaa päällekkäisyyttä Euroopan neuvoston ja ihmisoikeuksia edistävien kansallisten laitosten toiminnan kanssa. Jos toimintaa ei yhteensoviteta hyvin näiden eri tahojen kanssa, kaksinkertaisen työn ja ristiriitaisuuksien vaara on todellinen. Tällaisten tilanteiden ehkäisemiseksi viraston olisi käytävä jatkuvaa vuoropuhelua löytääkseen yhteistyökeinot, joiden avulla se voi hyödyntää muiden asiantuntemusta.

3. VIRASTON TEHTÄVÄNKUVAAN SISÄLTYVÄT OIKEUDET JA AIHEALUEET

Perusoikeuskirjasta päätettiin Nizzassa joulukuussa 2000, ja se on sisällytetty perustuslakisopimuksen II osaan. Se on oikeudellisesti sitova, ja siihen on koottu kaikki oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka sitovat perustuslakisopimuksen voimaantulon jälkeen unionin toimielimiä sekä jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta. Komissio katsoo, että vaikka perusoikeuskirja ei olekaan vielä oikeudellisesti sitova, se ilmentää aidosti yhteisön oikeusjärjestelmän suojaamia perusoikeuksia yleisinä periaatteina.

Näin ollen sitä ei voida jättää huomiotta viiteasiakirjana, kun keskustellaan viraston toiminta-alan määrittämisestä.

Saattaisi olla aiheellista pyytää virastoa seuraamaan kaikkia yhteisön oikeusjärjestelmän suojaamia ja perusoikeuskirjassa esitettyjä perusoikeuksia (19). Näin EU:n perustana olevista oikeuksista saataisiin yleiskuva, joka on olennaisen tärkeä eri perusoikeusluokkien sopusointuiselle kehittämiselle. Näin voitaisiin varmistaa, ettei oikeuksia tärkeysjärjestykseen asettamalla vaarannettaisi niiden yleismaailmallisuutta tai estettäisi korostamasta niiden keskinäistä riippuvuutta.

Viittaus perusoikeuskirjaan laajentaisi kuitenkin viraston toiminta-alaa hyvin merkittävästi varsinkin, jos viraston toimintaan sisällytettäisiin perusoikeuksien noudattaminen yksilöiden ja unionin toimielinten tai valtioiden välisissä suhteissa sekä tämän lisäksi kaikissa yksilöiden välisissä sosiaalisissa suhteissa, kuten tällä hetkellä on rasismien ja muukalaisvihan osalta.

Toinen vaihtoehto olisi suunnata viraston toimintaa aihealueille, joilla on erityinen yhteys yhteisön tai unionin politiikkaan (maahanmuutto, turvapaikanhaku, syrjimättömyys, eettiset kysymykset, rikosoikeudellisen menettelyn takeet, väkivalta, jne.). Näistä rasismi ja muukalaisviha olisivat edelleen etusijalla viraston toiminnassa. Perustana on joulukuussa 2003 tehty päätös, jossa säädetään seurantakeskuksen toimivaltuuksien lisäämisestä. Tältä osin viraston toimintaa

määriteltäessä on otettava huomioon Eurooppa-neuvoston hiljattainen päätös Euroopan tasa-arvoinstituutin perustamisesta (20).

Mikä vaihtoehto sitten valitaankin, on varmistettava tasapaino viraston mahdollisesti hyvinkin laajan toiminta-alan ja toiminnan tehokkuuden välillä. Tiettyä joustoa tarvitaan.

4. MAANTIETEELLINEN KATTAVUUS

Olisiko viraston toiminnan rajoituttava unioniin vai katettava myös unionin ulkopuoliset maat?

Jos viraston toiminta rajoitetaan unioniin, korostetaan selkeästi halua painottaa perusoikeuksien keskeistä asemaa unionissa ja lisätään toimielinten vastuuta perusoikeuksien alalla. Näin voitaisiin myös hyvin kohdentaa virastolta vaadittavia valmiuksia ja asiantuntemusta.

Toimivaltuuksien laajentaminen unionin ulkopuolisiin maihin saattaisi vesittää tämän viestin. Komissio ei kannattanut toimivaltuuksien laajentamista tiedonannossaan ”Euroopan unionin tehtävä ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen edistämiseksi kolmansissa maissa” (21), ja neuvosto yhtyi tähän näkemykseen 25. päivänä kesäkuuta 2001 esittämässään päätelmässä (22). Lisäksi unionin ulkopoliitikassa otetaan jo yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa harjoitetussa yhteistyössä huomioon ihmisoikeuksien kunnioittaminen.

