Professori Jukka Viljanen

U 35/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 168/2007 muuttamisesta (Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisasetuksen muuttaminen)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 15.9.2020

1. Euroopan unionin perusoikeusviraston merkityksestä ja toiminnasta osana eurooppalaista ihmisoikeusrakennetta

Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA/Fundamental Rights Agency) perustaminen ajoittuu vuoteen 2007, jolloin virasto perustettiin tuottamaan puolueetonta tietoa ja avustamaan niin unionin toimielimiä kuin jäsenvaltioita perusoikeuksien turvaamisessa. Virastoa edelsi rajatulla mandaatilla toiminut EUMC (European Monitoring Centre for Racism and Xenophobia), joka perustettiin vuonna 1996. Sen tehtävänä oli vuosittaisten raporttien avulla kiinnittää huomiota temaattisiin kysymyksiin. EUMC:n aikana jo havaittiin tarve kerätä tietoa laajemmin jäsenvaltioiden ihmisoikeustilanteesta eri jäsenvaltioista ja analysoida tuota tietoa suhteessa Euroopan unionin politiikkalohkoihin.

Perusoikeusviraston mandaatti perustettiin poikkeavaksi kansallisista ihmisoikeusinstituutioista, joiden toimintaan kuuluu myös yksilöiden tekemien kanteluiden vastaanottaminen. Kuten Suomessa, jossa ihmisoikeusinstituutio koostuu kokonaisuudesta, jossa ovat mukana ihmisoikeuskeskus, ihmisoikeusvaltuuskunta sekä eduskunnan oikeusasiamies, jolle voidaan tehdä kanteluita.

Perusoikeusviraston varsin kapeat toimivaltuudet on määritelty siten, että ne eivät olisi päällekkäisiä jo olemassa olevien unionin toimijoiden kanssa. EU:ssa perus- ja ihmisoikeusvalvonta on pääsääntöisesti unionin toimielimillä komissiolla, neuvostolla, parlamentilla ja tuomioistuimella. Lisäksi unionilla on Euroopan oikeusasiamies, jonka mandaatti kohdistuu nimenomaan unionin

omaan toimintaan ja hyvän hallinnon kehittämiseen unionin toimielimissä. Sen sijaan jäsenvaltioihin kohdistuvassa valvonnassa on omat mekanisminsa.

Perusoikeusviraston toiminta perustuu ajatukseen siitä itsenäisenä ja riippumattomana toimijana. Vain riittävä itsenäisyys unionin toimielimistä ja jäsenvaltioista mahdollistaa perusoikeusviraston uskottavuuden ihmisoikeustilanteen kartoittajana ja takaamassa viraston tuottaman tiedon luotettavuuden. Juuri Euroopan unionin jäsenvaltioiden ihmisoikeustilannetta koskevan tiedon kerääminen ja analysointi on EU:n perusoikeusviraston ydintehtävä.

Eurooppalaisia ihmisoikeusrakenteista ei voida kuitenkaan keskustella vain Euroopan unionin toimintaan keskittymällä. Myös EU:n perusoikeusviraston toiminnan pitää olla vahvasti linkitetty Euroopan neuvoston (Council of Europe) toimintaan ja yhteistyöhön jo vakiintuneiden eurooppalaisten ihmisoikeusrakenteiden kanssa. Euroopan neuvoston toimintaan kuuluu keskeiset eurooppalaiset ihmisoikeussopimukset (mm. Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja, Euroopan kidutuksen vastainen sopimus) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin keskeisenä ihmisoikeusvalvonnan kulmakivenä valvoo kaikkiaan 47 eurooppalaisen valtion tilannetta.

Perusoikeusviraston toiminnan ulospäin näkyvimmän osan muodostaa vuosittainen perusoikeusraportti[1]. Raportissa on kooste perusoikeusviraston lausunnoista, joissa nostetaan esille keskeisiä Euroopan unionin perusoikeusasioita. Esimerkiksi 10 vuotisen soveltamisen kunniaksi erityislukuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan nykyistä soveltamista. Muissa luvuissa käsitellään mm. tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä; rasismia, muukalaisvihaa ja niihin liittyvää suvaitsemattomuutta; romanien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta; turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiä, tietoyhteiskuntaa, yksityisyyttä ja tietosuojaa; lapsen oikeuksia; oikeussuojan saatavuutta sekä kehitystä vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanossa.

