

## **HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2010 vp**

**Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi — Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi**

*Suurelle valiokunnalle*

### **JOHDANTO**

#### ***Vireilletulo***

Suuri valiokunta on 26 päivänä toukokuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi — Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi (E 34/2010 vp)

hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### ***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Maarit Nikander, sisäasiainministeriö
- johtaja Jaana Vuorio, Maahanmuuttovirasto.

### **VALTIONEUVOSTON SELVITYS**

#### ***Ehdotus***

EU:n oikeus- ja sisäasioiden kolmas monivuotinen toimintaohjelma 2010—2014, Tukholman ohjelma, on hyväksytty Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2009. Komission 20.4.2010 antama ehdotus Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmaksi sisältää lainsäädäntö- ja toimenpideohjelman, jolla Tukholman ohjelmaa toteutetaan. Toimintaohjelmaan on kirjattu myös toimenpiteiden tavoiteaikataulu.

#### ***Valtioneuvoston kanta***

Joulukuun Eurooppa-neuvostossa hyväksytty Tukholman ohjelma vastaa pitkälti valtioneuvoston tavoitteita. Komission nyt julkaisema toimintaohjelma Tukholman ohjelman toteuttami-

seksi on hyvin kunnianhimoinen ja merkittävä. Sen toteuttaminen suunnitellussa aikataulussa vaatii kaikilta unionin toimielimiltä ja jäsenvaltioilta paljon työtä ja resursseja. Ensisijaisen tärkeää on, että nyt käynnistytävä uudistustyö ei hädästä jo hyväksytyjen toimenpiteiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että Tukholman ohjelmaan on kirjattu, että toimintasuunnitelman tulee sisältää aikataulu entisen III pilarin instrumenttien muuntamiseksi uusien oikeusperustojen mukaiseksi. Komission tiedonannossa on mainintoja yksittäisten instrumenttien uudistamisesta tai päivittämisestä. Kokonaisvaltainen esitys siitä, mitä entisen III pilarin instrumentteja on tarkoitus muuntaa unionin

tavanomaisiksi säädösinstrumenteiksi viiden vuoden siirtymäkaudella, puuttuu. Olisikin tärkeää kuulla komission näkemys oikeus- ja sisäasioita koskevan siirtymäkauden toimenpiteiden (Lissabonin sopimukseen liitetty julistus nro 50) toteuttamisesta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että Tukholman ohjelma ja muut unionin strategiaprozessit ovat linjassa keskenään. Tukholman ohjelman linjauksia esim. sopimusoikeuden kehittämislinjoista tulee seurata myös Eurooppa 2020 -strategiassa. Tukholman toimintasuunnitelmalla on yhtymäkohtia myös valmisteltavaan EU:n digitaaliagendaan. Toimintaohjelma sisältää myös muiden politiikkasektoreiden, kuten viestintäalan, hankkeita. Valtioneuvosto korostaa yhteensovittamisen ja työnjaon selkeyden merkitystä.

Valtioneuvoston yleiset prioriteetit Tukholman ohjelman toteuttamisessa oikeusallalla vuosina 2010—2014 ovat:

- perus- ja ihmisoikeussuojan vahvistaminen ja henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn uudistaminen
- uhrin, epäillyn ja syytetyn oikeuksia koskevan EU-lainsäädännön hyväksyminen
- vastavuoroiseen tunnustamiseen nojaava EU:n rikosoikeudellinen yhteistyö
- kansalaisten välisiä oikeussuhteita ja sisämarkkinoiden toimintaa tukeva eurooppalainen yksityisoikeus
- yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä: yksi yhteinen, tehokas ja oikeusturvan takaava turvapaikkamenettely, yhteiset kansainvälisen suojelun myöntämisperusteet ja yksi yhtenäinen kansainvälinen suojeluasema;
- operatiivisen lainvalvontaviranomaisyhteistyön tiivistäminen;
- EU:n rajaturvallisuuden edelleen kehittäminen: rajaturvallisuusvirasto Frontexin toimintakyvyn ja jäsenvaltioiden välisen rajaturvallisuuden alan yhteistyön ja tiedonvaihdon lisääminen ja tehostaminen;
- lainvalvontaviranomaisten sujuva tiedonvaihto: tiedonvaihdon kehittäminen edellyttäen riittävää oikeudellista kehystä ja tiedonvaihdon teknistä toimivuutta.

