

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2006 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannoista Haagin ohjelman arvioinnista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- johtaja Matti Joutsen, oikeusministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Komission tiedonannot

Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyi 28 päivänä kesäkuuta 2006 neljä tiedonantoa, jotka liittyvät oikeus- ja sisäasioita koskevaan Haagin ohjelmaan. Kolme ensimmäistä tiedonantoa ei sisällä päätösehdotuksia. Neljännessä tiedonannossa komissio sen sijaan esittelee konkreettisen aloitteen eräiden yhteisöjen tuomioistuinten toimivaltaa koskevien määräysten mukauttamisesta.

Komission ensimmäinen tiedonanto koskee Haagin ohjelman täytäntöönpanoa vuonna 2005. Se sisältää kertomuksen siitä, miten marraskuussa 2004 hyväksyttyä Haagin ohjelmaa on pantu täytäntöön. Aiemmista kertomuksista poiketen tiedonanto sisältää myös tietoja täytäntöönpanosta kansallisella tasolla. Tiedonannon mukaan silmiinpistävintä Haagin ohjelman täytäntöönpanossa ovat laiminlyönnit Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston perusteella hyväksyttyjen poliisiyhteistyön ja rikosoikeu-

den alan lainsäädäntötoimien täytäntöönpanon määrässä ja laadussa.

Komission toinen tiedonanto koskee Haagin ohjelman täytäntöönpanon tulevia toimia. Sen mukaan Haagin ohjelman täytäntöönpano ja jatkokehittäminen on yhteinen tavoite, jonka saavuttaminen edellyttää tehokasta päätöksentekoa ja selviä poliittisia painopisteitä. Komission mukaan samalla olisi myös jatkettava päätöksentekomenettelyjen tehostamista. Komission tarkoituksena on käynnistää yhdessä EU:n muiden toimielinten ja jäsenvaltioiden kanssa keskustelu siitä, miten vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toimintaa voidaan parantaa. Näiden keskustelujen tuloksena komissio on valmis tekemään aloitteita Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan (ns. passerelle-lausekkeen) ja EY:n perustamissopimuksen 67 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan perusteella. Tämä tarkoittaisi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston (eli ns. III pilarin) soveltamisalaan kuuluvien asioiden siirtämistä

Euroopan yhteisön toimivaltaan sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan mukauttamista.

Komission kolmas tiedonanto koskee EU:n politiikan arviointia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla. Komissio katsoo, että on tarpeen ottaa käyttöön johdonmukainen ja kattava mekanismi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla toteutettavan EU:n politiikan arviointia varten. Mekanismin olisi oltava kolmivaiheisesti progressiivinen siten, että ensiksi perustettaisiin tietojen keruu- ja jakojärjestelmä. Toisessa vaiheessa otettaisiin käyttöön raportointimekanismi kyseisten tietojen kokoamista, käyttöä ja analysointia varten. Kolmannessa vaiheessa toteutettaisiin kohdennetut ja perusteelliset strategiset arvioinnit. Arviointi toteutettaisiin kaksi kertaa viiden vuoden välein.

Komission neljäs tiedonanto koskee Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevien yhteisön perustamissopimuksen IV osaston määräysten mukauttamista. Tiedonanto sisältää luonnoksen tätä koskevaksi neuvoston päätökseksi. Päätöksellä yhteisön perustamissopimuksen IV osastoon sisältyvien yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevien erityismääräysten soveltaminen lopetettaisiin ja tuomioistuimen toimivalta yhdenmukaistettaisiin perustamissopimuksen yleisten määräysten mukaiseksi.

Valtioneuvoston kanta

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

Valtioneuvoston mukaan komission tiedonannot muodostavat hyvän pohjan Haagin ohjelman arvioinnin toteuttamiselle. Komission ensimmäisen tiedonannon osalta valtioneuvosto yhtyy komission huoleen siitä, että joillakin sektoreilla päätöksentekorakenteet ovat Haagin ohjelman tehokkaan täytäntöönpanon esteenä. Yksimielinen päätöksenteko on joissakin yksittäis-

sä asioissa hidastanut tai estänyt Haagin ohjelman aikataulussa pysymistä. Valtioneuvosto tukee täysin komission tapaa katsoa, miten Haagin ohjelman täytäntöönpanossa on edistytty. Sen mielestä on välttämätöntä seurata nykyistä tarkemmin, miten neuvostossa sovitut asiat on pantu kansallisesti täytäntöön.