5. VIRASTOLLE OSOITETTAVAT TEHTÄVÄT

Viraston tulisi kerätä tietoja perusoikeuksista, jotta unioni voisi täydellisesti ottaa huomioon perusoikeudet laatiessaan ja toteuttaessaan politiikkojaan.

Viraston mahdolliset tehtävät voitaisiinkin kohdentaa kahdelle alalle: tiedonkeruu ja -analysointi ja lausuntojen laatiminen (23).

Näiden tehtävien rinnalle voisi ajatella muitakin tehtäviä, joiden erityisenä tavoitteena olisi varmistaa säännöllinen vuoropuhelu unionin toimielinten, jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa perusoikeuksien edistämiseksi.

5.1. Tiedonkeruu ja -analysointi

Viraston tärkeimmäksi tehtäväksi voitaisiin määritellä puolueettomien, luotettavien ja Euroopan tasolla vertailukelpoisten tietojen keruu ja analysointi. Jotta virasto voisi täyttää tämän tehtävän hyvin, sen olisi aktiivisesti verkotuttava muiden yksiköiden kanssa.

Tiedonkeruu on vuoden 1997 asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti seurantakeskuksen tärkein tehtävä.

Tietoja olisi kerättävä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja aktiivisesti perusoikeuksien alalla toimivien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa (valtiosta riippumattomat järjestöt, perusoikeuksia edistävät kansalliset laitokset ja Euroopan neuvosto).

Perusoikeuksien parissa työskentelevien riippumattomien asiantuntijoiden verkosto voisi myös olla tärkeä tiedonlähde virastolle.

On useita eri keinoja kerätä tietoja ja varmistaa niiden laadukkuus. Tarvitaan myös asianmukaiset keinot varmistamaan tiedon puolueettomuus, luotettavuus ja vertailukelpoisuus.

Virastoa voidaan pyytää ottamaan käyttöön aktiiviset tiedonkeruumenetelmät. Tämä on seurantakeskuksen lähestymistapa Raxen-verkossa (24). Virasto voisi näin ollen luoda vähintään yhden verkon, joka auttaisi sitä tämän tehtävän täyttämässä ja täydentäisi nykyistä verkkoa.

Tiedonkeruu voi myös olla passiivista, jos unionin toimielimet ja jäsenvaltiot velvoitetaan toimittamaan tietoja esimerkiksi säännöllisten raporttien avulla. Tällaisia tietoja voitaisiin täydentää valtiosta riippumattomien järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden vapaaehtoisesti antamilla raporteilla. Jos tiedonkeruu hajautetaan, kysymys tietojen luotettavuudesta ja vertailukelpoisuudesta jää avoimeksi.

Jos virasto etsii aktiivisesti tietoja eri lähteistä, sen on oltava erityisen huolellinen tietoja valitessaan ollakseen varma kerättyjen tietojen luotettavuudesta. Yhteisön virkamiesten ja kansallisten viranomaisten osuus on tällöin vähäisempi.

Passiivinen tapa hankkia tietoja vapauttaa viraston velvoitteesta ottaa käyttöön mekanismit tiedon keräämiseksi ja lisää velvollisuuksia, joita unionin toimielimillä ja jäsenvaltioilla on tiedonvälityksen ja tietojen laadun suhteen. Järjestelmällisesti annettavien raporttien avulla voitaisiin lisäksi säännöllisesti seurata perusoikeuksien tilanteen kehittymistä.

5.2. Unionin toimielimille ja jäsenvaltioille esitetyt lausunnot

Tiedonkeruun ja -analysoinnin jälkeen toimielimille ja jäsenvaltioille olisi esitettävä lausunto, jossa virasto esittäisi pohdintansa tulokset.

Kyseeseen voivat tulla julkaistavat raportit tai muut tiedonvälitystavat.

5.3. Viestintään ja vuoropuheluun perustuva strategia

Viraston työn tulosten levittämisen ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden kanssa käydyn vuoropuhelun tukena on oltava selkeästi määritelty ja keskustelukumppaneiden tarpeisiin mukautuva viestintästrategia, jonka avulla voidaan luoda edellytykset kansallisen tason ja Euroopan neuvoston toimien kanssa yhteensovitulle tiedotus- ja valistuspolitiikalle perusoikeuksista.

