

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2005 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä koskevan monivuotisen ohjelman poliittisten suuntaviivojen valmistelusta (Haagin ohjelma)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 1 päivänä huhtikuuta 2005 lähettänyt jatkokirjelmän 1. VNK 01.04.2005 asiassa E 72/2004 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Antti Pelttari, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies, kansainvälisen yksikön johtaja Matti Joutsen, oikeusministeriö

- erikoissuunnittelija Meri-Sisko Eskola, työministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtioneuvoston kanslia
- tietosuoja-valtuutettu Reijo Aarnio.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 23/2004 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Haagin ohjelma, valmisteluvaiheessa Tampere II -ohjelma, hyväksyttiin marraskuussa 2004. Ohjelma määrittelee unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tavoitteet vuodesta 2005 ainakin EU:n perustuslaillisen sopimuksen voimaantuloon asti, mahdollisesti myös tätä pidemmälle. Ohjelma koostuu johdannosta, yleisiä suuntaviivoja koskevasta jaksosta, erityisiä suuntaviivoja koskevasta jaksosta sisältäen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan tarkastelun sekä ulkosuhdejaksosta.

Komissio laatii kevään 2005 aikana toimintasuunnitelman Haagin ohjelman toimeenpanemiseksi. Toimintasuunnitelma sisältää konkreettisten toimenpiteiden listan sekä niiden antamiseen liittyvän tavoiteaikataulun. Nyt käsiteltävänä oleva asiakirja koskee Suomen näkemyksiä toimintaohjelman prioriteeteiksi. Tarkoituksena on esittää näkemykset yhdessä Itävallan kanssa. Komission ehdotus toimintasuunnitelmaksi saataneen toukokuussa 2005, ja se on määrä hyväksyä kesäkuun Eurooppa-neuvostossa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on kannassaan linjannut Suomen prioriteetteja erikseen yleisten suuntaviivojen, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan sekä ulkosuhteiden osalta kirjelmästä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Suomi priorisoi muun muassa seuraavia kysymyksiä.

Suomi pitää tärkeänä, että komissio valmistelee toimintasuunnitelman mahdollisimman pikaisesti, jotta Haagin ohjelman täytäntöönpano voidaan käynnistää viipymättä. Tätä edellyttää myös se, että ohjelman väliarviointi tehdään jo vuoden 2006 jälkipuoliskolla.

Suomi pitää tärkeänä perustuslakisopimuksen artiklan III-260 mukaisen yhteisen arviointimekanismin luomista (vuonna 2006).

Suomi kannattaa perusoikeuksien kunnioittamiseksi ja aktiiviseksi edistämiseksi priorisoitaviksi EU:n liittymistä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen sekä rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskusta koskevan säännöksen muuttamista.

Suomen näkemyksen mukaan vapauden vahvistamiseksi priorisoidaan EU-kansalaisten liikkuminen EU-alueella samoin edellytyksin kuin jäsenmaiden kansalaiset muuttavat jäsenmaiden omalla alueella.

On tärkeätä, että ihmiskaupan torjuntaan ja laittomaan maahanmuuttoon liittyvät toimenpiteet huomioidaan myös Haagin toimintaohjelmassa. Jäsenvaltioiden on toteutettava yhdenmukaista viisumipolitiikkaa ja tehostettava keskinäistä tiedonvaihtoaan. Suomen näkemyksen mukaan tulisi myös ryhtyä pohtimaan sitä, miten biometriikkaa voitaisiin hyödyntää tulevaisuudessa lainvalvontaviranomaisten työssä.

Suomi katsoo, että vuosien 2005 ja 2006 aikana tulisi panostaa erityisesti yhdenmukaisen turva- ja paikkamenettelyn eteenpäin viemiseen niin, että yhdenmukainen menettelyä koskevan lainsäädäntöaloitteen käsittely voitaisiin aloittaa vuoden 2006 aikana.

Suomi tukee alueellisten suojeleohjelmien kehittämistä.

Työvoiman liikkumisen osalta Suomi pitää tärkeänä työvoiman hallittua maahanmuuttoa. Jonkinasteisten yhteisten puitteiden perustamista voidaan kuitenkin harkita, mutta liian yksityiskohtaista yhteisön tason sääntelyä tulisi välttää. Maahanmuuttajien kotoutuminen liittyy olennaisesti maahanmuuttoon, mutta Suomi haluaa painottaa sitä, että kotouttaminen on keskeisesti kansallisen tason vastuulla.

Suomi katsoo, että nopean toiminnan ryhmien muodostaminen jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten avuksi on tehtävä rajavalvontaviraston johdolla.

