

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 31/2006 vp

### Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannoista Haagin ohjelman arvioinnista

*Suurelle valiokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Suuri valiokunta on 19 päivänä heinäkuuta 2006 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannoista Haagin ohjelman arvioinnista (E 71/2006 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Maarit Nikander, sisäasiainministeriö
- EU-koordinaattori Matti Joutsen, oikeusministeriö
- lähetystöneuvos Ilkka Rentola, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Meri-Sisko Eskola, työministeriö.

#### VALTIONEUVOSTON SELVITYS

##### *Ehdotuksen pääasiallinen sisältö*

Tampereella 15.—16.10.1999 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa päätettiin luoda Euroopan unionista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Nyt, kun Tampereella on jälleen määrä pitää oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallinen kokous 20.—22. syyskuuta 2006, komissio esittää ensimmäisen poliittisen arvionsa siitä, miten tämän alueen luomista koskevan Haagin ohjelman täytäntöönpanossa on edistytty. Monivuotisella Haagin ohjelmalla tähdätään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamiseen Euroopan unionissa. Ohjelman toteuttaminen on yhteinen tavoite, jonka saavuttaminen edellyttää toimivaa ja vastuuvetollista päätöksentekoa ja selkeitä poliittisia painopisteitä.

Komissio hyväksyi 28.6.2006 neljä tiedonantoa käsittävän kattavan paketin, jonka tarkoituk-

sena on 1) arvioida saavutettua edistymistä ja täytäntöönpanoastetta EU:ssa ja kansallisella tasolla, 2) luoda mekanismi tulosten perusteellista arviointia varten, 3) ehdottaa jatkotoimia vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevan politiikan toimivuuden parantamiseksi ja 4) tehostaa oikeussuojaa yhteisön tuomioistuimen toimivaltaa koskevien tiettyjen määräysten mukauttamisella.

Komission tiedonanto Haagin ohjelman täytäntöönpanosta vuonna 2005 on ensimmäinen täytäntöönpanokertomus Haagin ohjelmasta ja toimintasuunnitelmasta, jossa luodaan katsaus kaikkiin vuonna 2005 toteutettuihin toimiin ja keskitytään ensimmäistä kertaa täytäntöönpanoon kansallisella tasolla.

EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien politiikkojen arvioinnista

annetun tiedonannon päätavoitteena on luoda mekanismi, jonka avulla voidaan arvioida tämän alan politiikan täytäntöönpanoa ja tuloksia. Ehdotetulla arviointimekanismilla pyritään lisäämään unionin toimien vaikuttavuutta ottamalla kentällä saadut tulokset huomioon päätöksenteossa. Tämä tulee olemaan erityisen tärkeää, kun Haagin ohjelman voimassaolo päättyy vuonna 2009. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen asioiden arvioinnin kehittäminen edistää myös EU:n yleisiä läpinäkyvyyden ja säntelyn parantamisen tavoitteita.

Komission tiedonanto "Haagin ohjelman täytäntöönpano; seuraavat askeleet" on vastaus kesäkuun Eurooppa-neuvoston kokouksessa esitettyyn pyyntöön tutkia mahdollisuuksia parantaa päätöksentekoa ja toimintaa oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioissa nykyisten perussopimusten pohjalta. Komissio tekee useita toiminta- ja täytäntöönpanoehtoja ennen Haagin ohjelman voimassaolon päättymistä (2009). Ehdotukset koskevat perusoikeuksia ja kansalaisuutta, turvapaikkapolitiikan toisen vaiheen kehittämistä, maahanmuuton hallintaa, ulkorajojen yhdenmukaistamista ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, tuomioiden vastavuoroista tunnustamista (siviili- ja rikosoikeudellisissa asioissa), terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa tarvittavien tietojen saantia, terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa, ml. Europolin tulevaisuus, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen rahoitusohjelmia, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkosuhteita, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen poliitikkojen täytäntöönpanoa ja arviointia sekä päätöksentekomenetelmien tehostamista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella.

Komission neljäs tiedonanto koskee yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja muun muassa viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevissa asioissa. Komissio katsoo, että Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeisen siirtymäkauden päätyttyä on tärkeää, että neuvosto täyttää EY 67 artiklan mukaiset velvollisuutensa ja palauttaa yhteisöjen tuomioistuimelle täyden toimivallan antaa ennakkoratkaisuja yhteisön lainsäädän-

nöstä. Tiedonannon mukaan tämä on välttämätöntä tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden ja yhteisön oikeuden yhdenmukaisuuden takaamiseksi sekä puutteellisen oikeussuojan korjaamiseksi.

### ***Valtioneuvoston kanta***

Suomi pitää hyvänä komission tiedonannoissa selkeästi näkyvää Haagin ohjelman arvioinnin tavoitetta antaa poliittinen sysäys vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen edistämiseksi ja varmistaa tuloksellinen eteneminen nykysovimusten pohjalta. Suomi ei tavoittele koko Haagin ohjelman avaamista.

Komission tiedonannot muodostavat hyvän pohjan Haagin arvioinnin toteuttamiselle. Suomi valmistelee puheenjohtajana Tampereen kokouksen taustamuistioita, joiden on tarkoitus valmistua elo-syyskuun vaihteeseen mennessä. Taustamuistiot tullaan toimittamaan eduskunnalle tuolloin osana Tampereen kokouksen valmistelua.

