

## **LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2014 vp**

**Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämistä vuoden 2014 jälkeen**

**Valtioneuvoston selvitys tulevan komission ohjelmaan vaikuttamisesta**

**Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n oikeusalan tulostaulu 2014**

*Suurelle valiokunnalle*

### **JOHDANTO**

#### ***Vireilletulo***

Suuri valiokunta on 11 päivänä huhtikuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämisestä vuoden 2014 jälkeen (E 37/2014 vp) lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Suuri valiokunta on 30 päivänä huhtikuuta 2014 lähettänyt lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten jatkokirjelmän 1. VNK 25.04.2014 asiassa (E 34/2014 vp) tulevan komission ohjelmaan vaikuttamisesta.

Suuri valiokunta on 7 päivänä toukokuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden ko-

mitealle EU:n oikeusalan tulostaulu 2014 (E 55/2014 vp) lakivaliokunnalle tiedoksi.

Valiokunta on päättänyt antaa asioista yhteisen lausunnon.

#### ***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anne Hallavainio, EU-erityisasiantuntija Katja Arenmaa ja tutkija Anna Pohjalainen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Heidi Kaila ja EU-erityisasiantuntija Tia-Maaret Möller, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Rautava, ulkoasiainministeriö.

Lisäksi sisäministeriö on antanut kirjallisen lausunnon.

## VALTIONEUVOSTON SELVITYKSET

### *Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämisestä vuoden 2014 jälkeen (E 37/2014 vp)*

#### **Ehdotus oikeusasioden osalta**

Komissio antoi 11.3.2014 tiedonannot koskien oikeus- ja sisäasioiden kehittämistä vuoden 2014 jälkeen. Oikeus- ja sisäasioiden alan Tukholman ohjelman (2010—2014) toteuttaminen päättyy joulukuussa 2014.

Oikeuden alaa koskevassa tiedonannossa komissio kuvaa alan kehitystä viime vuosien aikana, listaa tulevaisuuden haasteita ja ehdottaa toimenpiteitä haasteisiin vastaamiseksi. Tiedonannossa linjataan ne poliittiset prioriteetit, joita oikeuden alalla tulisi noudattaa, jotta vuoteen 2020 mennessä voitaisiin saavuttaa keskinäiseen luottamukseen, vapaaseen liikkuvuuteen ja taloudelliseen kasvuun tähtäävä eurooppalainen oikeuden alue. Komission mukaan oikeuden alueen kolme pääasiallista tulevaisuuden haastetta ovat vastavuoroisen luottamuksen lisääminen, EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden turvaaminen ja taloudellisen kasvun tukeminen.

Komission mukaan oikeuden alueen tulevaisuuden haasteisiin voidaan vastata EU-lainsäädäntöä konsolidoimalla, kodifioimalla ja täydentämällä. Asianmukainen menettely valitaan tapauskohtaisesti. Menettelyjen soveltamisessa tulee kunnioittaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita sekä EU:n perusoikeuskirjan vaatimuksia. Kansallisten oikeusjärjestelmien monimuotoisuutta on kunnioitettava.

Komission mukaan jatkossa tulisi ensisijaisesti keskittyä olemassa olevan EU-lainsäädännön implementointiin. Komissio korostaa tältä osin viiden osa-alueen merkitystä: perusoikeuksien turvaaminen, tehokkaiden oikeussuojakeinojen varmistaminen, oikeuden alan ammattilaisten kouluttaminen, sähköiset palvelut ja yhteistyö eri toimijoiden välillä.

Komission mukaan lainsäädännön kodifointi voi edistää vastavuoroista luottamusta sekä parantaa lainsäädännön johdonmukaisuutta ja sel-

keyttä. Kodifioinnin tarve tulisi komission mukaan selvittää erityisesti kansainvälisen yksityisoikeuden ja kuluttajaoikeuden aloilla sekä rikoksiin syyllistyneiden prosessuaalisten oikeuksien osalta (instrumenttien yhdistäminen yhdeksi prosessuaalisten oikeuksien instrumentiksi).

