

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2009 vp

Valtioneuvoston selvitys oikeus- ja sisäasioiden monivuotisesta ohjelmasta Haagin ohjelman jälkeiselle ajalle (2009-)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 16 päivänä tammikuuta 2009 lähettänyt lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten jatkokirjelmän 3. VNK 14.01.2009 asiassa E 115/2007 vp oikeus- ja sisäasioiden monivuotisesta ohjelmasta Haagin ohjelman jälkeiselle ajalle (2009—).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-erityisasiantuntija Kaisa Männistö, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Eeva Aittoniemi, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Maarit Nikander, sisäasiainministeriö
- valtionsyyttäjä Maarit Loimukoski, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Sanna Palo, keskusrikospoliisi.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ohjelmassa vuosille 2010—2014 on kysymys uudesta oikeus- ja sisäasioiden monivuotisesta ohjelmasta, joka on jatkoa Tampereen ja Haagin ohjelmille. Ohjelma tulee perustumaan komission tiedonantoon, jota odotetaan annettavaksi ennen juhannusta 2009. Ohjelmaa ovat ennakkollisesti valmistelleet oikeusasioiden ja sisäasioiden tulevaisuusryhmät, mihin työhön Suomi on aktiivisesti osallistunut. Nyt käsiteltävänä oleva kirjelmä sisältää Suomen päivitettyt kannanotot ja prioriteetit ohjelman sisältöön vaikuttamiseksi. Ohjelmaa on tarkoitus valmistella Ruotsin puheenjohtajuuskaudella. Tavoitteena on, että uusi, Tukholman ohjelmaksi nimetty

ohjelma hyväksytään joulukuussa 2009 järjestävässä Eurooppa-neuvostossa.

Valtioneuvoston kanta

Tampereen ja Haagin ohjelmat ovat merkittävästi edesauttaneet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä. Tätä työtä tulee jatkaa Tukholman ohjelmalla. Työn lähtökohtana tulee olla seuraavat periaatteet:

- Ohjelman tulee perustua Haagin ohjelmassa olevien toimien loppuun saattamiseen ja tehtyjen päätösten tehokkaaseen toimeenpanoon.
- Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisessä tulisi nyt pyrkiä johdonmukaisempaan ja selkeämpään sääntelykehikkoon. Kymmenen viimeisen vuo-

den aikana on saatu paljon aikaan, ja nyt on oikea hetki arvioida kattavasti, miten nykyinen lainsäädäntö ja muut instrumentit ovat toimineet käytännössä. Tämän arvion pohjalta voidaan edetä lainsäädännön selkeyttämiseen.

- Uusien esitysten pohjana tulee olla perusteelliset vaikutusarviot, jotka osoittavat suunniteltujen EU-tason toimien lisäarvon.
- Tukholman ohjelman toimeenpanon varmistamiseksi tulisi kehittää tehokas arviointi- ja seurantamekanismi, joka ei kuitenkaan saa aiheuttaa liiallista hallinnollista taakkaa.

Sisällöllisinä tavoitteina korostetaan perusoikeuksien vahvistamista, yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamista, eurooppalaisen rajaturvallisuusjärjestelmän luomista vuoteen 2015 mennessä, lainvalvontaviranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostamista, alueellisten yhteistyömallien kehittämistä operatiivisen yhteistyön vahvistamiseksi, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen säilyttämistä rikosoikeudellisen yhteistyön kulmakivenä, lainsäädännön johdonmukaisuuden lisäämistä siviilioikeuden alalla sekä oikeus- ja sisäasioiden liittämistä entistä tiiviimmin osaksi unionin ulkosuhteita. Yksityiskohtaiset valtioneuvoston kannanotot ilmenevät valtioneuvoston kirjelmästä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valmisteilla oleva vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ohjelma vuosille 2010—2014 on järjestyksessään kolmas oikeus- ja sisäasioiden monivuotinen ohjelma ja muodostaa jatkon Suomen puheenjohtajuuskaudella luodulle Tampereen ohjelmalle (2000—2004) ja sitä seuranneelle Haagin ohjelmalle (2005—2009). Asiaa koskevaa komission tiedonantoa odotetaan annettavaksi ennen juhannusta 2009. Tavoitteena on hyväksyä uusi, Tukholman ohjelmaksi nimetty ohjelma Ruotsin puheenjohtajuuskaudella vuoden 2009 lopulla järjestettävässä Eurooppa-neuvostossa. Tämän jälkeen Tukholman ohjelmaa on tarkoitus täydentää yksityiskohtaisemalla toimintaohjelmalla Espanjan puheenjohtajuuskaudella 2010.