### **1. Komission tiedonanto Haagin ohjelman täytäntöönpanosta vuonna 2005**

Komission raportti siitä, miten Haagin ohjelmaa on vuoden 2005 aikana pantu täytäntöön, on kattavuudeltaan ja rakenteeltaan erittäin hyödyllinen jatkotyöskentelyn suunnittelemiseksi.

Suomi yhtyy komission huoleen siitä, että joillakin sektoreilla päätöksentekorakenteet ovat Haagin ohjelman tehokkaan täytäntöönpanon esteenä. Yksimielinen päätöksenteko on joissakin yksittäisissä asioissa hidastanut tai estänyt Haagin ohjelman aikataulussa pysymistä.

Suomi tukee täysin komission tapaa katsoa, miten Haagin ohjelman täytäntöönpanossa on edistytty. Neuvoston päätöksen lisäksi on välttämätöntä seurata nykyistä tarkemmin, miten neuvostossa sovitut asiat on pantu kansallisesti täytäntöön. Näin ollen Suomi pitää erittäin arvokkaana raportin liitteenä olevaa kansallista täytäntöönpanotaulukkoa. Kansallista täytäntöönpanoa tulee seurata vähintään yhtä tarkasti kuin edistymistä neuvoston rakenteiden puitteissa.

## 2. Komission tiedonanto EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien politiikkojen arvioinnista

Suomi katsoo, että luonnoksen mukainen kokonaisvaltainen arviointijärjestelmä parantaisi selkeästi EU:n oikeus- ja sisäasioiden arviointia ja seurantaan politiikkatasolla. Arviointijärjestelmä systematisoisi eri lainsäädäntöinstrumenttien, poliittisten aloitteiden ja projektien seurantaan. Neuvoston, komission ja Euroopan parlamentin yhteistyön tiivistäminen arviointityössä tuo Suomen näkemyksen mukaan oikeanlaista lisäarvoa, lisää unionin instituutioiden sitoutumista sekä edistää yhdessä luotuja tavoitteita.

Aloitteesta puuttuu kuitenkin turvallisuusasioihin keskittyvä operatiivinen ja strateginen näkökulma. Schengen-asioihin liittyy vielä erittäin suurimerkityksisiä ongelmia, joita EU-lainsäädäntö ja onnistunut kansallisen lainsäädännön harmonisointi ei ole poistanut.

Vaikka Schengen-arviointijärjestelmän uudistamisesta annetaan aikanaan (Haagin toimintaohjelman mukaan vuonna 2007—2008) erillinen esitys, on syytä jo tässä vaiheessa korostaa Schengenin arviointijärjestelmän tärkeyttä. Se mahdollistaa jäsenvaltioiden asiantuntijoiden käynnit säännöstöä soveltavissa ja soveltamista valmistelemissa maissa ja tulosten esittämisen sellaisenaan jäsenvaltioille. Komission tiedonannossa ei käsitellä Schengenin arviointijärjestelmää, vaan viitataan vain erilliseen ehdotukseen. Suomen mielestä tällainen arviointijärjestelmä on edelleen tarpeen, jotta arviointiin sisältyy riittävä operatiivinen näkökulma, jäsenvaltioiden asiantuntemuksen laaja-alaisuus ja tulosten käytettävyys jäsenvaltioiden tasolla.

Kuten on todettu Haagin toimintaohjelmassa, myös yllätystarkastukset tulee ottaa käyttöön. Yllätystarkastuksia suorittava asiantuntijatiimi voisi toimia joko komission tai neuvoston puitteissa. Yhteisen luottamuksen nimissä neuvoston tulisi kuitenkin saada tällaistenkin tarkastusten tulokset käyttöönsä sellaisinaan.

## 3. Komission tiedonanto: "Haagin ohjelman täytäntöönpano; seuraavat askeleet"

Suomi pitää tärkeänä, että kun käydään keskusteluja tässä komission tiedonannossa esille tuoduista aihealueista, joissa unionin toivotaan erityisesti edistyvän, huomioitaisiin seuraavat alustavat näkemykset, joita voidaan myöhemmin tarkentaa:

### 1 Perusoikeudet ja kansalaisuus

#### *Unionin kansalaisuus ja siihen liittyvät kysymykset*

EU-kansalaisten vapaa liikkuvuus unionissa on yksi EU:n perusperiaatteita, joten siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon varmistaminen on perustellusti tärkeä prioriteetti myös jatkossa. Direktiivin 2004/38/EY täytäntöönpano jäsenmaissa on käynnissä. Direktiivi olisi tullut saattaa voimaan 30.4.2006, mutta toistaiseksi vain 11 jäsenmaata on pannut direktiivin täytäntöön määräajassa. Myös Suomessa direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on parhaillaan valmisteilla.

### *Konsuliasiat*

Konsuliasioiden osalta komission esittelemät tavoitteet ovat Suomen pyrkimysten mukaisia. Konsuliasioissa jäsenmaiden virkamiehille annettavat koulutustoiminnot ja "Euro-konsulaattien" perustamistavoitteet ovat toteutettavissa vasta pitkällä tähtäimellä.

