

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön”

(2012/C 9/11)

ALUEIDEN KOMITEA

- pitää perusoikeuksien vahvistamista EU:ssa myönteisenä asiana. Vaikka EU:lla on vahva ihmisoikeuksia koskeva säännöstö, oikeuksien turvaamisessa käytännössä on havaittavissa puutteita.
- kannattaa komission määrittelemiä strategian kolmea päälinjaa. Samalla se toteaa, että strategia on suunnattu ennen kaikkea toimielimille ja käsittelee tarkemmin sanottuna sitä, mitä komissio aikoo ja mitä sen tulee tehdä. Komitea suosittelee, että perusoikeuskirjan täytäntöönpanossa sovelletaan nykyistä strategisempaa lähestymistapaa, mikä edellyttää, että toimintaan osallistuvat kaikki instituutiot, paikallis- ja aluepoliittiset tasot mukaan luettuina.
- haluaa olla mukana tukemassa oikeuksien suojelun ja edistämisen kulttuuria politiikan eri tasoilla. Osana tätä työtä on myös parannettava perusoikeuksien tuntemusta kansalaisten keskuudessa sekä lisättävä Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden virkamiesten ja paikallis- ja alueviranomaisten tietoisuutta siitä, että perusoikeuskirjaa sovelletaan sellaisenaan.
- katsoo, että ehdotettua strategiaa tulee selventää ehdotettavaa lainsäädäntöä valmistelevien kuulemisprosessien osalta. Prosesseja on selvennettävä siten, että vaikutustenarvioinnit ovat paikkansapitäviä ja käyttökelpoisia. Demokratian vahvistamiseksi EU:ssa on tärkeää, että kaikille toimijoille, myös paikallis- ja aluetason poliittisille päättäjille, annetaan mahdollisuus esittää mielipiteensä.

Esittelijä	Lotta Håkansson HARJU (SE, PSE), Järfallan kunnanvaltuuston jäsen
Viiteasiakirja	Euroopan unionin strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön KOM(2010) 573 lopullinen

I POLIITTISET SUOSITUKSET

ALUEIDEN KOMITEAN KANTA

Tausta

1. EU:n perusoikeuskirjasta tuli Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä oikeudellisesti sitova. Siihen sisältyviä oikeuksia voi puolustaa Luxemburgissa sijaitsevassa EU:n tuomioistuimessa, ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten on otettava perusoikeuskirja täysimittaisesti huomioon omissa ratkaisuisaan. Lissabonin sopimus merkitsee myös sitä, että EU liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen eli Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

2. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisiin oikeuksiin liittyviä kanteita voi nostaa Strasbourgissa toimivassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. EU:n ratifioitua Euroopan ihmisoikeussopimuksen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi siis tarkastella myös EU:n säädöksiä.

3. Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden yksittäiset kansalaiset voivat valittaa rikkomuksista Euroopan ihmisoikeussopimusta vastaan, kun taas EU:n jäsenvaltiot, unionin toimielimet, oikeushenkilöt tai luonnolliset henkilöt voivat valittaa rikkomuksista EU:n perusoikeuskirjaa vastaan. Jotta koko Eurooppaan saataisiin toimiva säännöstö, EU:n tulisi nopeasti ratifioida Euroopan ihmisoikeussopimus.

4. EU:n perusoikeuskirjaan on koottu yhdeksi tekstiksi kaikki unionissa suojeltavat perusoikeudet, ja se tarjoaa niille selvän määritelmän. Siinä vahvistetaan oikeusvarmuutta ja selvennetään yksilön oikeuksia. Perusoikeuskirja on suunnattu EU:n toimielimille sekä jäsenvaltioille sikäli kuin ne soveltavat tai täytäntöönpanevat EU-oikeutta.

5. Perusoikeuskirjassa todetaan, että EU:n toimivaltaa ei laajenneta uusien artiklojen myötä vaan että EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjakoa on kunnioitettava.