Komission toisen tiedonannon osalta valtioneuvosto katsoo, että tulevan rikosoikeudellisen yhteistyön syventämiseksi Eurooppa-neuvoston tulisi tehdä päätelmät, joissa kehoitettaisiin komissiota laatimaan selvitys vastavuoroisen tunnustamisen instrumenttien hyväksymistä vaikeuttavista horisontaalisista ongelmista. Selvityksen tulisi kattaa sekä ne periaatteelliset kysymykset, joita vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyy, että ne käytännön ongelmat ja mahdolliset puutteet nykyjärjestelmässä, joiden vuoksi uusia instrumentteja tarvitaan. Tällainen selvitys olisi tehtävä vuoden 2007 loppuun mennessä.

Siviilioikeudellisessa yhteistyössä valtioneuvosto haluaa parantaa oikeuden saatavuutta. Siviiliprosessioikeuden alalla olisi saatava aikaan konsolidoitu vähimmäisvaatimukseen perustuva eurooppalainen menettelysäännöstö rajat ylittäviä oikeudenkäyntejä varten. Lainvalintasääntelyn puolella Eurooppa-neuvoston olisi puolestaan vahvistettava pyrkimys säilyttää lainvalintasääntelyn yhtenäisyys ja johdonmukaisuus velvoiteoikeuden alalla.

Oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmat kehyskaudelle 2007—2013 tulisi valtioneuvoston mukaan hyväksyä vuoden 2006 loppuun mennessä, jotta ohjelmien täytäntöönpano saataisiin tehokkaasti käyntiin vuoden 2007 alusta. Valtioneuvoston yleisenä tavoitteena on saada aikaan mahdollisimman selkeä, tehokas ja oikeudenmukainen kokonaisratkaisu. Pällekkäisyydet tulee välttää yhteensovittamalla eri rahastojen osalta tapahtuva valmistelu huolellisesti.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevissa ulkosuhteissa valtioneuvosto pitää tavoitteena luoda poliittiset edellytykset käytännön operatiivisen yhteistyön tehostamiselle EU:n kannalta keskeisten kolmansien valtioiden, kuten Venäjän kanssa.

Päätöksentekomenetelmien tehostamisen osalta valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ns. passerelle-lausekkeen käyttöön sekä yhteispäättösmenettelyn laajempaan käyttöönottamiseen oikeus- ja sisäasioissa. Valtioneuvosto toivoo, että menettelyn käyttämisestä saataisiin Suomen puheenjohtajakauden aikana tehtyä periaatepäätös.

Komission kolmannen tiedonannon osalta valtioneuvosto katsoo, että siinä luonnosteltu kokonaisvaltainen arviointijärjestelmä parantaisi selkeästi EU:n oikeus- ja sisäasioiden arviointia ja seurantaan politiikkatasolla. Arviointijärjestelmä systematisoisi eri lainsäädäntöinstrumenttien, poliittisten aloitteiden ja projektien seurantaa. Neuvoston, komission ja Euroopan parlamentin yhteistyön tiivistäminen arviointityössä

tuo valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeanlaista lisäarvoa, lisää unionin instituutioiden sitoutumista ja edistää yhdessä luotuja tavoitteita. Valtioneuvoston mukaan komission aloitteesta puuttuu kuitenkin turvallisuusasioihin keskittyvä operatiivinen ja strateginen näkökulma. Valtioneuvoston kannan mukaan on myös jo tässä vaiheessa syytä korostaa Schengen-arviointijärjestelmän tärkeyttä. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että uudessa arviointijärjestelmässä tulee ottaa käyttöön myös yllätystarkastukset.

Valtioneuvoston alustavan kannan mukaan se tukee komission neljännen tiedonannon mukaisista Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen roolin kehittämistä ja kannattaa komission tiedonannossaan tekemiä ehdotuksia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakivaliokunta on rajannut tarkastelunsa yksinomaan edellä selostettuun toiseen tiedonantoon ja siinäkin vain sen päätöksentekomenettelyjen kehittämistä koskevaan kohtaan.