Tällaiseen viestintästrategiaan sisältyisi kausijulkaisujen, tiedotuslehtisten ja tutkimusten julkaiseminen sekä verkkosivujen ja tietokantojen ylläpitäminen. Viestintästrategia olisi tärkeä väline viraston ja perusoikeuksien alalla toimivien eri toimijoiden, erityisesti valtioista riippumattomien järjestöjen (25), välisessä vuoropuhelussa sekä yhteistyössä Euroopan neuvoston ja ihmisoikeuksia edistävien kansallisten laitosten kanssa.

6. VIRASTON JA KANSALAISYHTEISKUNNAN VÄLISTEN YHTEYKSIEN VARMISTAMINEN

Viraston olisi vaalittava suhteita valtiosta riippumattomiin järjestöihin, työmarkkinaosapuoliin, yliopistoihin, muihin perusoikeuksien alalla toimiviin kumppaneihin sekä erityiselimiin, jotka edistävät perusoikeuksien suojelua henkilötietojen ja yksityisyyden suojan alalla.

Virastolta olisi edellytettävä säännöllistä yhteydenpitoa näiden kumppaneiden kanssa, sillä ne voivat asiantuntemuksellaan edistää huomattavasti viraston työtä.

Yhteydenpito voisi tapahtua kaikki nämä kumppanit yhteenkokoavassa verkossa.

Viraston toiminta ei saa kuitenkaan vaarantaa näiden kumppaneiden toimintavapautta.

7. VIRASTON JA MUIDEN YKSIKÖIDEN VÄLISEN SYNERGIAN VARMISTAMINEN

7.1. Euroopan neuvosto

Euroopan neuvoston kanssa tarvitaan samantapaista tiivistä yhteistyötä kuin seurantakeskuksen ja Euroopan neuvoston rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) välillä (27). Euroopan neuvosto voisi olla osakkaana (26) viraston rakenteissa.

Euroopan neuvoston kanssa tehtävän yhteistyön yksityiskohdista on sovittava kahdenvälisesti. Lisäksi on toivottavaa, että virasto on läheisessä yhteistyössä esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kanssa, jotta niiden toimivaltuudet täydentävät toisiaan.

7.2. Ihmisoikeuksia edistävät ja suojelevat kansalliset laitokset

Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä suhteisiin, joita virasto voi kehittää kansallisten laitosten kanssa, jotta kukin taho voisi päättää omasta työohjelmastaan. Virasto ja jäsenvaltioiden kansalliset laitokset tai vastaavat tahot voisivat toimia verkottuneesti.

7.3. Perusoikeuksien parissa työskentelevien riippumattomien asiantuntijoiden verkosto

On pohdittava, miten virasto voisi lisätä synergiaa perusoikeuksien parissa työskentelevien riippumattomien asiantuntijoiden verkoston kanssa. Komissio perusti kyseisen verkoston Euroopan parlamentin pyynnöstä. Lisäksi olisi tarkasteltava, tuoko kahden rakenteen säilyttäminen todellista selkeää lisäarvoa perusoikeuksien edistämiseen ja suojelemiseen.

8. VIRASTON RAKENNE

Viraston on oltava riippumaton, jotta se voi täyttää tehtävänsä puolueettomasti.

Riippumattomuus on varmistettava suhteessa kaikkiin niihin tahoihin, joihin virasto on yhteydessä: komissioon, Euroopan parlamenttiin, neuvostoon, jäsenvaltioihin ja kansalaisyhteiskuntaan.

Vastapainona viraston riippumattomuudelle sen hoitaessa sille osoitettuja tehtäviä on myös selkeästi määriteltävä viraston velvollisuudet (poliittiset, varainhoidolliset, hallinnolliset, oikeudelliset).

Samalla on varmistettava viraston toiminnan tehokkuus – viraston rakenteiden on tarkoitus olla kevyitä henkilöstön ja talousarvion osalta – sekä avoimuus ja edustavuus.

Näitä seikkoja on pohdittava ja tehtävä johtopäätökset viraston rakenteesta ja sen hallintoelinten koostumuksesta.

Komission, Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden sekä Euroopan neuvoston edustajien osallistuminen hallintoelinten toimintaan olisi osoitus viraston tärkeydestä.

Viraston toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi viraston hallintoelinten on:

- oltava tarpeeksi asiantuntevia määrittelemään viraston työohjelma ja huolehtimaan sen hallinnosta,
- varmistettava viraston mahdollisimman suuri vaikutus jäsenvaltioiden päättäjiin ja unionin toimielimiin. Tiedoneuvoston lisääminen seurantakeskuksen rakenteisiin (hallintoneuvosto, johtokunta ja johtaja) (28) saattaisi olla aiheellista.