Oikeuden alueen dynaamisuudesta johtuu, että olemassa olevaa lainsäädäntöä saatetaan joutua täydentämään. Komission mukaan uuden EU-lainsäädännön tarve on arvioitava huolellisesti ja asianmukainen menetelmä, esimerkiksi vastavuoroinen tunnustaminen tai harmonisointi, on valittava tapauskohtaisesti. Mahdollisten tulevien lainsäädäntö- ja muiden aloitteiden osalta komissio nostaa esille vastavuoroisen luottamuksen lisäämisen, talouskasvun tukemisen, EU-kansalaisten jokapäiväisen elämän helpottamisen ja EU:n aktiivisuuden kansainvälisellä tasolla suhteessa kolmansiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin.

#### **Valtioneuvoston kanta oikeusasioden osalta**

Tampereen, Haagin ja Tukholman ohjelmat muodostavat jatkumon, joka on tarjonnut jo 15 vuoden ajan kokonaisvaltaiset puitteet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämiselle EU:ssa. Myös vuoden 2014 jälkeen tarvitaan pitkän tähtäimen strategia, joka on eri osa-alueiden suhteen tasapainoinen ja johdonmukainen kokonaisuus ja joka varmistaa 2000-luvun aikana tehdyn mittavan työn seurannan, arvioinnin ja kehittämisen. Uuden strategian aikaperspektiivi on johdonmukaista kytkeä EU:n rahoituskehysten keston vuoteen 2020 saakka. On tärkeää, että perussopimuksilla Eurooppa-neuvostolle nimenomaisesti annettu rooli ohjata OSA-sektorin kehitystä käytetään täysimääräisesti hyväksi, jotta niillä on aito ohjausvaikutus tulevaan työhön. Erityisesti sisäasioita koskeva komission tiedonanto antaa hyvän pohjan jatko-työlle. Sen sijaan oikeuden alaa koskeva tiedonanto jää hyvin yleiselle tasolle.

Suomi korostaa tarvetta tarkastella vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tulevaisuutta

kokonaisuutena. Tätä on syytä korostaa erityisesti nyt, kun komissio on päätenyt antamaan yhtäältä oikeus- ja toisaalta sisäasioista kaksi keskenään varsin eritasoista tiedonantoa.

Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että eurooppalaisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamisella on tuettava EU:n talouskasvua. On tärkeää, että Eurooppa 2020 -strategia ja OSA-sektorin tulevat suuntaviivat tukevat toisiaan ja muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden.

Komission tavoin Suomi katsoo, että tulevan yhteistyön on pohjaututtava jo hyväksyttyjen EU-instrumenttien tehokkaaseen täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa sekä annettujen säädösten tehokkuuden ja toimivuuden arviointiin. Mikäli lainsäädäntöaukkoja havaitaan, on uuden EU-lainsäädännön tarve arvioitava tarkkaan. Suomi korostaa komission tavoin toiminnan perustamista tietoon ja tutkimukseen (evidence-based). Kaikin tavoin tulee myös pyrkiä parantamaan EU-lainsäädännön laatua ja EU-instrumenttien käytettävyyttä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi Suomi on valmis komission esiin nostamalla tavalla mm. tarkastelemaan EU-instrumenttien yhdistämistä joillakin oikeuden aloilla.

Suomi korostaa tarvetta tulevien suuntaviivojen toteuttamisen tehokkaaseen seurantaan, mikä voisi käytännössä tarkoittaa esim. vuosittaista keskustelua OSA-neuvostossa. Lisäksi komission tulisi laatia puolivälin arvio suuntaviivojen toteuttamisesta.

### *1 Yleistä*

Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että oikeuden alan yhteistyö tulee vuoteen 2020 saakka suunnata jäsenvaltioiden väliseen vastavuoroiseen luottamukseen, vapaaseen liikkuvuuteen ja talouskasvuun.