Komission toisen tiedonannon periaatteellisesti merkittävimpänä kohtana voidaan pitää komission kantaa, jonka mukaan nyt olisi jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten kesken käynnistettävä keskustelu siitä, miten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan tarjoamia mahdollisuuksia voitaisiin parhaiten hyödyntää. Kyseinen artikla sisältää ns. passerelle-lausekkeen. Sen mukaan neuvosto voi yksimielisesti komission tai jäsenvaltion aloitteesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan päättää, että toiminta 29 artiklassa tarkoitetuilla aloilla — eli poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä — kuuluu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osaston alaan, ja samalla määrittää siihen liittyvät äänestys ehdot. Artiklan mukaan neuvosto suosittaa jäsenvaltioille tällaisen päätöksen hyväksymistä kunkin jäsenvaltion valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti.

Komission mukaan passerelle-lausekkeen soveltamisen todellinen hyöty on juuri siinä, että se antaa mahdollisuuden soveltaa nykyisen ns. III pilarin asioihin yhteisömetodia, jolla on komission näkemyksen mukaan useita etuja. Sen myötä voitaisiin mm. käyttää yleisemmin yhteisön perustamissopimuksen mukaisia lainsäädäntövälineitä, yhteispäättösmenettely toisi Euroopan parlamentin jäsenten välityksellä kansalliset mukaan päätöksentekoon ja lisäksi määrääneemmistö päätökset komission mielestä edistäisivät korkeatasoisten tulosten saavuttamista.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan puheenjohtajavaltiona Suomi noudattaa kesäkuun Eurooppa-neuvoston esittämää kehotusta tutkia läheisessä yhteistyössä komission kanssa mahdollisuuksia olemassa olevien sopimusten perusteella parantaa päätöksentekoa ja toimintaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Tästä syystä Suomi tulee Tampereen epävirallisessa oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa esittämään keskusteluasiakirjan, jossa lähtökohtana on, että ns. III pilarin sisältö siirretään edellä mainitun 42 artiklan perusteella yhteisön toimivaltaan. Lopullisen kantansa passerelle-lausekkeen käyttöön valtioneuvosto kuitenkin muo-

dostaa vasta epävirallisessa neuvostossa käytyjen keskustelujen perusteella.

Ns. III pilarin koko sisällön siirtäminen yhteisön toimivaltaan merkitsee passerelle-lausekkeen maksimaalista käyttämistä. Tällaiseen siirtämiseen liittyy monta vaikeaa rajanveto-ongelmaa. Lausekkeessa itsessään ei kuitenkaan edellytetä kokonaisvaltaista toimivallan siirtämistä, vaan sen mukaan esimerkiksi myös vain tietyillä aloilla tapahtuvat toimivallan siirtämiset samoin kuin osittaisiin siirtämisiin liittyvät erilaiset asialliset rajoitukset ovat mahdollisia.

Lakivaliokunta on aiemmissa yhteyksissä suhtautunut varauksellisesti erityisesti aineellisen rikosoikeuden alalla tapahtuviin toimivaltamuutoksiin. Unionin perustuslakisopimusta valmistelleen konventin työryhmien X ja IX loppuraportteja koskevasta valtioneuvoston selvityksestä antamassaan lausunnossa (LaVL 25/2002 vp — E 130/2002 vp) valiokunta lausui mm. seuraavaa:

"Erityisesti aineellisen rikosoikeuden alalla on käytettävä säädöksiä, jotka sallivat riittävän liikkumavaran kansalliselle kriminaalipoliitikalle ja mahdollistavat kansallisten rikosoikeusjärjestelmien peruseriaatteiden säilyttämisen. Tämän johdosta valiokunta ei hyväksy asetusten käyttämistä rikosoikeuden alalla.

Valiokunta suhtautuu kielteisesti esimerkiksi rangaistusasteikkojen ja rangaistuksen mittaamisperusteiden pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen ja suomalaiseseen seuraamusjärjestelmään sopimattomien rangaistusten käyttöönottamiseen."