### 2 Turvapaikkapolitiikan toisen vaiheen kehittäminen

Komission kertomus vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisesta

Komissio on arvioinut antavansa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisesta loppuvuodesta 2006. Kyseisen kertomuksen pohjalta on mahdollista aloittaa Suomen puheenjohtajakaudella keskustelu siitä, mihin suuntaan ns. Dublin-järjestelmää tulisi kehittää.

Suomi kannattaa vastuunmäärittämisasetuksella perustetun järjestelmän (ml. Eurodac-sor-

menjälkijärjestelmä ja DubliNet-järjestelmä) kehittämistarpeiden kattavaa selvittämistä. Samalla kun tutkimme kehitystarpeita, on asetuksen tehokkaan ja oikeudenmukaisen soveltamisen kannalta tärkeää varmistaa, että jäsenvaltioilla on yhdenmukainen käsitys jo olemassa olevien vastuun määräytymistä koskevien artiklojen soveltamisesta.

#### *Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä*

Ensimmäisen vaiheen vähimmäissäädösten tultua hyväksytyksi ja komission valmistautuessa antamaan vihreän kirjan turvapaikkapolitiikasta sekä sitä koskevan politiikkasuunnitelman Suomi pitää aiheellisenä pohtia, miten yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää voitaisiin tästä eteenpäin parhaiten edistää ja millaisia toisen vaiheen säädöksiä tarvitaan.

Suomi pitää tärkeänä olemassa olevan turvapaikkajärjestelmän toimivuuden ja kattavuuden edistämistä.

— Toimivuuden kannalta on tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot sitoutuvat noudattamaan Eutasolla jo hyväksytyjä säädöksiä. Turvapaikkaviranomaisten välistä yhteistyötä vahvistamalla voidaan parantaa turvapaikkapäätöksenteon laatua ja tehokkuutta. Yhteisellä ja tehokkaalla turvapaikkamenettelyllä voidaan parhaiten puuttua myös turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöön ja näin taata jatkossakin kaikille kansainvälistä suojelua hakeville pääsy turvapaikkamenettelyyn, menettelyn oikeudenmukaisuus ja korkeatasoinen oikeusturva.

— Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kattavuutta on laajennettava hyväksytyjä vähimmäissäädöksiä pidemmälle. On tarkasteltava uudelleen niitä ensimmäisen vaiheen säädöksiä, joiden ulkopuolelle määritelmädirektiivin mukaista toissijaista suojelua saavien asema sekä edut ja oikeudet on joko kokonaan tai osittain rajattu. Suomen puheenjohtajakaudella on ajankohtainen pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin laajentaminen koskemaan kansainvälistä suojelua saavia. Lisäksi turvapaikkajärjestelmien yhdenmukaistamista on jatkettava edel-

leen, niin että tarvetta siirtyä jäsenvaltiosta toiseen ei olisi.

#### *Käytännön yhteistyö*

Käytännön yhteistyön kehittäminen turvapaikkaviranomaisten välillä on tärkeää päätöksenteon harmonisoinnin edistämiseksi. Käytännön yhteistyön kautta on mahdollista vaikuttaa myös päätöksenteon laadun kehittämiseen. Suomen puheenjohtajakaudella jatketaan Itävallan kaudella alkanutta työtä käytännön yhteistyön vahvistamiseksi.

Käytännön yhteistyötä tultaneen jatkossa edelleen kehittämään mm. seuraavilla osaluilla: lähtömaatiedon vaihto, vertailevan tiedon kokoaminen jäsenvaltioiden eri maita koskevista päätöksentekolinjauksista entistä säännöllisemmällä ja analyyttisemmällä tavalla, koulutusyhteistyö sekä turvapaikka-asioiden yleisiä asiakokonaisuuksia koskeva tiedonvaihto jäsenvaltioiden kesken.

Komissio esittänee Suomen kaudella ehdotuksen turvapaikkaviranomaisten yhteistyöverkoston perustamisesta. Ehdotus saataneen aikaisintaan lokakuussa 2006.

Suomi pitää tärkeänä, että käytännön yhteistyötä kehitettäessä selvitetään mahdollinen tarve neuvoston roolille toiminnan poliittisessa ohjauksessa. Suomi katsoo, että uusia yhteistyömuotoja perustettaessa ei pidä luoda tarpeettomasti päällekkäisiä rakenteita.

#### *3 Maahanmuuton hallinta*

Maahanmuuttoa koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa

Suomi tulee edistämään puheenjohtajakaudellaan mm. maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan (Global Approach to Migration) mukaisia Afrikkaa ja Välimeren aluetta koskevia ensisijaisia toimia, joista Eurooppa-neuvosto päätti joulukuussa 2005. Komissio raportoi ensisijaisten toimien täytäntöönpanosta Suomen kauden lopussa.

Suomi osallistuu aktiivisesti puheenjohtajuuskaudellaan muuttoliikediialogin vahvistamiseen kolmansien maiden kanssa. Tässä pyritään koherenssiin muun ulkosuhdetoiminnan kanssa.

Vaikka toimenpiteet ovat viime aikoina painotuneet Välimerelle ja Afrikkaan, pyrimme myös siihen, että maantieteellinen tasapaino otetaan huomioon nykyistä paremmin jatkossa, jotta EU:n lähestymistapa olisi aidosti kokonaisvaltainen. Samalla tulee pyrkiä vaikuttamaan muutoliikkeen perussyihin, jotka liittyvät mm. köyhyyteen, konflikteihin tai ihmisoikeusloukkauksiin lähtöalueilla.