Oikeus- ja sisäasioista on viimeisen kymmenen vuoden aikana tullut unionissa keskeinen toimiala. Tampereen ja Haagin ohjelmilla on tehty mittava työ vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan luomiseksi ja edelleen kehittämiseksi, ja tätä työtä on tärkeää jatkaa. Valiokunta toteaa myönteisenä Suomen aktiivisen otteen Tukholman ohjelmaa ennakoivassa valmistelussa. Suomi on ainoana ohjelmaa valmistelevala tulevaisuusryhmän ulkopuolisena maana esittänyt

jo tammikuussa 2008 kokonaisvaltaisen kontribuution tulevaisuustyöhön, ja se on osallistunut myös tämän jälkeen aktiivisesti ohjelmaa valmisteleviin keskusteluihin. Saadun selvityksen mukaan myös suomalaisten osuus komission saamassa kansalaispalautteessa on ollut ilahduttavan suuri.

Valiokunnan katsoo, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalle tarvitaan myös vuoden 2009 jälkeen kokonaisvaltainen ja sisällöltään tasapainoinen ohjelma, jolla voidaan varmistaa Haagin ohjelmaan sisältyvien toimien loppuun saattaminen ja päätösten tehokas toimeenpano. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden ala on kehittynyt nopeasti lyhyessä ajassa, ja nyt on tärkeää selvittää, miten nykyinen lainsäädäntö ja muut oikeudelliset instrumentit toimivat käytännössä, ja sen pohjalta arvioida mahdollisia lainsäädäntötarpeita. Valiokunta katsoo, että Tukholman ohjelmalle tulee luoda tehokas ja hallinnollisesti kevyt seuranta- ja arviointimekanismi. Lainsäädännön selkeys ja johdonmukaisuus sekä toimenpiteiden tuoma lisäarvo ja käytännön toimivuus ovat seikkoja, joihin on tärkeää kiinnittää huomiota uusien toimenpiteiden harkittaessa.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla on vahva perusoikeuskytkentä. EU on viime vuosina vahvistanut perusoikeusulottuvuuttaan muun muassa hyväksymällä EU:n perusoikeuskirjan ja perustamalla perusoikeusviraston. Toimintaa perusoikeuksien vahvistamiseksi on tarpeen jatkaa. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että perusoikeusvirastolla tulisi olla vahva rooli kaikilla politiikka-aloilla, joilla on vaikutusta perusoikeuksien toteuttamiseen. Johdonmukaista perusoikeuksien vahvistamisen linjalle on myös, että EU liittyisi mahdollisimman pian Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Valiokunta korostaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen asemaa sekä siviili- että rikosoikeudellisten asioiden yhteistyössä. Rikosoikeudellisessa yhteistyössä vastavuoroisen tunnustamisen periaate on osoittautunut tehokkaimmaksi lähestymistavaksi, ja tälle pohjalle yhteistyötä on jatkossakin perusteltua rakentaa. Rikosoikeudellista yhteisösääntelyä on luotu lähinnä vakavan rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Valiokunta pitää rikollisuuden ennalta ehkäisemistä valtioneuvoston tavoin yhtenä uuden ohjelman keskeisenä tavoitteena, johon tulee pyrkiä lisäämällä jäsenvaltioiden tietoisuutta parhaista käytännöistä.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate edellyttää jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiin, ja on tärkeää kehittää toimenpiteitä, joilla tätä luottamusta voidaan vahvistaa. Tässä suhteessa tärkeä tavoite on syytettyjen oikeuksien turvaamiseksi asetettavan yhteisen minimisääntelyn hyväksyminen. Vastavuoroisen tunnustamisen tukemiseen rikosasioissa tähtää myös Alankomaiden aloitteesta käynnistynyt keskustelu jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien arviointimekanismin kehittämisestä. Lähtökohdana siinä on, että olemassa olevia arviointijärjestelmiä, erityisesti Euroopan neuvostossa tehtävää työtä, olisi hyödynnettävä mahdollisimman pitkälle. Valiokunta antaa tukensa näille pyrkimyksille.