### *Perusoikeudet*

Valtioneuvosto pitää hyvänä vahvaa sitoutumista perusoikeuslottuvuuden vahvistamiseen ja perusoikeuskirjan toteutumisen seuraamiseen. EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen on toteutettava mahdollisimman pian ja mahdollisimman laajasti. EU:n perusoikeusvirastolla tulee olla vahva rooli. Valtioneuvosto pitää tärkeänä myös komission vuosittaista raportointia perusoikeuskirjan mukaisten oikeuksien toteutumisesta unionissa. Menetelmiä, joilla valvotaan lainsäädäntöehdotusten perusoikeuksien mukaisuutta, tulee vahvistaa. Nämä kaikki toimenpiteet on kirjattu komission esitykseen toimintaohjelmaksi.

Myös EU:n tietosuojalainsäädännön uudistaminen on yksi valtioneuvoston prioriteetteja oikeusasioissa.

### *Lainvalvontayhteistyön tehostaminen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta*

Valtioneuvosto katsoo, että toimintasuunnitelman operatiivisen poliisiyhteistyön tehostamista koskevat toimenpiteet tulisi eritellä tarkemmin selkeiksi osatoiminnoiksi, jotka kukin aika- taulutetaan erikseen. Erittely on tarpeen, koska osa toimintasuunnitelmassa ehdotetuista toimenpiteistä on jo meneillään.

Tukholman ohjelmassa pidetään tärkeänä, että jäsenvaltioiden johtavien virkamiesten yhteydenpitoa oikeus- ja sisäasioihin kuuluvilla aloilla edistetään mahdollisimman paljon käyttämällä olemassa olevia rakenteita, esimerkiksi Europolia, Eurojustia ja Frontexia. Verkostoja voisivat kansallisista rakenteista riippuen muodostaa johtavat poliisipäälliköt tai syyttäjät, koulutuslaitosten johtajat, vankeinhoitolaitosten johtajat ja tullihallintojen pääjohtajat.

Valtioneuvosto kannattaa Tukholman ohjelman mukaisesti johtavien poliisipäällikköiden verkoston perustamista. Verkosto voisi toimia esimerkiksi siten, että puheenjohtajamaa tai Europol kutsuu poliisipäällikköiden verkoston koolle kaksi kertaa vuodessa.

Myös EU:n ja Venäjän lainvalvonta-alan korkeiden johtajien verkostoja tulisi vahvistaa. Yhteisiä tapaamisia voisi järjestää esimerkiksi pu-

heenjohtajakaussittain/puolivuositain Europolin tai COSI:n yhteydessä.

Tukholman ohjelmassa neuvostoa ja komissiota kehoitetaan laatimaan järjestäytyneitä rikollisuutta koskeva strategia osana sisäisen turvallisuuden strategiaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvät toimenpiteet näkyvät riittävän painavasti sisäisen turvallisuuden strategiaa koskevassa täytäntöönpanosuunnitelmassa. Täytäntöönpanosuunnitelman tulisi käsitellä kaikkia järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyviä elementtejä, kuten rikosten ennalta ehkäisemistä, rikosten paljastamista, lainvalvontaviranomaisten yhteistoimintaa sekä syyttäjien ja rikosoikeusjärjestelmän toimintaa.

Lisäksi valtioneuvosto korostaa lainvalvontaviranomaisten ja oikeusviranomaisten yhteistyötä rikosvastuun tehokkaaksi toteuttamiseksi sekä yhteistyötä EU:n virastojen Europolin ja Eurojustin välillä.

Valtioneuvoston mielestä EU:n ja jäsenvaltioiden lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten tiedonvaihdon ja operatiivisen yhteistyön kehittämiseen kolmansien maiden, erityisesti EU:n strategisten kumppaneiden, kuten Länsi-Balkanin, Euroopan naapuruuspolitiikan maiden, Venäjän, Yhdysvaltojen, Kiinan ja Intian, kanssa on tarpeen kiinnittää nykyistä vahvemmin huomiota.

#### *Ulkorajavalvonta*

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rajanylitystietojärjestelmää (entry/exit) sekä rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa (RTP) koskevat asetusehdotukset annetaan mahdollisimman pian / vuoden 2010 aikana. Erityisesti rajanylitystietojärjestelmää koskeva asetus on tarpeen mm. valmistautumisessa tuleviin viisumihelpoituksiin.