6. Kunnallisen itsehallinnon arvo tunnustetaan Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa, jossa kansallisen identiteetin kunnioittaminen (4 artiklan 2 kohta) koskee nyt myös poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, alueellinen ja paikallinen itsehallinto mukaan luettuna. Vahva itsehallinto alue- ja paikallistasolla on

keskeinen tekijä EU-maiden demokraattisessa järjestelmässä. Toissijaisuusperiaate on muotoiltu Lissabonin sopimuksessa uudelleen ja on ensimmäistä kertaa ulotettu koskemaan sekä valtio-, alue- että paikallistasoa. EU:n kaikki jäsenvaltiot ovat myös ratifioineet Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan.

7. Euroopan komission strategia esitellään tiedonannossa KOM(2010) 573 lopullinen. Strategian yleisenä tavoitteena on "perusoikeuskulttuurin" edistäminen, ja se jakautuu kolmeen pääosaan:

— *Unionin on oltava esimerkillinen*

— *Kansalaisille suunnatun tiedotuksen parantaminen*

— *Vuosikertomus perusoikeuskirjan soveltamisesta.*

8. Strategiassa keskitytään pääasiassa komission ja EU:n toimielinten toimintaan ja prosesseihin. Strategian mukaan komission on valvottava, että EU-säädöksissä noudatetaan perusoikeuskirjaa lainsäädäntäprosessin kaikissa vaiheissa kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason täytäntöönpano mukaan lukien.

Yleisiä huomioita

9. Alueiden komitea pitää perusoikeuksien vahvistamista EU:ssa myönteisenä asiana. Vaikka EU:lla on vahva ihmisoikeuksia koskeva säännöstö, oikeuksien turvaamisessa käytännössä on havaittavissa puutteita.

10. Komitea suhtautuu sen vuoksi myönteisesti Euroopan komission strategiaan, jossa pohditaan, miten EU:n tulisi käytännössä toteuttaa perusoikeuskirjan täytäntöönpano. Komitea yhtyy komission arvioon, jonka mukaan on tärkeää parantaa EU:ssa turvattavien oikeuksien toteutumista.

11. Komitea kannattaa komission määrittelemiä strategian kolmea päälinjaa. Samalla se toteaa, että strategia on suunnattu ennen kaikkea toimielimille ja käsittelee tarkemmin sanottuna sitä, mitä komissio aikoo ja mitä sen tulee tehdä. Komitea suosittelee, että perusoikeuskirjan täytäntöönpanossa sovelletaan nykyistä strategisempaa lähestymistapaa, mikä edellyttää, että toimintaan osallistuvat kaikki instituutit, paikallis- ja aluepoliittiset tasot mukaan luettuina.

12. Alueiden komitean mielestä on tärkeää, että perusoikeuskirjassa ja EU:n perussopimuksissa määritellyn perusoikeuksia koskevan toimivallanjoon pitävyyttä tarkastellaan kriittisesti tulevina vuosina, jolloin perusoikeuskirjan sisältö konkretisoituu poliittisessa toiminnassa ja oikeudellisessa arvioinnissa. Perusoikeuskirja ei merkitse EU:n toimivallan laajentamista. Kuntien ja alueiden rooli jäsenvaltioiden poliittisissa järjestelmissä on otettava huomioon.

13. Alueiden komitea muistuttaa yksittäisten jäsenvaltioiden paikallis- ja aluedemokratian monimuotoisuudesta. Perusoikeuksien täytäntöönpanossa on kunnioitettava jäsenvaltioiden valtiotäytäntöperinteitä ja kunnallista itsehallintoa. Strategian tulee perustua väestön ja valtiotäytäntöön sekä yhteiskunnan eri tasojen väliseen vuorovaikutukseen. Paikallis- ja aluetasoon on kiinnitettävä selvemmin huomiota ja sille on annettava oma roolinsa strategian täytäntöönpanossa.

14. Alueiden komitea korostaa, että perusoikeuksista monia hallinnoidaan ja monet taataan paikallis- ja aluetasolla, esimerkiksi terveyden suojeleminen (perusoikeuskirjan 35 artikla), koulutus (14 artikla), omistusoikeus (17 artikla), sosiaaliturva ja sosiaaliturva (34 artikla), kuluttajansuoja (38 artikla) ja demokraattinen osallisuus (39 ja 40 artikla).