Suomi katsoo, että yhdessä jäsenvaltiossa annettujen tuomioistuimen tuomioiden ja päätösten vastavuoroinen tunnustaminen koko EU:n alueella on jatkossakin oikeudellisen yhteistyön kulmakivi sekä siviili- että rikosoikeuden aloilla. Tämä tarkoittaa, että vastavuoroisen tunnustamisen toteuttamisen tulee olla ensisijaista suhteessa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentä-

miseen. Oikeudenmenetysten osalta voisi olla tarpeen selvittää erityisesti sitä, miten liiketoimintakieltojen ja niihin verrattavien päätösten rajat ylittävää tehokkuutta voitaisiin vahvistaa.

Vastavuoroinen tunnustaminen edellyttää toteutukseen jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiin. Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että kansallisten tuomioistuinlaitosten riippumattomuus ja tehokkuus sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ovat tässä keskeisiä vaatimuksia. Jäsenvaltioiden välisestä luottamusta voidaan lisätä mm. prosessuaalisia vähimmäisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, eurooppalaisella koulutuksella (esim. tuomari-vaihto) sekä vankilaolojen parantamiseen tähtäävillä hankkeilla.

### *2 Perus- ja ihmisoikeudet*

Suomi korostaa, että perus- ja ihmisoikeudet, demokraattiset instituutiot ja oikeusvaltioperiaatte ovat edelleen myös OSA-sektorin EU-integraation perusta. Suomi pitää komission tavoin erittäin tärkeänä, että EU liittyy viipymättä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Erityisesti poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alaa voi pitää perusoikeusherkkänä, mikä korostaa tarvetta huomioida perus- ja ihmisoikeudet lainsäädäntötyössä ja kiinnittää erityistä huomiota mm. henkilötietojen suojaan. Suomi yhtyy komission näkemykseen EU:n perusoikeusviraston (EU Agency for Fundamental Rights, FRA) keskeisestä roolista. On myös tärkeää edistää aktiivisesti viraston toimivaltuuksien vahvistamista ja selkeyttämistä FRA:n hallintoneuvoston ehdotusten pohjalta mm. antamalla FRA:lle oikeus antaa oma-aloitteisesti lausuntoja sekä laajentamalla FRA:n toimivalta kattamaan poliisi- ja rikosoikeudellinen yhteistyö ja EU:n perusoikeuskirja.

Suomi katsoo, että komission tulee jatkossakin raportoida EU:n perusoikeuskirjan soveltamisesta. Lisäksi neuvostossa tulisi jatkossa käydä vuosittainen keskustelu EU:n perusoikeustilanteesta. Komission julkaisema tiedonanto oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamisesta antaa osaltaan hyvän pohjan jatkotyölle.

FRA:n hiljattain julkaiseman raportin valossa Suomi pitää tärkeänä, että naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puututaan EU-tason strategialla. Suomi korostaa myös tarvetta yhtenäisen toimintapolitiikan laatimiseksi EU:lle seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien turvaamiseksi. Perusoikeusvirasto on ehdottanut, että EU:ssa hyväksyttäisiin kokonaisvaltainen perusoikeusstrategia.

### 3 Rikosoikeus

Rikosoikeuden alalla ensisijaista on keskittyä olemassa olevien vastavuoroisen tunnustamisen instrumenttien täytäntöönpanoon. Rikosten tunnusmerkistöjen ja seuraamusten yhdenmukaistaminen EU-tasolla tulee kohdentaa vakaviin, rajat ylittäviin rikoksiin silloin, kun tämä on välttämätöntä. Suomen tavoitteena on, että EU:n rikosoikeuspolitiikkaa ohjataan yleisillä, johdonmukaisuutta tukevilla periaatteilla kansallisen rikosoikeuden tapaan. Suomen näkemyksen mukaan tällaisia periaatteita ovat mm. se, että rikosoikeudellista sääntelyä annetaan vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja vasta kaikkien muiden keinojen osoittaututtua riittämättömiksi. Suomi korostaa myös SEUT 83 artiklan käyttöä oikeusperustana aina, kun EU:ssa säädetään aineellista rikosoikeutta. Rangaistustasojen määrittelyssä on kunnioitettava jäsenvaltioiden rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta. Suomi katsoo myös, ettei vähimmäisrangaistuksia koskeva EU-sääntely ole perusteltua. OSA-neuvoston tulee olla yleisesti vastuussa rikostunnusmerkistöjen ja rangaistusseuraamusten määrittelystä.