LIITE: VIITTEET

- (1) Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus on perustettu 2 päivänä kesäkuuta 1997 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1035/97 (EYVL L 151, 10.6.1997, s. 11). Seurantakeskuksen päätehtävänä on kerätä ja analysoida tietoja rasismista, muukalaisvihasta ja antisemitismistä sekä tutkia näiden ilmiöiden syitä, jotta se voisi auttaa yhteisöä ja jäsenvaltioita laatimaan ja kohdentamaan politiikkojaan. Seurantakeskus toimii Wienissä. Sen palveluksessa on noin 30 työntekijää ja vuonna 2003 sen toimintabudjetti oli 6,5 miljoonaa euroa.
- (2) Ilmaisuja ”perusoikeudet” ja ”ihmisoikeudet” käytetään tässä tekstissä samassa merkityksessä.
- (3) Vuonna 2000 laaditussa viisaiden raportissa (Martti Ahtisaaren, Jochen Froweinin ja Marcelino Orejan Pariisissa 8. syyskuuta 2000 julkistama raportti, jossa tarkasteltiin Itävallan hallituksen sitoutumista yhteisiin eurooppalaisiin arvoihin erityisesti vähemmistöjä, pakolaisia ja maahanmuuttajia koskevien kysymysten osalta) suositeltiin Euroopan ihmisoikeusviraston perustamista. Tavoitteena oli edistää EU:n oman valvonta- ja arviointimekanismin käyttöönottoa, jotta voitaisiin arvioida kunkin jäsenvaltion yksilöllistä sitoutumista ja käyttäytymistä suhteessa yhteisiin eurooppalaisiin arvoihin.
- (4) Puheenjohtajan päätelmien 46 kohta.
- (5) Ks. erityisesti Euroopan parlamentin päätöslauselma ihmisoikeuksien toteutumisesta Euroopan unionissa, 16.3.2000, 94 kohta (A5-0050/2000), Euroopan parlamentin päätöslauselma kansainvälisestä ihmisoikeustilanteesta ja Euroopan unionin ihmisoikeuspolitiikasta, 16.3.2000, 10 kohta (A5-0060/2000), Euroopan parlamentin päätöslauselma perusoikeuksien tilasta Euroopan unionissa vuonna 2001, 15.1.2003, 8 kohta (A5-0451/2002) ja Euroopan parlamentin päätöslauselma komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Euroopan unionin tehtävä ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen edistämiseksi kolmansissa maissa, 25.3.2002, 25 kohta (A5-0084/2002).
- (6) Unionin ehdoton sitoumus kunnioittaa perusoikeuksia perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklaan. Perusoikeuskirja, jota koskeva juhlallinen julistus annettiin Nizzassa joulukuussa 2000 ja joka on julkaistu EYVL:n numerossa C 364, 18.12.2000, s. 1, on sisällytetty Euroopan perustuslakia koskevan sopimuksen II osaan, jolloin siitä on tullut oikeudellisesti sitova. Se ilmentää aidosti yhteisön oikeusjärjestelmän suojaamia perusoikeuksia yleisinä periaatteina.
- (7) Euroopan unioni ei toistaiseksi ole liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen, vaikka liittymisen oikeudellisista ja poliittisista seurauksista on keskusteltu ja niitä on tutkittu jo vuosia.

Kysymystä käsiteltiin mm. perusoikeuskirjan valmistelun yhteydessä. Perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa todetaan, että ”siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa”.

Euroopan perustuslakia koskevan sopimuksen I-9 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mutta tämä ei vaikuta perustuslaissa määritellyyn unionin toimivaltaan.