#### *Laillinen maahanmuutto*

Liittyen laillista maahanmuuttoa koskevaan toimintasuunnitelmaan ja sektoridirektiiveihin: Suomi katsoo, että EU-tason yleiset puitteet työperusteiselle maahanmuutolle voivat olla hyödyllisiä edellyttäen, että puitteet mahdollistavat riittävän jouston ja sallivat päätöksenteon kansallisella tasolla. Kolmansista maista tulevaa työvoimaa koskeva työvoimapolitiittinen päätöksenteko on säilytettävä sekä mittasuhteiden että rakenteen osalta kansallisella tasolla. Suunnitelmaan sisältyvien tulevien direktiiviehdotusten perusteellinen arviointi ei ole tässä vaiheessa mahdollista. Näyttäisi kuitenkin siltä, että kaavailut merkitsisivät ainakin joiltain osin tiukennuksia Suomessa voimassa olevaan työvoiman maahanmuuttoa koskevaan sääntelyyn. Esimerkiksi sektorikohtaisissa direktiiveissä on suunniteltu edellytettävän taloudellista tarveharkintaa, jollaista Suomen ulkomaalaislain mukaan pääsääntöisesti ei edellytetä sektoridirektiivien alueella.

Direktiiviehdotukset on tarkoitus antaa vuodesta 2007 eteenpäin. Myös muut toimintasuunnitelmassa esitetyt toimet painottuvat Suomen puheenjohtajuuskauden jälkeiseen aikaan. On kuitenkin todennäköistä, että Suomen kaudella käydään keskustelua laillisen ja laittoman maahanmuuton suhteesta. Laillinen maahanmuutto saattaa nousta esille myös päätöksenteon kehittämiseen liittyen (yhteispäätös menettelyn soveltaminen, johon viitataan myös komission tiedonannossa s. 14).

#### *Laiton maahanmuutto*

Suomen puheenjohtajuuskaudella tavoitteena on laitonta maahanmuuttoa käsittelevän tiedonan-

non perusteella käydä neuvostossa keskusteluja, jotka johtavat oikeus- ja sisäasiainneuvostossa selkeisiin ja ajallisesti Suomen puheenjohtajuuskauden ylittäviin johtopäätöksiin/päätelmiin.

Komission alustavan arvion mukaan tiedonannossa tulevista tavoitteista nostetaan esille ainakin a) rajat, b) asiakirjaturvallisuus ja c) IT-järjestelmien hyödyntäminen. Viimeksi mainittu voisi käsittää menettelyt, joilla voitaisiin nykyistä paremmin todentaa EU-alueelle tulo ja alueelta poistuminen.

#### *Kansainvälinen suojelu*

Valtioiden panostaessa laittoman maahanmuuton torjuntaan on tärkeätä taata kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville mahdollisuus hakea turvapaikkaa. Kansainvälistä suojelua tarvitsevien tunnistaminen muuttovirroista on haastavaa ja vaatii viranomaisilta erityistä herkkyyttä. Tässä onnistuminen on kuitenkin turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden kannalta välttämätöntä. Euroopassa on viime aikoina virinnyt keskustelua erityisesti siitä, miten meritse EU:n alueelle saapuvien joukosta tunnistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat ja löydetään vastuuvaltio heidän asiansa käsittelemiseksi. Laittoman maahanmuuton torjunnan kohdalla Suomi on painottanut, että laajemmista maahanmuuttovirroista tulee tunnistaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat ja heille tulee tarjota suojelua Geneven vuoden 1951 pakolaisyleissopimuksen velvoitteiden mukaisesti.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän keskeisenä tavoitteena on löytää kestäviä ratkaisuja kansainvälistä suojelua Euroopan unionin alueelta hakeville ihmisille. Suomi pitää tärkeänä yhä vahvistaa, että Geneven pakolaisyleissopimusta sovelletaan täysimääräisesti ja että oikeutta hakea turvapaikkaa kunnioitetaan koko Euroopan unionin alueella.

#### *Paluu- ja palautuskysymykset*

Keskusteltaessa kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta maahanmuuttokysymyksiin ei tule unohtaa linkkiä paluu- ja palautuskysymyksiin. Vaikka Haag-tiedonannossa ei paluukysymyksiä käsitellä itsenäisenä kokonaisuutena, tultaneen nii-

tä käsittelemään laitonta maahanmuuttoa koskevassa tiedonannossa. Komissio on myös antanut syyskuussa 2005 ehdotuksen paluudirektiiviksi (KOM(2005) 391 lopullinen, U 41/2005 vp), jota käsitellään tällä hetkellä neuvoston työryhmässä. Suomen näkemyksen mukaan yhteiset paluuta ja palauttamista koskevat normit, joiden mukaisesti henkilöt palautetaan humanilla tavalla ja heidän ihmisoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysin kunnioittaen, ovat tärkeä osa yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Paluu- ja palautuskysymyksiä koskeva yhteistyö tulee nähdä keskeisenä elementtinä kolmansien maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä.