Perusoikeusviraston lausunnot kohdistuvat pääsääntöisesti nimeämättömiin jäsenvaltioihin eli sen lausunnoissa ei yksilöidä joidenkin maiden virheitä, vaan kommentit osoitetaan jäsenvaltioille tai jollekin unionin toimielimelle. Tyypillinen huomio on esimerkiksi havainto siitä, että useat jäsenvaltiot eivät ole ottaneet huomioon jotakin EU:n puitepäätöksen säännöksiä ja osaksi kansallista lainsäädäntöä. Samoin virasto saattaa kiinnittää huomiota siihen, että EU:ssa ja jäsenvaltioissa on edistytty vain vähän voimassa olevien sääntöjen mukauttamisessa Euroopan

[1] Ks. esim. tuorein perusoikeusraportti https://fra.europa.eu/fi/publication/2020/perusoikeusraportti-2020-fran-lausunnot

unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä esitettyihin vaatimuksiin. Lisäksi on erilaisia temaattisia selvityksiä. Tuoreimpina niistä voidaan mainita antisemitismiä käsittelevä raportti. Tärkeää on ollut ongelmien esittelyn lisäksi jakaa laajasti hyviä käytäntöjä, joita eri jäsenvaltioissa on tunnistettu ja otettu käyttöön. Ongelmana on tutkijoiden arvioissa pidetty sitä, että perusoikeusviraston rajatut resurssit eivät mahdollista kovin laajaa vaikutusta kansallisella tasolla, vaan perusoikeusvirasto on joutunut keskittymään räätälöityihin paketteihin, joita tarjotaan opettajille ja yleisradioyhtiöille[2].

Erilaiset kansainväliset velvoitteet ovat myöskin vaikuttaneet perusoikeusviraston tehtäviin samalla tavalla kuin myös kansallisella tasolla ja edellyttäneet tehtävien päivittämistä. Näistä erityisesti kannattaa nostaa esille CRDP eli vammaisten oikeuksien yleissopimus. Euroopan unioni on itse jäsenenä vammaisyleissopimuksessa. EU:n CRPD-rakenne täydentää kansallisia seurantarakenteita, jotka vastaavat vammaisyleissopimuksen edistämisestä, suojelemisesta ja valvomisesta EU:n jäsenvaltioissa. EU:n CRPD-rakenne aloitti toimintansa vuonna 2013 ja se perustuu komission ehdotukseen, jonka Euroopan unionin neuvosto hyväksyi vuonna 2012. Rakenteen muodostaa parlamentin ja EU:n oikeusasiamiehen lisäksi sekä perusoikeusvirasto että Euroopan vammaisfoorumi (EDF).

2. Arvio perusoikeusvirastoa koskevaan asetukseen tehtävistä muutoksista

Muistiossa on käyty huolellisesti läpi ehdotetut muutokset. Komission ehdotuksessa nostetaan muutosten tavoitteeksi viraston tehokkuuden, merkityksellisyyden ja hallinnon parantamisen. Nyt tehtävien uudistukset liittyvät Lissabonin sopimuksen myötä tapahtuneeseen unionin toiminnan laajenemiseen, joka kattaa jatkossa myös poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön.

Ehdotetut uudistukset vaikuttavat lähtökohdiltaan perustelluilta. Ne ovat pitkälti hallinnollisia rakenteita päivittäviä, mutta mitään merkittävämpää viraston toiminnan kannalta käänteentekevää uudistusta ehdotettuun asetuksen muutokseen ei näyttäisi sisältyvän. Tärkeää on kuitenkin päivittää esimerkiksi soveltamisalaa koskeva kohta vastaamaan nykytilaa. Ongelmat on tunnistettu ulkopuolisessa arvioinnissa, johon myös viraston hallintoneuvosto (Management Board) on ottanut

[2] Ks. tarkempaa analyysiä Euroopan unionin perusoikeusvirastosta Greer, Gerards & Slowe: Human Rights in the Council of Europe and the European Union: Achievements, Trends and Challenges. Cambridge University Press 2019, s. 230-234.

kantaa toimittamalla kirjeen komissiolle.[3] Tuolloin arvioinnissa huomautettiin tietyistä päivitystä vaativista kohdista, jotka esimerkiksi rajasivat poliisi ja rikosyhteistyön ulkopuolelle, samoin nostettiin esille, ettei asetuksessa ollut huomioitu myöskään perusoikeuskirjan voimaantuloa. Asetuksen muutokset näyttäytyvät tämänkin perusteella johdonmukaisilta vastauksilta havaittuihin puutteisiin.

Päivittämistarpeen osalta jää käsittelemättä, voitaisiinko edellä lausunnossani kuvattu vammaisyleissopimuksen kautta muodostunut unionin vammaissopimusvalvontarakenne myös päivittää perusoikeusvirastoa koskevaan asetukseen. Tätä teemaa ei oikeusministeriön muistiossa mitenkään käsitellä.