15. Paikallis- ja aluetason merkitystä ihmisoikeuksien toteuttamisessa on korostanut myös Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallintoasiain kongressi (mm. raportissa *The role of local and regional authorities in the implementation of human rights*, Lars O. Molin, 2010) sekä EU:n perusoikeusvirasto (mm. AK:n CIVEX-valiokunnan kanssa 26. marraskuuta 2010 järjestetyssä vuoropuhelutilaisuudessa perusoikeuksien monitasoisesta suojelestusta ja edistämisestä).

16. Jotta strategia löisi itsensä paremmin läpi ja jotta perusoikeudet voitaisiin toteuttaa täysimittaisesti, on paikallis- ja aluetasoa tuotava huomattavasti selvemmin esiin strategiassa ja korostettava kuntien ja alueiden strategista roolia tässä yhteydessä. Komitea kannustaa jäsenvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisia laatimaan ja panemaan täytäntöön kansalaisten ja paikallisten sidosryhmien avoimeen kuulemiseen pohjautuvia omia perusoikeuskirjojaan, jotka noudattavat EU:n perusoikeuskirjaa.

17. Alueiden komitea muistuttaa, että yhteiskunnan kaikkien tasojen yhteiset ponnistukset ja yhteinen vastuunkanto on välttämätöntä. Strategiaan tulee näin ollen sisältyä tärkeänä osana toimet yhteiskunnan eri tasojen tehokkaan ja toimivan yhteistyön varmistamiseksi. EU:n kaikkien päätöksentekotasojen välillä tarvitaan säännönmukaista vuoropuhelua perusoikeuksien toteuttamisesta. Tätä on korostanut myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Thomas Hammarberg (*Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level – CommDH(2009)3*).

18. Hyvä esimerkki yhteiskunnan eri tasojen välisestä yhteistyöstä on alueiden komitean CIVEX-valiokunnan ja EU:n perusoikeusviraston (Wienissä toimiva *European Union Agency for Fundamental Rights*, FRA) vuosittain järjestämä vuoropuhelu

perusoikeuksien monitasoisesta suojelestusta ja edistämisestä. Tarvitaan säännönmukaista vuoropuhelua, jotta kaikki tasot saadaan mukaan perusoikeuksien suojelemaan ja edistämiseen ja jotta näistä oikeuksista voidaan tiedottaa paikallis- ja alueviranomaisille kaikkialla Euroopan unionissa.

19. Perusoikeusvirasto toteuttaa myös hanketta EU:n eri päätöksentekotasojen yhteistyön kehittämiseksi. Projekti käsittelee perusoikeuksien yhteistyöpohjalta tapahtuvaa hallintaa (*Joined-up governance on fundamental rights*), ja sen tavoitteena on koordinoita eri päätöksentekotasoja perusoikeuksien mukaisen toiminnan varmistamiseksi.

20. Alueiden komitea haluaa olla mukana tukemassa oikeuksien suojeleminen ja edistämisen kulttuuria politiikan eri tasoilla. Osana tätä työtä on myös parannettava perusoikeuksien tunnetusta kansalaisten keskuudessa sekä lisättävä Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden virkamiesten ja paikallis- ja alueviranomaisien tietoisuutta siitä, että perusoikeuskirjaa sovelletaan sellaisenaan. Komitea ehdottaa, että Euroopan komissio edistää asianomaisten välineiden (esimerkiksi verkko-oppimisen) kehittämistä, jotta voidaan luoda yhtenäinen perusta oikeuden soveltamiselle.

21. EU:n kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja on siis olennaista, että ne kunnioittavat sopimustekstissä määriteltyjä ihmisoikeuksia ja vapauksia myös valtiotasoa alemmilla hallintotasoilla. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat lisäksi ratifioineet Euroopan neuvoston sosiaalisen perusoikeuskirjan (ja monet niistä myös uudistetun sosiaalisen perusoikeuskirjan, jossa oikeuksia laajennetaan). Näiden normistojen mukaiset oikeudet koskevat kaikkia EU:n alueella asuvia henkilöitä eli myös EU-maassa asuvia kolmannen maan kansalaisia. Suuri osa normiston sisällöstä löytyy myös EU:n perusoikeuskirjasta.