#### *4 Ulkorajojen yhdenmennyttämisen hallinnointi ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus*

##### *EU:n rajaturvallisuusstrategia eli EU:n ulkorajojen yhdenmennyttämisen rajaturvallisuusjärjestelmän strateginen tarkastelu*

Suomi pitää tärkeänä sitä, että EU:lle saataisiin kattava strategia EU:n ulkorajojen valvonnan kehittämiseen. Tällöin unionilla olisi poliittisen tason kokonaisnäkemys EU:n ulkorajavalvonnan kehittämisestä ja rajaturvallisuusvirastolle voitaisiin antaa poliittista ohjausta. Haagin ohjelmassa yhdenmennyttämisen ulkorajojen valvontamalliin otetaan hyvin tekninen näkökulma, eikä se juuri lisää strategiatason elementtejä vuonna 2002 hyväksytyyn ulkorajojen valvontasuunnitelmaan. Ulkorajojen valvonnan merkitys korostuu Schengen-alueen laajentumisen myötä.

Komission toteamat rajaturvallisuusaloitteet ovat sinänsä tarpeellisia ja kannatettavia. Yhteyspuseerien yhteiskäyttöä käsiteltäessä on kuitenkin syytä ajoissa ratkaista asiaan liittyvät käytännön ongelmat.

Tämä muutamasta yksittäisestä aloitteesta koostuva luettelo osoittaa kokonaisvaltaisen tarkastelun tarpeen. Suomi viekin puheenjohtajuuskaudellaan läpi rajaturvallisuusstrategian tarkastelun. Asiaa on jo kerran alustavasti käsitelty neuvoston alaisessa komiteassa (SCIFA), jossa vastaanotto oli myönteinen.

##### *Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välinen tietojen vaihto - EU:n tietojärjestelmäarkkitehtuurin kehittäminen*

Tietojen vaihdon osalta Suomi haluaa edistää joustavaa oikeusvaltioperiaatteet täyttävää tietojenvaihtoa kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi jäsenvaltioiden viranomaisten sekä EU:n virastojen kesken. On tärkeää saada poliittista ohjausta ja selkeyttää tietojen saatavuusperiaatteen määrittelyä jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa, jotta Haagin ohjelmassa määritellyssä tavoitteessa toteuttaa periaate vuoden 2008 alkuun mennessä pysytään. Suomi pitää tärkeänä komission marraskuussa 2005 antamaa Haagin ohjelmassa edellytettyä tiedonantoa tietojärjestelmien (SIS II, VIS ja Eurodac) yhteiskäytön parantamisesta. Myös muiden virastojen (esim. Europol, Eurojust) kanssa käydyissä keskusteluissa on ilmennyt tarvetta käydä laajempaa keskustelua EU:n tietojärjestelmäarkkitehtuurista.

##### *5 Tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen (siviili- ja rikosoikeudellisissa asioissa)*

##### *Rikosoikeudellinen yhteistyö: vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen edistäminen*

Jo Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä hyväksyttiin tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen rikos- ja siviilioikeudellisen yhteistyön kulmakiveksi. Rikosoikeudellisen yhteistyön puolella on toistaiseksi hyväksytty neljä instrumenttia. Parhailaan on työn alla instrumentteja, jotka koskevat tuomittujen siirtoa, todisteiden luovuttamista, rikosrekisteritietojen vaihtamista sekä ns. ammattikieltojen tunnustamista. Neuvoteltaessa näistä uusista instrumenteista vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttaminen on tuottanut suuria vaikeuksia. Näyttää siltä, että jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ei tällä hetkellä ole riittävästi. Yksimielisyysvaatimus vaikeuttaa päätöksentekoa. Neuvotteluihin ovat myös vaikuttaneet kokemukset jo hyväksytyjen instrumenttien transponoinnista ja soveltamisesta.

Tulevan rikosoikeudellisen yhteistyön syventämiseksi tulisi Eurooppa-neuvoston tehdä päätelmät, joissa kehoitettaisiin komissiota laati-

maan tulevien instrumenttien neuvottelujen helpottamiseksi selvitys, jossa tarkasteltaisiin horisontaalisia ongelmia, jotka vaikeuttavat vastavuoroisen tunnustamisen instrumenttien hyväksymistä. Selvityksen tulee kattaa sekä ne periaatteelliset kysymykset, joita vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyy, että ne käytännön ongelmat ja mahdolliset puutteet nykyjärjestelmässä, jonka vuoksi uusia instrumentteja tarvitaan. Jotta yhteistä tahtoa vastavuoroisen tunnustamisen eteenpäin viemiseksi ylipäätään voi löytyä, uusien instrumenttien pitää tuoda konkreettista lisäarvoa jäsenvaltioiden viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Tällainen selvitys olisi tehtävä vuoden 2007 loppuun mennessä.

*Siviilioikeudellinen yhteistyö: Vastavuoroisen tunnustaminen ja oikeuden saatavuus*

Suomi haluaa parantaa oikeuden saatavuutta. Siviiliprosessioikeuden alalla on saatava aikaan konsolidoitu vähimmäisvaatimuksiin perustuva eurooppalainen menettelysäännöstö rajat ylittäviä oikeudenkäyntejä varten. Lainvalintasääntelyn puolella Eurooppa-neuvoston on vahvistettava pyrkimys säilyttää lainvalintasääntelyn yhtenäisyys ja johdonmukaisuus velvoiteoikeuden alalla.