Mitä tulee rikosten uhreihin, on ensisijaisen tärkeää varmistaa hiljattain hyväksytyn uhridi-  
rektiivin täytäntöönpano jäsenvaltioissa. Rikosten uhreille maksettavien korvausten osalta Suomi voi tukea jäsenvaltioiden välistä hyvien käytäntöjen vaihtamista esim. uuden yhteistyöverkoston tuella. Sen sijaan Suomi suhtautuu varauksellisesti korvaustasojen harmonisointiin EU-tasolla, ottaen huomioon niiden liittymä jäsenvaltioiden yleisiin vahingonkorvausjärjestelmiin ja rikosten uhreille annettaviin tukipalveluihin.

### 4 Siviilioikeus

Yksityisoikeuden alalla Suomi painottaa eurooppalaisen lainvalintasääntelyn selkeyttä sekä tuomioistuinten tuomioiden ja päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvaa yhteistyötä. Suomi katsoo, että unionitason yksityisoikeudellista yhteistyötä tulee kehittää SEUT 81 artiklan mukaisesti vain niissä asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Suomi suhtautuu varauksellisesti jäsenvaltioiden kansallista oikeudenkäyntimenettelyä koskevan lainsäädännön harmonisointipyrkimyksiin. Jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä on tärkeää vahvistaa mm. E-justice-työn ja oikeudellisten verkostojen avulla.

Suomi on komission kanssa samaa mieltä siitä, että EU:n tavoitteena tulee olla selkeä ja johdonmukainen siviili- ja sopimusoikeuden lainsäädäntökehikko. Mitä tulee ns. vaihtoehtoihin järjestelmiin (optional systems), tulee niiden yhteensopivuus EU:n yleisen lainsäädäntökehikon kanssa arvioida tarkkaan. Suomi viittaa myös yhteistä eurooppalaista kauppalakia koskevaan valmisteluun ja korostaa, että EU-tason toimenpiteet tulee kohdentaa sisämarkkinoiden ja rajat ylittävän sopimustoiminnan osoitteluihin ja todellisiin ongelmiin tavalla, joka ei vaaranna lainsäädännön selkeyttä, kuluttajan suojaa eikä yritysten tasapuolisia kilpailuedellytyksiä.

Suomi pitää talouskriisin valossa perusteltu-  
na sitä, että EU:ssa vahvistetaan toimenpiteitä maksukyvyttömäksi ajautuneiden, mutta elinkelpoisten yritysten nostamiseksi mahdollisimman nopeasti uudelleen toimintakykyisiksi. Käynnissä oleva insolvenssiasetuksen uudistaminen on askel tähän suuntaan. Mahdollisten jatkotoimien osalta on kunnioitettava edellä mainittua rajat ylittävyyden kriteeriä.

Suomi tukee toimenpiteitä kansalaisten elämän helpottamiseksi tilanteissa, joissa he siirtyvät jäsenvaltiosta toiseen. Käynnissä olevat neuvottelut tiettyjen virallisten asiakirjojen kuten syntymätodistusten liikkuvuuden helpottamiseksi on vietävä päätökseen.

### *5 Oikeuden alan ulkosuhteet*

Suomi on komission kanssa samaa mieltä siitä, että EU:n on oltava oikeuden alalla aktiivinen myös kansainvälisellä tasolla. EU:ssa on panostettava entistä vahvemmin monenväliseen kansainväliseen yhteistyöhön. EU:n on tehtävä aktiivisesti ja rakentavasti töitä sen eteen, että mahdollisimman moni unionin naapurivaltio ja strateginen yhteistyökumppani sitoutuu Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin ja Euroopan neuvoston (EN) sopimukseen. EU:n uskottavuutta lisää se, että unionin neuvottelemat kansainvälisen oikeuden instrumentit pannaan viipymättä täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Kansainvälisten järjestelyjen kanssa päällekkäistä unionisääntelyä tulee välttää. Tältä pohjalta EU:lle tulee kehittää oikeudellisen yhteistyön ulkosuhdestrategia. Suomi muistuttaa, että tätä koskeva toimeksianto annettiin komissiolle jo Tukholman ohjelmassa.