Suomi pitää tärkeänä, että keskustelu Europolin roolista aloitettaisiin mahdollisimman pian.

Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen operatiivisen yhteistyön kehittämisen tulisi olla keskeisessä asemassa suunniteltaessa toimia unionin sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategia tulisi saattaa operatiiviseksi yhdessä eri toimijoiden kanssa (Europol, Eurojust, Poliisipääläisryhmä, Rikossensorjuntaverkosto ja Poliisiakatemia).

Jäsenmaiden välisen luottamuksen vahvistamiseksi priorisoidaan puolueettoman arviointijärjestelmän rakentaminen oikeuden alueen EU-politiikan implementoimista varten.

Rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön osalta ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toimeenpanemiseksi priorisoidaan toisteiden luovuttamismääräys.

Eurojustin kehittämistä priorisoidaan.

Ulkosuhteissa tulee panostaa erityisesti EU:n ja Venäjän välisen dialogin vahvistamiseen sekä yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden sekä ulkoisen turvallisuuden alueen toteuttamiseen.

USA:n ja EU:n välillä tulee keskittyä Enhanced Security Dialoguen edistämiseen sekä terrorismia koskevan julkilausuman implementoinnin jatkamiseen.

Aasian keskeisten maiden kanssa strategisen kumppanuuden rakentamisen tulee jatkua.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Haagin ohjelma on jatkoa Tampereen Eurooppa-neuvostossa sovitulle oikeus- ja sisäasioiden kehittämisohjelmalle. Haagin ohjelma, jota valmisteluvaiheessa kutsuttiin Tampere II -ohjelmaksi, määrittelee vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tavoitteet vuodesta 2005 ainakin EU:n perustuslaillisen sopimuksen voimaantuloon asti. Valiokunnan näkemyksen mukaan oikeus- ja sisäasioissa on tapahtunut paljon eteenpäin menoa Tampereen päätelmien täytäntöönpanon myötä. Tampereella sovittu lainsäädäntöohjelma on pääosin toteutettu. Oikeus- ja sisäasiat ovat lähes säännönmukaisesti esillä Eurooppa-neuvostossa. Oikeus- ja sisäasioille esitetään EU:n rahoituskehyksiin merkittävää määrärahaa oman otsakkeen alle. Monelta osin on tavoitteiden saavuttamiseksi kuitenkin tehtävä vielä työtä ottaen myös huomioon toimintaympäristön muutokset, kuten esimerkiksi terrorismiuhan, EU:n laajentumisen ja EU:n perustuslaillisen sopimuksen. Valiokunta viittaa lausuntoonsa Tampere II -ohjelman suuntaviivojen valmistelusta (HaVL 23/2004 vp — E 72/2004 vp) ja korostaa jatkuvan kehityksen tarvetta oikeus- ja sisäasioiden alalla. Valiokunta pitää tärkeänä toiminnan pitkäjänteisyyttä ja korkean tason sitoutuneisuutta tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komission toimintasuunnitelma Haagin ohjelman täytäntöön panemiseksi on laaja-alainen pitkäjänteisen kokonaisuus, jonka on tarkoitus sisältää konkreettiset toimenpide-ehdotukset kaikkien asianomaisten toimintasektoreiden eteenpäinviemiseksi. Tässä suhteessa toimenpide-ehdotusten määrä on ymmärrettävästi suuri. Tärkeäksi kysymykseksi muodostuu priorisointi ja toteutuksen aikataulutus. Valiokunta toteaa, että Suomen priorisoitaviksi esitettävien asioiden joukko on varsin laaja, mutta toisaalta siihen on poimittu eri asiakokonaisuuksista valiokunnan käsityksen mukaan Suomen kannalta keskeisimpiä seikkoja. Valiokunta tukee Suomen näkemyksiä priorisoitavista kysymyksistä.

Yleisenä lähtökohtana valiokunnan mielestä toimintasuunnitelmassa tulee keskittyä voimas-

sa olevien instrumenttien täytäntöönpanoon sekä operatiivisen yhteistyön tehostamiseen olemassa olevia rakenteita hyödyntäen. Oikeudellisen yhteistyön kulmakivenä tulee jatkossakin olla vastavuoroisen tunnustamisen periaate.

Valiokunta pitää tärkeänä Haagin ohjelman tavoitteita perusoikeuksien kunnioittamiseksi ja aktiiviseksi edistämiseksi ja tukee Suomen näitä koskevia painotuksia. Valiokunta tähdentää, että muutettaessa rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskus perusoikeusvirastoksi uudessa virastossa tulee turvata nykyisten tehtävien jatkuvuus ja riittävä painoarvo.