Vastavuoroisen tunnustamisen toteuttamiseksi yhteisölainsäädäntöä on Amsterdamin sopimuksen jälkeen säädetty kiihtyvällä tahdilla, osittain samoista asioista ja useiden yksittäisten melko kapea-alaisten instrumenttien kautta. Edistyminen on ollut nopeaa ilman ylitsepääsemättömiä vaikeuksia. Kääntöpuolena on ollut siviiliprosessioikeudellisen lainsäädännön pirstaloituminen, päällekkäisyys ja johdonmukaisuuden katoaminen. Oikeuden saatavuuden helpottamiseksi sääntelyn ymmärrettävyyttä ja käytettävyyttä on parannettava. Lainvalintasääntelyssä vastaavaa monimutkaistumista ei vielä ole tapahtunut, mutta tällainen kehityssuunta on havaittavissa erityisesti velvoiteoikeuden alalla.

*6 Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa tarvittavien tietojen saanti*

*Operatiivisen viranomaisyhteistyön tehostaminen jäsenvaltioiden viranomaisten välillä*

Operatiivisen viranomaisyhteistyön osalta tavoitteena on varmistaa jäsenvaltioiden välisen viranomaisyhteistyön kehittymistä uudelle tasolle vastaamaan vapaan liikkuvuuden alueen laajentumisesta johtuvat haasteet. Schengen-alueen laajentaminen edellyttää entistä tehokkaampia ja kattavampia korvaavia toimenpiteitä sekä entistä parempaa yhteistyötä erityisesti viimeksi unioniin liittyneiden ja vanhojen jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä. Pyritään varmistamaan, että operatiivisen viranomaisyhteistyön linjaus vastaisi periaatetasolla suomalaista PTR-yhteistyötä (luonnollisesti huomioiden jäsenvaltioiden erilaiset viranomaisjärjestelyt) ja toisi paremmin esille parhaita käytäntöjä, joita esimerkiksi Suomi on kehittänyt Baltic Sea Task Forcen puitteissa, sovellettavaksi esimerkiksi Välimeren alueen yhteistyössä. Käytännön tavoitteena on jäsenvaltioiden moniviranomaisyhteistyöhön perustuvan rikostiedustelun kehittäminen. Europolin ja Eurojustin kehittämistä käsitellään tässä yhteydessä. EU:n keskeiseksi periaatteeksi sovitun rikostiedustelupohjaisen rikosten torjuntamallin (intelligence-led law enforcement) käsittely poliittisella tasolla on myös perusteltua periaatteen toteuttamiseksi.

*7 Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, ml. Europolin tulevaisuus*

*Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa edellä mainittu operatiivisen viranomaisyhteistyön tehostaminen on olennaisessa asemassa.*

Terrorismin torjunnan osalta strategia ja toimintaohjelma päivitetään Suomen puheenjohtajuuskaudella. Suomen tavoite strategian ja toimintaohjelman osalta on laatia jäsenmaiden kantojen mukaiset toimenpidesuosituksot otettaviksi huomioon lähinnä toimintaohjelman päivityksessä. Suomi pyrkii käynnistämään joidenkin toiminta-

ohjelman kohtien käsittelyn. Päivitysten sisälön tulee vastata unionin ja jäsenmaiden tarpeita sisäisen turvallisuuden kannalta ajankohtaisissa ja keskeisissä asioissa.

Europolin osalta aiemmin tehdyt Europolyleissopimusta muuttavat pöytäkirjat (3 kpl) on saatava hyväksytyä pikaisesti jäsenvaltioissa, todennäköisesti tämä toteutuu kuluvan vuoden loppuun mennessä. Jotta muutospöytäkirjoja voidaan soveltaa, täytyy hyväksyä myös 2 ministerineuvoston ja 4 Europolin hallintoneuvoston päätöstä, jotka valmistellaan syksyn aikana. Europolin osalta pyritään muuttamaan järjestön oikeusperustaksi Eurojustia vastaavasti neuvoston päätös nykyisen yleissopimuksen sijasta. Europolin tulevaisuudesta esitettyjä eri vaihtoehtoja tutkitaan syksyn aikana, erityisesti niitä, jotka voidaan toteuttaa ilman lainsäädäntömuutoksia. EU:n järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa uhka-arviota (OCTA) kehitetään myös Europolin roolin osalta.

#### *8 Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen rahoitusohjelmat*

Oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmat kehyskaudelle 2007—2013 tulisi hyväksyä vuoden 2006 loppuun mennessä, jotta ohjelmien täytäntöönpano saataisiin tehokkaasti käyntiin vuoden 2007 alusta.

Suomen yleisenä tavoitteena on saada aikaan mahdollisimman selkeä, tehokas ja oikeudenmukainen kokonaisratkaisu. Päällekkäisyydet tulee välttää yhteensovittamalla eri rahastojen valmistelu huolellisesti.

#### *9 Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkosuhteet*

Suomi pitää tavoitteena luoda poliittiset edellytykset käytännön operatiivisen yhteistyön tehostamiselle EU:n kannalta keskeisten kolmansien valtioiden, kuten Venäjän, kanssa. Vuoden 2006 syksyn aikana laaditaan käytännön toimintasuunnitelmia (action oriented paper) kahdelle OSA-ulkosuhdealueelle (Venäjä sekä terrorismiyhteistyö erityisesti Pohjois-Afrikan maiden kanssa). Suomi pitää painopisteenä Venäjän

kanssa tehtävän yhteistyön kehittämistä. Ulkosuhdekysymykset ovat myös yhteydessä muihin arvioinnin tavoitteisiin (esim. viranomaisyhteistyön tehostaminen Venäjän kanssa laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan ja terrorismin torjunnassa).