### *Valtioneuvoston selvitys tulevan komission ohjelmaan vaikuttamisesta (E 34/2014 vp, 1. VNK 25.04.2014)*

#### **Ehdotus oikeusasioiden osalta**

Suomi on toiminut aktiivisesti edistääkseen omia näkemyksiään oikeus- ja sisäasioiden kehittämiseksi vuodesta 2015 alkaen (E 119/2013 vp, E 37/2014 vp). Komission lisäksi olennaista on vaikuttaa myös kesäkuun Eurooppa-neuvostossa hyväksyttäviin OSA-sektorin strategiaan suuntaviivoihin, jotka ohjaavat tulevan komission työtä.

Oikeussektorilla Suomi tähtää erityisesti lainsäädännön laadun parantamiseen ja tehtyjen päätösten implementointiin sekä siihen, että oikeusalan lainsäädäntö perustuu ensisijaisesti vastaavaroisen tunnustamisen periaatteeseen.

Uuden komission tulee tehdä ehdotuksia EU:n perusoikeusviraston ulkoisen evaluaation ja uudistusehdotusten toteuttamiseksi. Suomi ajaa viraston mandaatin selkeyttämistä ja vahvistamista.

Suomen tavoitteena on, että seuraava komissio jatkaa nyt luodun korruptioseurantamekanis-

min hyödyntämistä täysimääräisesti ja raportoi EU:n korruptiotilanteesta kahden vuoden välein (2016, 2018, 2020). Suomen tavoitteena on myös EU:n liittyminen Euroopan neuvoston korruptionvastaiseen elimeen Grecoon, mikä edellyttää tulevalta komissiolta ehdotusta neuvottelumandaatiksi.

#### **Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013 (VNS 6/2013 vp) määrittelee lähitulevaisuuden keskeisimmät integraation kehittämishankkeet. Hallituksen avaintavoitteita vuonna 2014 (E 156/2013 vp) ovat 1) tulevan komission ohjelmaan vaikuttaminen ja sääntelyn toimivuuden edistäminen, 2) talous- ja rahaliiton kehittäminen sekä 3) kilpailukyvyyn, kasvun ja työllisyyden edistäminen. Hallituksen avaintavoitteet tuleville vuosille määritellään aina edeltävän vuoden lopulla. Ne ovat myös yleinen kannanotto komission seuraavan vuoden työohjelmaan.

### *Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n oikeusalan tulostaulu 2014 (E 55/2014 vp)*

#### **Ehdotus**

Komissio on antanut vuonna 2013 ensimmäisen tiedonannon oikeusalan tulostaulusta, jonka tiedot olivat pääosin vuodelta 2010. Komissio on antanut 17.3.2014 tiedonannon vuoden 2014 oikeusalan tulostaulusta, jonka tiedot ovat vuodelta 2012. Tiedot on kerätty pääosin oikeuslaitoksen toimivuutta tarkastelevan Euroopan neuvoston pysyvän komitean (CEPEJ) kautta.

Vuoden 2014 oikeusalan tulostaulu on tehty tilanteessa, jossa lukuisat jäsenvaltiot ovat sitoutuneet uudistamaan oikeusjärjestelmiään, jotta ne olisivat kansalaisten ja taloudellisten asioiden näkökulmasta tehokkaampia. Tulostaulun tarkoitus on avustaa jäsenvaltioita tehostamaan oikeusjärjestelmiensä toimivuutta tarjoamalla

objektiivisia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien toiminnasta. Vuoden 2014 tulostaulu keskittyy siviili- ja talousasioihin sekä hallinnollisiin asioihin.