22. Alueiden komitea korostaa, että perusoikeudet tulee Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti myöntää henkilön kansalaisuudesta riippumatta kaikille, jotka oleskelevat jossakin unionin jäsenvaltiossa. Ne muodostavat ihmisarvon ja yksilönvapauden perustason riippumatta siitä, onko henkilö EU:n kansalainen vai ei. Myös suurin osa EU:n perusoikeuskirjan artikloista koskee kaikkia, myös kolmannen maan kansalaisia.

23. Komitea painottaa, että yksi perusoikeuksien tehtävä on juuri suojeleminen myös heikkoja, kuten Eurooppaan saapuvia pakolaisia, ja että perusoikeuksien takaaminen edellyttää sen vuoksi yhteisöltä panostusta ja joskus myös uhrauksia.

Unionin on oltava esimerkillinen

24. Alueiden komitea katsoo, että ehdotettua strategiaa tulee selventää ehdotettavaa lainsäädäntöä valmistelevien kuulemisprosessien osalta. Prosesseja on selvennettävä siten, että vaikutustenarvioinnit ovat paikkansapitäviä ja käyttökelpoisia. Demokratian vahvistamiseksi EU:ssa on tärkeää, että kaikille toimijoille, myös paikallis- ja aluetason poliittisille päättäjille, annetaan mahdollisuus esittää mielipiteensä.

25. Alueiden komitea korostaa, että eri tahoille on annettava riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia esittää näkemyksensä valmistelemaan kuulemismenettelyn yhteydessä. Kyseeseen voivat tulla esimerkiksi maan parlamentti, erityiset oikeusasiamiehet tai muut instituutiot, jotka vastaavat ihmisoikeuksista, mutta myös paikallis- ja aluetason poliittiset päättäjät sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot on otettava mukaan toimintaan ja niillä tulee olla mahdollisuus ottaa kantaa.

26. Strategiassa korostetaan selvästi, että perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien vaikutukset lainsäädäntöön on otettava huomioon. Alueiden komitea pitää tätä asiaa tärkeänä. Vaikutustenarviointien tulee olla ”todellisia” eikä pelkästään vakiolausekeiksiin perustuvia. On myös merkittävää, että komissio korostaa perusteiden selittämisen tärkeyttä, jotta perusteet voivat toimia ohjeena säädöksiä sovellettaessa. Strategiassa ehdotettu tarkistuslista voi olla hyvä lähtökohta tuleville toimille.

27. EU:n ja kaikkien sen jäsenvaltioiden hallintotasojen on näytettävä esimerkkiä ja toimittava aktiivisesti perusoikeuksien turvaamiseksi. Tämä on tärkeää paitsi oikeuksien vuoksi sinänsä myös siksi, että unioni voisi toimia tehokkaasti ja tarjota esikuvan niille maille muualla maailmassa, jotka rikkovat ihmisoikeuksia.

Kansalaisille suunnatun tiedotuksen parantaminen

28. Alueiden komitea arvostaa Euroopan komission kannanottoa helppotajuuden ja riittävän tiedottamisen merkityksestä. Tiedottamista on kuitenkin arvioitava, jotta saadaan selville, kuinka hyvin tieto tavoittaa kansalaiset. Vasta silloin on mahdollista arvioida tiedotuksen todellista tehokkuutta ja helppotajuutta.

29. Alueiden komitea korostaa erityisesti, että paikallis- ja aluetasolla voi olla merkittävä rooli tiedottamisessa. Kunnat ja alueet ovat tärkeitä toimijoita ja foorumeita, kun halutaan tavoittaa kansalaiset ja kiinnittää heidän huomionsa oikeuksiinsa. Jakamalla hyödyllistä ja selvää informaatiota siitä, milloin perusoikeuskirjaa sovelletaan tai ei sovelleta, voidaan välttää väärinkäsityksiä siitä, missä tapauksissa kansalaiset voivat vedota perusoikeuskirjaan.