Suomen yksi keskeinen prioriteetti on yhdenytyn turvapaikkamenettelyn kehittäminen Euroopan unioniin. Valiokunta tukee Suomen tavoitteita aikaansaada yhtenäinen turvapaikkajärjestelmä, joka tarjoaa yhtenäisen aseman sekä turvapaikkastatuksen saaville että ns. toissijaisen suojelun piiriin kuuluville henkilöille. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa lisäksi ns. yhden luukun menettelyä koskevassa lausunnossaan (HaVL 37/2004 vp — E 101/2004 vp) esittämiinsä kannanottoihin.

Haagin ohjelman toimeenpanoon liittyy useita toimenpiteitä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan estämiseksi. Valiokunta pitää niitä kannatettavina, mutta katsoo, että kyseisten ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Yksi esimerkki konkreettisesta toimenpiteestä kokonaisvaltaisen politiikan luomiseksi on komission ihmiskauppaa koskeva tiedonanto, jota on suunniteltu vuodelle 2005. Haagin ohjelmassa laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa käsitellään erityisesti järjestyneeseen rikollisuuteen liittyvänä kysymyksenä. Valiokunta korostaa uhrien aseman huomioon ottamista. Lisäksi näitä kysymyksiä on tarpeen käsitellä myös osana laajempaa maahanmuuttopolitiikan kokonaisuutta.

Valiokunta pitää työperusteisen maahanmuuton ja liikkuvuuden edistämistä erittäin tärkeänä ja ajankohtaisena asiana koko EU:n kannalta. Valiokunta on linjannut tähän liittyviä kysymyksiä tarkemmin taloudellisista syistä tapahtuvan

maahanmuuton hallintaa koskevasta vihreästä kirjasta antamassaan lausunnossa (HaVL 11/2005 vp — E 10/2005 vp). Valiokunta pitää hyödyllisenä, että EU-tasolla luodaan yleiset puitteet työperusteiselle maahanmuutolle edellyttäen kuitenkin, että puitteet mahdollistavat riittävän jouston ja sallivat päätöksenteon kansallisella tasolla niin volyymien kuin rakenteiden osalta. Maahanmuuttajien kotouttaminen yhteiskuntaan ja työelämään on keskeinen kysymys maahanmuuttoa koskevassa asiakokonaisuudessa. Valiokunta on pitänyt maahanmuuttajien kotouttamista koskevien yhteisten eurooppalaisten periaatteiden kehittämistä lähtökohtaisesti myönteisenä tähdentäen kuitenkin samalla, että kotouttaminen kuuluu kansallisen päätöksenteon piiriin (HaVL 40/2004 vp — E 111/2004 vp).

Valiokunta korostaa Haagin ohjelmassa esitettyjä tavoitteita sisäraajatarkastusten poistamisesta, ulkorajojen yhdennetyn valvontajärjestelmän perustamisen asteittaisesta jatkamisesta sekä unionin ulkorajoilla tapahtuvan tarkastuksen ja valvonnan vahvistamisesta. Valiokunta katsoo, että unionin alueelle pääsyyn tulee soveltaa yhtenäisiä periaatteita, jotka pohjautuvat ulkorajojen valvonnassa noudatettaviin yhtenäisiin menettelyihin sekä uusinta teknologiaa hyödyntävään yhteiseen viisumipolitiikkaan. Ulkorajavalvonnalla on maahanmuutto- ja turvapaikka-asioden lisäksi merkittävä rooli rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Unionin rajaturvallisuutta tulee kehittää viemällä eteenpäin perustuslailliseen sopimukseenkin otettua rajaturvallisuusjärjestelmää. Esimerkiksi komission ehdotus rajanylitysasetuksiksi on osa rajavalvontaa koskevan EU-lainsäädäntöohjelman toteuttamista. Ulkorajavalvonnan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että rajavalvontaviraston toiminta alkaa suunnitellusti 1.5.2005.

Valiokunta katsoo, että lainvalvontaviranomaisten operatiivisen yhteistyön kehittäminen on yksi keskeisistä prioriteeteista, ja korostaa tässä yhteydessä tiedustelujohtoisen rikosten tutkintamenettelyn merkitystä. Valiokunnan näkemyksen mukaan yhteistyön kehittämisen tulee perustua asianomaisten kansallisten ja kan-

sainvälisten viranomaisten välisen yhteistyön tehostamiseen. Muun muassa Europolin, Eurojustin ja Poliisipäälliköiden toimintaryhmän toimintaa tulee tässä suhteessa hyödyntää ja kehittää edelleen. Suomella on pitkä kokemus menestyksekkästä yhteistyöstä poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitoksen välillä. Valiokunta katsoo, että vastaavan viranomaisyhteistyön tukemisen tulisi myös unionin tasolla olla koko oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön läpäisevä periaate. Erityisen suuri merkitys eri viranomaisten välisellä yhteistyöllä on rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Lisäksi valiokunta painottaa koulutusta yhtenä operatiivisen yhteistyön kehittämisen keinona. Hyviä esimerkkejä tästä on muun muassa poliisiyhteistyön alalta. Valiokunta kannattaa myös oikeusviranomaisten koulutusverkoston kehittämistä.