#### *10 Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen poliitikkojen täytäntöönpano ja arviointi*

Tästä on annettu erillinen tiedonanto EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien poliitikkojen arvioinnista, johon liittyvät alustavat Suomen kannat on kirjattu tämän muistion ko. kohtaan (Kts. yllä).

#### *11 Päätöksentekomenetelmien tehostaminen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella*

Suomi suhtautuu positiivisesti passerelle-option sekä yhteispäätösmenettelyn käyttöönottamiseen oikeus- ja sisäasioissa laajemmin ja toivoo, että menettelyn käyttämisestä saataisiin Suomen puheenjohtajakauden aikana tehtyä periaatepäätös. Erityinen ongelma 25 jäsenvaltion unionissa on III pilarin poliisi- ja rikosasioiden yksimielisyyttä edellyttävät päätöksentekomenettelyt. Nykyisen unionisopimuksen 42 artikla mahdollistaa ns. passerelle-menettelyn käyttämisen. Neuvosto voi SEU 42 artiklan mukaisella päätöksellä siirtää nykyiseen III pilariin kuuluvia poliisi- ja rikosoikeudellisia asiaryhmiä I pilariin ja samalla päättää noudatettavista päätöksentekomenettelyistä. Menettelyn käyttöönotto edellyttää yksimielisyyttä, Euroopan parlamentin kuulemista ja ratifiointia ainakin osassa jäsenvaltioita. Menettelyä ei toistaiseksi ole vielä käytetty.

Suomi tutkii parhaillaan jäsenvaltioiden kantoja ja pohtii sen jälkeen, miten asiassa on taroituksenmukaisinta edetä puheenjohtajana. Perustuslakisopimus olisi poistanut pilarijaon ja saattanut kaikki oikeus- ja sisäasiat nykyistä I pilaria pitkälle vastaavien päätöksentekomenettelyjen piiriin (komissiolla pääasiallinen aloiteoikeus, yhteispäätösmenettely, määrääenemmistö päätös).



#### **4. Komission tiedonanto yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta antaa ennakkoratkaisuja mm. viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevissa asioissa**

Komission tiedonannosta ei ole ollut tietoa etukäteen. Asian kansallinen käsittely on vasta aloi-

tettu ja Suomen kanta sisällön osalta täsmentyy myöhemmin.

### **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

#### ***Perustelut***

Valiokunta pitää tärkeänä, että Tampereella vuonna 1999 käynnistettyä ja Haagin ohjelmassa jatkettua työtä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämiseksi viedään Suomen puheenjohtajuuskaudella määrätietoisesti eteenpäin. Komission tiedonantojen tarkoituksena on arvioida tähänastista edistymistä ja täytäntöönpanoastetta Euroopan unionissa ja kansallisella tasolla, luoda mekanismi tulosten perusteellista arviointia varten, ehdottaa jatkotoimia vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevan politiikan toimivuuden parantamiseksi sekä tehostaa oikeus-suojaa yhteisön tuomioistuimen toimivaltaa koskevien tiettyjen määräysten mukauttamisella. Komission tiedonantoja voidaan pitää hyvänä pohjana Haagin ohjelman arvioinnille ja jatkotyön suunnittelulle.

Haagin ohjelma on laaja kokonaisuus, ja on perusteltua, ettei Suomi tavoittele koko ohjelman avaamista. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että Suomi puheenjohtajuuskaudellaan pyrkii keskittymään sellaisiin kysymyksiin, joissa on mahdollisuuksia edetä ja jotka ovat luontevia Suomen viedä eteenpäin. Valiokunta on aiemmin ottanut kantaa Haagin ohjelman väliarviointiin ja linjauksiin muun muassa lausunnoissaan HaVL 29/2006 vp ja HaVL 35/2005 vp. Tässä yhteydessä valiokunta lausuu tiedonantoihin liittyen lisäksi seuraavaa.

Selvityksen mukaan Haagin ohjelman täytäntöönpano on unionin tasolla edennyt tyydyttävästi, mutta kansallisella tasolla ei kaikilla sektoreilla ole edistytty parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi poliisiyhteistyön alalla päätöksenteon rakenteen on todettu joissakin asiois-

sa hidastavan aikataulussa pysymistä. Valiokunta pitää kannatettavana komission lähestymistapaa tarkastella ohjelman täytäntöönpanoastetta sekä neuvoston tasolla että kansallisella tasolla. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että kansallista täytäntöönpanoa tulee seurata vähintään yhtä tarkasti kuin edistymistä neuvoston rakenteiden puitteissa.

Valiokunta pitää myönteisenä komission ehdotusta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen politiikkojen kokonaisvaltaisesta arviointijärjestelmästä. Neuvoston, komission ja Euroopan parlamentin yhteistyön tiivistäminen arviointityössä edistää sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin. Valiokunta korostaa tehokkaiden, objektiivisten ja avoimien arviointimekanismien kehittämistä. Kokonaiskuvan saamiseksi on valiokunnan mielestä välttämätöntä seurata lainsäädännön, politiikkojen ja toimintaohjelmien toimeenpanon lisäksi myös operatiivista toimintaa. Tässä yhteydessä valiokunta korostaa myös Schengenin arviointijärjestelmän merkitystä.