30. EU:n informaatiotoiminta ei saa jäädä yksisuuntaiseksi. Kunnat ja alueet voivat välittää tietoa siitä, miten hyvin väestö kokee perusoikeudet turvatuiksi. Vuoropuhelussa on oltava kysymys siitä, miten perusoikeuksista tehdään todellisia ja toimivia välineitä yhteiskunnan kaikille jäsenille. Paikallis- ja alueviranomaisilla voi olla tässä yhteydessä ratkaiseva rooli, mikä tulee mainita strategiassa.

31. Tärkeä osa tätä toimintaa ovat paikallis- ja alueviranomaisien ja kansalaisyhteiskunnan aloitteet syrjäytymisen torjumiseksi. Siksi on myönteistä, että komissiolla on aikomus käyttää kansalaisyhteiskunnalta saatua tietoa vuosikertomuksen pohjana. Yhtenä edellytyksenä on, että käydään säännönmukaista vuoropuhelua, jotta kaikki poliittiset tasot saadaan mukaan perusoikeuksien suojeluun ja edistämiseen ja jotta EU:n paikalliset ja alueviranomaiset saadaan tietoisiksi näistä oikeuksista.

Vuosikertomus

32. Alueiden komitea katsoo, että vuosikertomuksilla, joista ensimmäinen julkaistiin äskettäin, olisi oltava ja myös on tärkeä tehtävä EU:n perusoikeuskirjan täytäntöönpanoprosessin seurannassa ja arvioinnissa. Komitea on kuitenkin pettynyt siihen, ettei nykyisessä kertomuksessa viitata paikallis- ja alueviranomaisien tärkeään rooliin perusoikeuksien vahvistamisessa EU:ssa eikä ajatukseen monitasoisesta järjestelmästä perusoikeuksien suojelemiseksi. Se kehottaaakin komissiota varmistamaan paikallis- ja aluetason poliittisten päättäjien nykyistä huomattavasti tiiviimmän osallistumisen tähän toimintaan tulevaisuudessa.

33. Lisäselvennystä tarvitaan siitä, miten paljon vuosikertomuksessa käsitellään EU:n toimielinten toimintaa ja miten eri lainsäädäntöehdotuksia on arvioitu sekä siitä, kuinka paljon kertomuksessa selostetaan yleisesti perusoikeuksien tilaa EU:n alueella.

34. Vuosikertomuksen tärkeänä tehtävänä tulee olla toimiminen välineenä jäsenvaltioissa tehtävän ihmisoikeustyön käytännön tulosten arvioimisessa. Tässä yhteydessä perustana voitaisiin käyttää myös paikallis- ja aluetason poliittisten toimijoiden omia arviointeja siitä, miten perusoikeuksista huolehditaan. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa on kehitetty väline tasa-arvon ja ihmisoikeuksien mittaamiseksi (*Equality Measurement Framework*) ja Ruotsissa ollaan kehittämässä paikallis- ja aluetason ihmisoikeusindikaattoreita. Myös perusoikeusvirasto sekä Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallintoasiain kongressi ovat käynnistäneet indikaattoreiden kehittämistyön.

35. pitää tarpeellisena, että laadittaessa arviointikertomuksia, esimerkiksi kerätessä tietoja ja määritettäessä kriteerejä, kansalaisten perusoikeuksille annetaan kokonaisuudessaan entistä suurempi painoarvo.

36. Yksi vuosikertomuksen tavoitteista on tarjota perusta vuosittain käytävälle vuoropuhelulle perusoikeuksista. Koska paikallis- ja aluetason poliittisilla päättäjillä on tärkeä rooli perusoikeuksien täytäntöönpanossa, on alueiden komitea kutsuttava mukaan ja sen on osallistuttava vuoropuheluun.

Bryssel 12. lokakuuta 2011

*Alueiden komitean
puheenjohtaja*

Mercedes BRESSO