Muistiossa esitellyssä valtioneuvoston kannassa on myös perustellusti tehokkuusajattelun yhteydessä tuotu esille, että virastot ovat erilaisia ja tämä erilaisuus pitäisi ottaa huomioon (”Valtioneuvosto pitää hyvänä perusoikeusviraston hallinnon ja toiminnan linjaamista virastoja koskevan yhteisen lähestymistavan kanssa, mutta pitää tärkeänä, että linjattaessa virastojen perustamisasetuksia lähestymistavan kanssa tunnustetaan virastojen erilaisuus.”) Pidän hyvänä, että perusoikeusviraston riippumattomuuden tarkastelu neuvotteluprosessin aikana on nostettu esille muistiossa. Se on ensiarvoisen keskeistä kehitettäessä uskottavaa eurooppalaista perusoikeusvirastoa. Tärkeää on huomioida 11 jäsenisen tieteellisen komitean (Scientific Committee) olemassaolo. Se on tärkeä toimija, jotta perusoikeusviraston toiminnan tutkimusulottuvuus jatkossakin säilyy uskottavana ja laadukkaana.

Uudistuksien valmistelussa on syytä korostaa perusoikeusviraston roolia tutkimustiedon tuottajana ja asiantuntijaelimenä, joka tekee myös vahvaa yhteistyötä jäsenvaltioiden suuntaan niin yhteistyöverkostojen (National liaison officers) kuin tutkijaverkostojen kautta. Rooli edellyttää jatkossakin vahvaa itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, jotta viraston toimintaan ei voida asiaankuulumattomalla tavalla kohdistaa ulkopuolista poliittista painostusta.

Selvää on jatkossakin, ettei perusoikeusvirasto voi toimia varsinaisena ihmisoikeusvalvontaelimen kaltaisena toimijana. Sen mandaatti sopii huonosti tilanteisiin, joissa jokin yksittäinen EU:n jäsenvaltio poikkeaa EU:n jäsenyyden ytimessä olevassa ihmisoikeuksien noudattamisvelvoitteesta. Tämä aiemmin Kööpenhaminan kriteereinä mainittu vaatimus on sisällytetty nykyiseen EU.n

[3] Ks. tarkemmin FRA:n hallintoneuvoston näkemyksistä ulkopuolisen arvioinnin jälkeen. Lausunnon on allekirjoittanut hallintoneuvoston silloinen puheenjohtaja, apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin.
https://fra.europa.eu/sites/default/files/letter_to_vp_reding_external_evaluation.pdf

perussopimuksen 49 artiklaan.[4] Tähän valvontaan tarvitaan omia mekanismejaan, joiden yhteydessä perusoikeusvirastolla on lähinnä puolueettoman tiedon tuottaminen ja unionin muut toimielimet komissio ja neuvosto ovat keskeisiä toimijoita. Euroopan unionin neuvosto voi SEU 7 artiklan prosessin osalta hyödyntää perusoikeusviraston asiantuntemusta ja konsultoida perusoikeusvirastoa ja pyytää selvitystä, miten yksittäinen jäsenvaltio on toiminut ja avustaa siten arvioinnissa siitä, onko jäsenvaltio SEU 7 artiklan prosessin perusteella unionin arvojen vastaisesti. SEU 7 artiklan prosesseja on ollut vireillä Puolaa ja Unkaria vastaan, mutta myös muut jäsenvaltiot ovat herättäneet huolta, kuten Romania oikeusvaltiokehityksen osalta. [5] Myös tämän nyt julistukseen kirjatun perusoikeusviraston roolin sisällyttäminen virastoa koskevaan asetukseen voitaisiin nostaa esille neuvotteluissa. Eli mikä tehtävä on perusoikeusvirastolla tilanteessa, jossa rikkomusmenettelyt käynnistetään.

Lopuksi on syytä korostaa, että perusoikeusvirastoon kohdistuvia uudistuksia neuvoteltaessa on tärkeää sen takaaminen, että vahvasta eurooppalaisesta ihmisoikeusyhteistyöstä huolehditaan myös tulevissa rakenteissa. Eurooppalaisten perusoikeusverkostojen kehittäminen voi muodostua pitkällä tähtäimelle entistä merkittävämmäksi kysymykseksi tarkasteltaessa paitsi perusoikeusviraston tulevaisuuden roolia myös koko unionin tulevaisuutta. Kyse ei ole pelkästään yhteyksistä EU:n jäsenvaltioiden kesken vaan myös ihmisoikeusverkostojen toiminnasta suhteessa Euroopan neuvostoon, YK:n toimielimiin, ETYJ:iin, muihin kansainvälisiin järjestöihin sekä tietenkin muihin EU:n toimielimiin ja virastoihin.

Porissa 13.9.2020

Jukka Viljanen
Julkisoikeuden professori,
Tampereen yliopisto

[4] SEU 49 art. Jokainen Euroopan valtio, joka kunnioittaa 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuu edistämään niitä, voi hakea unionin jäsenyyttä. …
SEU 2 artikla. Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.
[5] Sopimus Euroopan unionista (Konsolidoitu toisinto 2016), EYVL C 202, 7.6.2016 ja Neuvoston julistus (Council Document 6166/07. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/st_6166_2007_init_en.pdf