Euroopan perustuslakisopimuksesta viime keväänä antamassaan lausunnossa (LaVL 5/2006 vp — VNS 6/2005 vp) lakivaliokunta viittasi tuohon aiempaan lausuntoonsa. Valiokunnan tuolloisen kannan mukaan valtioneuvoston tulee jatkossakin huolehtia siitä, että rikosoikeuden alalla annettavat säädökset sallivat riittävän liikkumavaran kansalliselle kriminaalipoliitikalle ja mahdollistavat kansallisen rikosoikeusjärjestelmämme peruseriaatteiden säilyt-

tämisen. Vaikka rikosoikeuden alalla saavutettu neuvottelutulos ei kaikilta osin vastannutkaan Suomen tavoitteita, valiokunta piti perustuslakisopimuksen määräyksiä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta kokonaisuudessaan hyväksyttävänä. Tähän arvioon myös ulkoasiainvaliokunta mietinnössään yhtyi (ks. UaVM 2/2006 vp, s. 14).

Perustuslakisopimuksen sisältämää neuvottelutulosta arvioidessaan valiokunta antoi erityistä painoa mahdollisuudelle käyttää ns. hätäjarrumekanismia. Tässä mekanismissa jäsenvaltio, joka katsoo käsiteltäväksi saatetun eurooppapuitelain vaikuttavan sen rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin, voi pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Tässä tapauksessa lainsäädäntömenettely keskeytetään. Eurooppa-neuvoston tulee tämän jälkeen määräajassa joko palauttaa esitys neuvostolle taikka pyytää komissiota tai puitelakiehdotuksen käsiteltäväksi saattanutta jäsenvaltioiden ryhmää tekemään uusi esitys. Tässä yhteydessä lakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että perustuslakisopimuksen määräysten mukaan rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevien vähimmäissääntöjen antamiseen voidaan käyttää vain nykyisiä direktiivejä vastaavia eurooppapuitelakeja, ei siis lainkaan asetuksia vastaavia eurooppalakeja. Passerelle-lausekkeen käyttämiseen ei ainakaan sen laajassa muodossa liity edellä esitetyn kaltaisia kansallista päätöksentekovaltaa ja kansallisten rikosoikeusjärjestelmien peruseriaatteita turvaavia erityisrajoituksia.

Edellä mainittuihin seikkoihin ja aiempiin kannanottoihinsa viitaten lakivaliokunta ei nyt käytettävissä olevien tietojen perusteella pidä hyvänä ratkaisua, jossa ns. III pilarin nykyinen sisältö kokonaisuudessaan sellaisenaan siirretäisiin yhteisön toimivaltaan. Perustuslakisopimuksen yhteydessä esittämänsä kannan mukaisesti lakivaliokunta pitää tärkeänä, että muodostettaessa Suomen kantaa passerelle-lausekkeen käyttöön päädytään ratkaisuun, joka etenkin rikosoikeuden alalla säilyttää riittävän kansallisen kriminaalipoliittisen liikkumavaran eikä miltään osin heikennä mahdollisuuksia Suomen

rikosoikeudellisen järjestelmän peruseriaatteiden noudattamiseen jatkossakin.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se suhtautuu myönteisesti valtioneuvoston pyrkimykseen selvittää mah-

dollisuuksia tehostaa päätöksentekomenettelyä oikeus- ja sisäasioissa ja

että se edellyttää toimivallan siirtämisestä oikeudellisissa asioissa aiemmin esittämiensä kannanottojen tulevan, etenkin aineellisen rikosoikeuden osalta, asianmukaisesti huomioon otetuiksi, kun muodostetaan Suomen kantaa passerelle-lausekkeen käyttämiseen.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Susanna Rahkonen /sd
jäs. Esko Ahonen /kesk
Leena Harkimo /kok
Lasse Hautala /kesk
Tatja Karvonen /kesk
Petri Neittaanmäki /kesk
Heli Paasio /sd

Lyly Rajala /kok
Tero Rönni /sd
Petri Salo /kok
Minna Sirnö /vas
Juhani Sjöblom /kok
Timo Soini /ps
Astrid Thors /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Komission tiedonanto on jälleen askel siirtää kansallista toimivaltaa Euroopan unionin toimivallan piiriin. Tämä kehitys supistaa entisestään kansallista suvereniteettia ja on siten Suomen kansan itsenäisen päätäntävällän rajoittamista, mitä ei voi hyväksyä.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2006

Timo Soini /ps