Uusia teknologioita tulee hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti rajat ylittävän rikollisuuden, terrorismin, ihmiskaupan ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Tämä tarkoittaa muun muassa biometriikan säännönmukaista käyttöä ja nykyisten sekä tulevien tietojärjestelmien (VIS, SIS II, Entry/Exit, EURODAC) yhteis-

käyttöä. Biometriikan käytön, uusien ja nykyisten tietojärjestelmien sekä lainvalvontaviranomaisten yhteistyön kehittämisessä tulee löytää toimiva tasapaino yksityisyyden suojan ja lainvalvontaviranomaisten tehokkaan tietojen vaihdon välillä. On tärkeää, että lainvalvontaviranomaisten yhteistyöhön kytketään mukaan kaikki relevantit lainvalvontaviranomaiset.

#### *Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat*

Valtioneuvosto katsoo, että Tukholman ohjelman toimeenpanossa on priorisoitava ennen kaikkea toimenpiteitä yhteisen suojelun alueen luomiseksi. Jo hyväksytyjen säädösten vaikutukset on arvioitava ja pyrittävä nykyistä yhdenmukaisempaan ja korkealaatuisempaan lainsäädäntöön. Valtioneuvosto toivookin komission resursoivan riittävästi Tukholman ohjelmassa tältä osin sovittujen toimien ja selvitysten valmisteluun, koska tavoitteena tulee olla saada aikaan toteuttamiskelpoisia uusia ideoita.

Valtioneuvosto on johdonmukaisesti korostanut tarvetta turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden vahvistamiselle. Valtioneuvosto pitääkin erityisen myönteisenä, että Tukholman ohjelmassa on esitetty kattavasti tulevien vuosien aikana tarvittavia toimenpiteitä turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden vahvistamiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tämä sitoumus ulkoisen solidaarisuuden vahvistamiseen heijastuu myös Tukholman toimintasuunnitelmassa. Asiakokonaisuuteen liittyy EU:n uudelleensijoittamisohjelman kehittämisen ohella strategisen kumppanuuden rakentaminen UNHCR:n kanssa sekä uusien lähestymistapojen tutkiminen koskien pääsyä turvapaikkamenettelyyn piiriin kauttakulkumaissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ulkoista ulottuvuutta (ns. Global Approach) kehitetään edelleen, tavoitteena EU:n ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden lisääminen ja lähestymistavan tasapainoinen temaattinen ja maantieteellinen täytäntöönpano. Yhteistyötä maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä on Tukholman ohjelman mukaisesti tiivistettävä Afrikan ohella myös itäisten kumppanien kanssa.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Hallintovaliokunta on antanut oikeus- ja sisäasioiden monivuotisesta ohjelmasta 2010—2014, Tukholman ohjelma, kaksi lausuntoa (HaVL 23/2009 vp ja HaVL 26/2009 vp — E 104/2009 vp). Käsiteltävänä oleva ehdotus Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmaksi on merkitty oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 3.—4.6.2010 tiedoksi ja hyväksytty toimintasuunnitelmaa koskevat neuvoston päätelmät. Neuvosto kehottaa komissiota viemään eteenpäin niitä toimintasuunnitelman hankkeita, jotka ovat Tukholman ohjelman mukaisia. Samoin komissiota pyydetään esittelemään Tukholman ohjelman väliarvio kesäkuuhun 2012 mennessä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että komission toimintaohjelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi on hyvin merkittävä ja kunnianhimoinen. Sen toteuttaminen suunnitellussa aikataulussa vaatii sekä unionin toimielimiltä että jäsenvaltioilta paljon työtä ja resursseja. Myös valiokunnan mielestä on ensisijaisen tärkeää, ettei käynnistyvä uudistustyö hidasta jo hyväksyttyjen toimenpiteiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Tukholman ohjelman ja muiden unionin strategiaprosessien tulee olla linjassa keskenään. Keskeistä on yhteensovittaminen ja työnjaon selkeys.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Tukholman ohjelmasta puuttuu kokonaisvaltainen esitys siitä, mitä entisen III pilarin instrumentteja on tarkoitus muuntaa unionin tavanomaisiksi säädösinstrumenteiksi, vaikka Tukholman ohjelman mukaan toimintasuunnitelman tulee sisältää tällainen aikataulu.