Valiokunta tukee tavoitteita saattaa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategia operatiiviseksi yhdessä asianomaisten toimijoiden kanssa. Terrorismin torjuntaa koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa tulee jatkaa. Tähän liittyen valiokunta viittaa kannanottoihinsa lausunnossaan HaVL 8/2005 vp — E 136/2004 vp.

Haagin ohjelmassa ehdotetaan lainvalvontaviranomaisten väliseen tietojenvaihtoon ns. saatavuusperiaatetta, jonka mukaan jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen, joka tarvitsee tietoa tehtäviensä suorittamiseen, voi saada sen toisesta jäsenvaltiosta ja toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisen, jonka hallussa tieto on, tulee antaa tieto mainittua tarkoitusta varten. Ehdotuksen mukaan tietojenvaihdon tulisi tapahtua uutta teknologiaa hyödyntäen ja takaamalla vastavuoroisesti pääsy kansallisiin tietokantoihin. Valiokunta näkee saatavuusperiaatteessa ongelmallisia kohtia ja pitää tärkeänä, että eduskuntaa informoidaan periaatetta koskevista ehdotuksista tarkemmin. Tässä yhteydessä valiokunta toteaa, että tietojen vaihto eri maiden viranomaisten välillä perustuu tietojen käsittelyä ja luovutusta koskeviin säännöksiin. III pilarin piirissä toteutettujen tietojärjestelmien käytön tehostaminen edellyttää niiden perustana olevien oikeudellisten instrumenttien muuttamista.

Valiokunta huomauttaa, että III pilarin osalta ollaan parhaillaan valmistelemassa yhteisiä tietosuojaa koskevia periaatteita, jotka tulisi ottaa huomioon III pilarin järjestelmiä koskevassa päätöksenteossa. Valiokunta ei pidä suorien käyttöoikeuksien myöntämistä toisen jäsenvaltion järjestelmiin toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona henkilökistereitä ja henkilötietojen käsittelyä koskevat kansalliset ja EU-säännökset huomioon ottaen. Myös tekniset ja kielelliset seikat voivat tuottaa ongelmia. Jäsenvaltioiden käyttöön mahdollisesti luotavassa viitetietokannassa olisi valiokunnan käsityksen mukaan kyse EU:n laajuisesta tietojärjestelmästä. Tällaisen toteuttaminen edellyttää selvää oikeudellista perustaa. Valiokunta yhtyy siihen Haagin ohjelman linjaukseen, että uusia keskitettyjä EU-tietokantoja olisi perustettava vain, jos tutkimukset osoittavat niiden lisäarvon. Valiokunta katsoo, että lainvalvontaviranomaisten tietojärjestelmiin tallennettujen henkilötietojen käytön tulee tulevaisuudessakin olla sopusoinnussa tieto-

suojaa ja muita perusoikeuksia koskevien periaatteiden kanssa.

Lopuksi valiokunta korostaa tehokkaiden, objektiivisten ja avoimien arviointimekanismien kehittämistä oikeus- ja sisäasioiden alalla toteutettavien toimenpiteiden seuraamiseksi. Haagin ohjelman välitarkastelu osuu Suomen puheenjohtajakaudelle. Välitarkastelussa on tarkoitus arvioida ennen kaikkea EU:n perustuslaillisen sopimuksen vaikutuksia Haagin ohjelman toimeenpanoon. Välitarkastelu antaa mahdollisuuden myös poliittisten painotusten ja prioriteettien arviointiin. Valiokunnan mielestä jäsenmaiden tulee olla valmiita ottamaan vastaan haaste riittävän kunnianhimon ylläpitämisestä Haagin ohjelman toteutuksessa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painoituksin ja täydennyksin.

Helsingissä 13 päivänä huhtikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
 vpj. Veijo Puhjo /vas
 jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
 Nils-Anders Granvik /r
 Lasse Hautala /kesk
 Rakel Hiltunen /sd
 Esko Kurvinen /kok
 Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
 Rosa Meriläinen /vihr
 Lauri Oinonen /kesk
 Heli Paasio /sd
 Satu Taiveaho /sd
 Tapani Tölli /kesk
 Ahti Vielma /kok
 Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.