Siviilioikeuden alalla on säädetty uutta yhteisölainsäädäntöä rajat ylittävien yksityisoikeudellisten menettelyjen helpottamiseksi. Lainsäädäntö on muodostunut paikoin hajanaiseksi, ja

menettelyjen yhteensopivuuteen ja sääntelyn päällekkäisyyksien välttämiseen on jatkossa syytä kiinnittää huomiota. Siviilioikeudellisessa yhteistyössä sääntelytarve on usein luonteeltaan globaali, ja tässä suhteessa valiokunta painottaa erityisesti Haagin kansainvälisen yksityisoikeudellisen konferenssin merkitystä. Yhteisölainsäädännössä on kannatettavaa keskittyä kysymyksiin, joissa EU-tason yhteistyöllä on saavutettavissa lisäarvoa kansainvälisiin sopimusjärjestelyihin nähden. Esimerkiksi perheoikeudellisissa kysymyksissä jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien erot voivat rajat ylittävissä tilanteissa aiheuttaa kansalaisille oikeudellista epävarmuutta ja ennakoimisvaikeuksia. Oikeustilaa voidaan tarvittaessa parantaa esimerkiksi yhtenäistämällä säännöksiä, jotka koskevat tuomioistuimien toimivaltaa ja sovellettavaa lakia.

Käytännön toimijoiden näkökulmasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan lainsäädäntö on lisääntynyt ja kehittynyt nopeaa tahtia, ja koulutusta lainsäädännöstä ja hyvistä käytännöistä pidetään yhdenmukaisen soveltamisen kannalta tarpeellisena. EU:n paremman sääntelyn periaatteita tukisi luontevasti EU:n toimesta järjestettävä koulutus. Tukholman ohjelmaan tulisikin sisällyttää mahdollisuus EU:n rahoittamaan koulutukseen ja virkamiesvaihto-ohjelmiin, mikä täydentäisi kansallisesti annettavaa koulutusta. Toiminnassa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi olemassa olevia yhteyshenkilö- ja koulutusverkostoja.

Lainvalvontaviranomaisten käytännön yhteistyötä voidaan edistää myös muun muassa erilaisen yhteistyömallien ja verkostojen avulla sekä tiedonvaihtoa tehostamalla. Lainvalvontaviranomaisten sujuva tiedonvaihto edellyttää asianmukaista oikeudellista sääntelyä sekä tiedonvaihdon teknistä toimivuutta. Valiokunta katsoo, että tiedonvaihdon kehittämisessä tulee pyrkiä mahdollisimman pitkälle hyödyntämään olemassa olevia järjestelmiä. Päällekkäisten järjestelmien luomista tulee välttää. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tietoturva- ja tietosuojavaatimusten toteutumiseen. Tässä yhteydessä valiokunta myös kiirehtii henkilötietojen suojaamisesta rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja

oikeudellisessa yhteistyössä hyväksytyn puitepäättöksen täytäntöönpanoa.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Heidi Hautala /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Paavo Arhinmäki /vas
Timo Heinonen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /kok
Outi Mäkelä /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
vjäs. Leena Harkimo /kok
Lyly Rajala /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.