Valiokunta tukee Suomen tavoitetta avata kokonaisvaltainen keskustelu maahanmuutto-, rajavalvonta- ja turvapaikkapolitiikkaan liittyvästä eurooppalaisesta yhteisvastuusta. Yhteisvastuun lisääminen muodostaisi olennaisen osan unionin parannettua maahanmuuton hallintaa. Muita tärkeitä kysymyksiä ovat muun muassa yhteisen turvapaikkajärjestelmän edelleen kehittäminen ja laillista maahanmuuttoa koskevien yhteisten eurooppalaisten sääntöjen kehitystyö. Valiokunta tähdentää myös Dublin-järjestelmän kehittämisen tarvetta.

EU:n yhdenmätyn rajaturvallisuusjärjestelmän kehittäminen on edennyt merkittävästi niin säädöspohjan osalta kuin myös rajaturvallisuusviraston perustamisen muodossa. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä sitä, että EU:lle saataisiin kattava strategia EU:n ulkorajojen valvonnan kehittämiseen, jolloin unionilla olisi poliittisen tason kokonaisnäkemys EU:n ulkorajavalvonnan kehittämisestä tulevaisuudessa ja voitaisiin myös nykyistä paremmin antaa poliittista ohjausta rajaturvallisuusvirastolle. Valiokunta tukee Suomen tavoitteita rajaturvallisuuden strategisen tason suuntaviivojen aikaansaamiseksi.

Lainvalvontaviranomaisten operatiivisen yhteistyön tehostaminen on edelleen tärkeä painopistealue etenkin rajat ylittävän järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden sekä terrorismin torjunnassa. Operatiivista yhteistyötä tulisi kehittää hyödyntäen kokemuksia hyviksi koetuista toimintamalleista, kuten suomalainen poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyö ja Baltic Sea Task Forcen puitteissa luodut käytännöt. Jäsenvaltioiden moniviranomaisyhteistyöhön perustuvan rikostiedustelun kehittäminen on edelleen keskeinen käytännön tavoite.

Tampereen vuoden 1999 Eurooppa-neuvoston päätelmissä hyväksyttiin tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen rikos- ja siviilioikeudellisen yhteistyön kulmakiveksi. Täytäntöönpano ei ole tältä osin edennyt toivotulla tavalla. Valiokunta kannattaa Suomen näkemystä, että rikosoikeudellisen yhteistyön syventämiseksi tulisi Eurooppa-neuvoston tehdä päätelmät selvityksen laatimiseksi vastavuoroinen tunnustamisen ongelmakohdista. Uusien instrumenttien osalta on paikallaan edellyttää konkreettista lisäarvoa viranomaisten väliselle yhteistyölle.

Kuten edellä on todettu, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen täytäntöönpanossa on todettu ongelmia erityisesti poliisiyhteistyön ja

rikosoikeudellisen yhteistyön alalla, joissa päätöksentekomenettelyt edellyttävät yksimielisyyttä. Komissio ehdottaa tiedonannossaan ratkaisuksi ns. siirtymälauseketta (*passerelle-optio*), jonka mukaisesti neuvosto voisi perustamissopimuksen 42 artiklan nojalla siirtää III pilariin kuuluvia asiaryhmiä I pilariin ja samalla päättää noudatettavista päätöksentekomenettelyistä. Menettelyn käyttöönotto edellyttää yksimielisyyttä, Euroopan parlamentin kuulemista ja ratifiointia ainakin osassa jäsenvaltioita. *Passerelle-optio*n käyttöönottamisella ei toisaalta ole automaattisia seurauksia päätöksentekomenettelyn suhteen.

Poliisiyhteistyön alalla *passerelle-optio*n ja yhteispäätösmenettelyn käyttöönotolla voitaisiin valiokunnan näkemyksen mukaan tehostaa käytännön operatiivista yhteistyötä. Menettelyjen käyttöönottoon voidaan valiokunnan käytettävissä olevan tiedon perusteella suhtautua ainakin lähtökohtaisesti myönteisesti. Perustuslaillisen sopimuksen yhteydessä valiokunta on suhtautunut myönteisesti poliisiyhteistyöasioiden siirtämiseen I pilariin (HaVL 7/2006 vp). Valiokunta toteaa, että rajavalvonta-, maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan alalla on voitu jo vuoden 2005 alusta tehdä päätökset eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yhteispäätösmenettelyssä määränemmistöllä. Nyt käsiteltävänä olevan valtioneuvoston kirjelmän mukaan Suomi tutkii parhaillaan — kesäkuun Eurooppa-neuvoston esittämän kehotuksen mukaisesti — jäsenmaiden kantoja ja pohtii sen jälkeen, miten asiassa on tarkoituksenmukaisinta edetä puheenjohtajana. Valiokunta tukee valtioneuvoston toimintalinjaa.

### **Lausunto**

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Esko Kurvinen /kok
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Kähkönen /sd
jäs.	Janina Andersson /vihr	Kari Kärkkäinen /kd
	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Tapani Tölli /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Ahti Vielma /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Tuula Väättäin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.