Hallintovaliokunta painottaa erityisesti konkreettisten toimenpiteiden ja niiden tehokkaan täytäntöönpanon tärkeyttä tulosten aikaansaamiseksi Tukholman ohjelman toimeenpanossa.

Valiokunta korostaa, että vihdoinkin on kyettävä luomaan todellinen yhteinen eurooppalainen turvapaikkapolitiikka. Tämä edellyttää muun muassa voimassa olevien velvoitteiden noudattamista eri jäsenmaissa, soveltamiskäytäntöjen yhdenmukaistamista ja uusien unionitason sää-

dösten hyväksymistä. Tällä hetkellä on suuria eroja eri EU-maiden turvapaikka-asioiden ratkaisukäytännöissä täysin identtisissä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

Valiokunta tähdentää turvapaikkamenetelyyn liittyen tehokkaan ulkorajavalvonnan, turvapaikkahakemusten mahdollisimman nopean käsittelyn sekä kielteisissä tapauksissa tehokkaan maasta poistamisen tärkeyttä. Vastaavasti kansainvälistä suojelua on annettava asianmukaisesti yhtenäisin perustein ja käytännöin. Valiokunta painottaa, että valtioneuvoston tulee painopisteinä toimia aktiivisesti tässä lausunnossa esitettyjen linjausten toteuttamiseksi.

Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa hallintovaliokunnan mietintöön HaVM 5/2010 vp sisältyvästä lausumasta, jossa edellytetään valtioneuvoston antavan hallintovaliokunnalle määräajassa kokonaisvaltaisen ja systemaattisen selvityksen voimassa olevista ulkomaalaislain perheen yhdistämissäännöksistä ja niiden soveltamisesta. Selvityksessä tulee muun muassa verrata Suomen nykyisiä perheen yhdistämistä koskevia säännöksiä ja käytäntöjä muiden EU- ja Pohjoismaiden vastaaviin säännöksiin sen arvioimiseksi, muodostavatko Suomen säännökset vetovoimatekijöitä turvapaikanhakemiselle ja humanitäärisluonteiselle maahanmuutolle.

Tehokas ulkorajavalvonta on ensiarvoisen tärkeää myös rikollisuuden torjunnassa. Uusia teknologioita tulee hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti rajat ylittävän rikollisuuden, terrorismin, ihmiskaupan ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi.

Tukholman ohjelmassa neuvostoa ja komissiota kehoitetaan laatimaan järjestäytyneitä rikollisuutta koskeva strategia osana sisäisen turvallisuuden strategiaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvät toimenpiteet näkyvät painokkaasti sisäisen turvallisuuden strategiaa koskevassa täytäntöönpanosuunnitelmassa. Täytäntöönpanosuunnitelman tulee käsitellä kaikkia järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyviä elementtejä, kuten rikosten ennaltaehkäisemistä, ri-

kosten paljastamista, lainvalvontaviranomaisten yhteistoimintaa sekä syyttäjien ja rikosoi-  
keusjärjestelmän toimintaa.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten tiedonvaihdon ja operatiivisen yhteistyön kehittämiseen kolmansien maiden — erityisesti EU:n strategisten kumppaneiden, kuten Länsi-Balkanin, Euroopan naapuruuspolitiikanmaiden, Venäjän, Yhdysvaltojen, Kiinan ja Intian — kanssa on tarpeen kiinnittää nykyistä vahvemmin huomiota. Myös EU:n ja

Venäjän lainvalvonta-alan korkeiden johtajien verkostoa tulee vahvistaa.

Valiokunta tulee seuraamaan Tukholman ohjelman ja sen toimeenpanosuunnitelman täytäntöönpanoa.

### **Lausunto**

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk  
vpj. Tapani Mäkinen /kok  
jäs. Thomas Blomqvist /r  
Maarit Feldt-Ranta /sd  
Heli Järvinen /vihr  
Pietari Jääskeläinen /ps  
Oiva Kaltiokumpu /kesk  
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk  
Outi Mäkelä /kok  
Petri Pihlajaniemi /kok  
Raimo Piirainen /sd  
Lenita Toivakka /kok  
Unto Valpas /vas  
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.