- (8) Ks. asetuksen (EY) N:o 1035/97 johdanto-osan toinen kappale.
- (9) Seurantakeskuksessa työskentelee tällä hetkellä 30 henkilöä, ja sen talousarvio vuonna 2003 oli 6,5 miljoonaa euroa.
- (10) Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen toiminnasta sekä ehdotus neuvoston asetuksen (EY) N:o 1035/97 uudelleen laatimisesta (*refonte*) (KOM(2003) 483 lopullinen).
- (11) Arviointiraportti on saatavilla Internet-osoitteessa:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/origin/eumc_ev al2002_fr.pdf
- (12) Komissio sitoutuu toteuttamaan ennen asetusehdotuksen esittämistä ennakoarvioinnin moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.
- (13) Liitteenä on perusoikeuksia käsittelevien riippumattomien asiantuntijoiden verkoston laatima asiakirja, jossa esitellään ihmisoikeuksien suojelemista ja edistämistä varten kussakin jäsenvaltiossa käyttöön otetut mekanismit.
- (14) Myös Euroopan neuvosto on esittänyt periaatteita, jotka koskevat riippumattomien kansallisten laitosten perustamista ihmisoikeuksien edistämistä ja suojelua varten (suositus R (97) 14, 30.9.1977).
- (15) Keskustelun pohjana ovat olleet mm. Joke Swiebelin esittämä Euroopan parlamentin valmisteluasiakirja (PE 339.635) sekä Amnesty Internationalin, Social Platformin ja FIDH-AE:n (Association européenne pour la défense des droits de l'homme) kannanotot.
- (16) Perusoikeuskirjan 51 artiklassa todetaan, että sillä ei laajenneta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltuuksien ulkopuolelle eikä luoda unionille uusia toimivaltuuksia eikä uusia tehtäviä.
- (17) Ks. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklasta – Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen (KOM(2003) 606 lopullinen, 15.10.2003).
- (18) Tämä koskee erityisesti tietosuojadirektiiviä 95/46/EY, jossa säädetään valvontaviranomaisten perustamisesta jäsenvaltioissa, ja rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettua direktiiviä 2000/43/EY, jossa säädetään yhdenvertaisen kohtelun edistämisestä vastaavien laitosten nimeämisestä jäsenvaltioissa.
- (19) Selkeä tulkintaperuste perusoikeuskirjan säädöksille on asiakirja ”Selitykset perusoikeuskirjan täydelliseen tekstiin”, jonka on laatinut perusoikeuskirjan

valmistelukunnan puheenjohtajisto. Asiakirjalla ei ole oikeudellista arvoa, vaan sen tarkoituksena on ainoastaan selventää perusoikeuskirjan määräyksiä.

- (20) Brysselissä 17. ja 18. kesäkuuta 2004 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien kohdassa 45 todetaan Lissabonin toimintaohjelmassa esitettyjen tasa-arvotavoitteiden mukaisesti ja neuvostossa saavutetun poliittisen yhteisymmärryksen perusteella, että Eurooppa-neuvosto kannattaa Euroopan tasa-arvoinstituutin perustamista ja kehottaa komissiota tekemään asiaa koskevan ehdotuksen.
- (21) KOM(2001) 252 lopullinen, 8.5.2001, 5 kohta. Komissio katsoi, että sillä on käytettävissään riittävästi tietolähteitä ja konsulttiapua tällä alalla, minkä vuoksi se ei pitänyt tarpeellisenä täytäntöönpanoviraston perustamista kolmansia maita koskevien hankkeiden laatimista varten.
- (22) ”Neuvosto korostaa yhteisön toimien ja YUTP:n koordinoinnin ja yhteistyön lisäämisen merkitystä ihmisoikeuksien edistämisessä ja suojelussa sekä ponnisteluissa demokratian vahvistamiseksi. Neuvosto palauttaa näin ollen mieliin, että yhteisön toimien olisi oltava johdonmukaiset Euroopan unionin kaikkien toimien kanssa, YUTP mukaan luettuna. Neuvosto on komission kanssa samaa mieltä siitä, että kyseiset tavoitteet olisi saavutettava perustamatta uusia rakenteita.” Neuvoston 2362. istunto – Yleiset asiat.
- (23) Lausunnot ilmentävät vain esittäjiensä kannan asiaan eivätkä sido tahoja, joille lausunto on esitetty.
- (24) Ks. asetuksen (EY) N:o 1035/97 2 artiklan 2 kohdan h alakohta.
- (25) Vuoropuhelun vahvistaminen kansalaisyhteiskunnan ja erityisesti valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa on tavoite, jonka komissio on toistanut useaan otteeseen, mm. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklaa koskevassa tiedonannossa (ks. tiedonannon 2.4 kohta).
- (26) Euroopan neuvosto on hyväksynyt useita ihmisoikeuksien suojelua koskevia välineitä ja mekanismeja. Tärkeimpiä niistä ovat Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, yleissopimus ihmisoikeuksista ja biolääketieteestä, yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä, kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus, alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja sekä rotusyrjinnän ja suvaitsemattomuuden vastainen komitea (ECRI).
- (27) Neuvoston päätös, tehty 21 päivänä joulukuuta 1998, Euroopan yhteisön ja Euroopan neuvoston välisen sopimuksen tekemisestä tiiviistä yhteistyöstä seurantakeskuksen ja Euroopan neuvoston välillä Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen perustamisesta 2 päivänä kesäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1035/97 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti (EYVL L 44, 18.2.1999, s. 33).
- (28) Ks. Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen perustamisesta 8 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 302/93 10 artikla (EYVL L 36, 12.2.1993, s. 1).