Vuoden 2014 oikeusalan tulostaulussa on tehty johtopäätökset oikeusjärjestelmän tehokkuudesta ja laadusta. Tehokkuutta mitattaessa indikaattoreina on käytetty oikeudenkäynnin kestoa, selvitystasetta ja vireillä olevien asioiden määrää. Oikeusjärjestelmän laadun indikaattoreina on käytetty koulutusta, seuranta- ja tuomioistuinten toiminnan arviointia, toimintamäärärahoja, henkilöresursseja, tietoteknisiä ratkaisuja ja vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä. Tulostaulussa annetaan tietoa myös siitä, miten riippumattomana oikeuslaitosta pidetään. Lisäksi vuoden 2014 tulostaulussa esitetään ensimmäinen vertaileva yleiskatsaus siitä, kuinka oikeuslaitoksen riippumattomuus on suojattu kansallisissa oikeusjärjestelmissä tietyissä tilanteissa, joissa se saattaa olla vaarassa (esim. oikeussuojakeinot tuomareiden siirtämistä ja irtisanomista vastaan). Näitä asioita käsitellään tiedonannon liitteessä. Suomi on täydentänyt komissiolle Suomea koskevia tietoja liitteessä käsiteltyjen asioiden osalta.

Vuoden 2014 tulostaulun keskeisimmät havainnot oikeusjärjestelmien tehokkuuden osalta ovat, että joissakin jäsenvaltioissa on edelleen niiden oikeusjärjestelmien tehokkuuteen liittyviä erityisiä haasteita. Pitkäkestoiset ensimmäisen oikeusasteen oikeudenkäynnit sekä asioiden alhainen selvitystaso tai vireillä olevien asioiden suuri määrä osoittavat, että parantamisen varaa on.

### **Valtioneuvoston kanta**

Komissio katsoo, että oikeusalan tulostaulu on yksi niistä välineistä, joilla voidaan vahvistaa EU:n yhteisten arvojen kuten oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista. Komission julkaisemissa vuosien 2013 ja 2014 tulostauluissa oikeusjärjestelmien tehokkuutta tarkastellaan talouspolitiikan näkökulmasta ja niissä vertaillaan seikkoja, joiden katsotaan edistävän suotuisan liiketoiminta- ja investointi-ilmaston luomista.

Tulostaulu ei tarkastele esimerkiksi rikosasioiden käsittelyä, eikä se siten ole kaiken kattava.

Suomi korostaa sitä, että oikeusjärjestelmiä ja tuomioistuinten toimintaa tarkastellaan vakiintuneesti erityisesti perus- ja ihmisoikeudellisten vaatimusten, niiden edellyttämän oikeusturvan toteutumisen sekä oikeusvarmuuden kautta. Suomi pitää tarpeellisena ja on myös ollut aktiivinen sen suhteen, että EU:ssa kehitetään ja vahvistetaan keinoja varmistaa unionin yhteisten arvojen kunnioittaminen sekä perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen jäsenvaltioissa. Oikeusjärjestelmien toimivuuteen liittyvät kysymykset ovat viime vuosina olleet vahvasti esillä myös EU:n laajentumisneuvotteluissa. Suomi pitää hyvänä sitä, että komissio on kiinnittänyt huomiota oikeusjärjestelmien toimivuuteen jäsenmaissa sekä kehittänyt tilanteen seuraamista varten instrumentteja, kuten oikeusalan tulostaulun.

Suomi pitää oikeusalan tulostaulua välineenä, joka tarpeellisella tavalla kiinnittää huomiota jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien toimivuuden merkitykseen EU:ssa ja joka voi tukea vertaisoppimista ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa. EU:n oikeudellinen yhteistyö perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, jonka mukaan yhdessä jäsenvaltiossa tehdyt oikeudelliset päätökset tunnustetaan ja pannaan täytäntöön sellaisenaan muissa jäsenvaltioissa. Suomi painottaa sitä, että komission ja jäsenvaltioiden välistä dialogia tulee lisätä EU:n oikeusalan tulostauluun liittyvissä asioissa. Suomi korostaa sitä, että käytettyjen indikaattorien perusteella tehtävien johtopäätösten tulisi tapahtua kansallisella tasolla, kuten oikeuslaitoksen toimivuutta tarkastelevan Euroopan neuvoston pysyvän komitean (CEPEJ) tilastojen osalta menetellään. Tuomioistuinten riippumattomuus on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusvaltioperiaatteen keskeinen elementti. Jokaisen jäsenvaltion tulisi taata omien kansallisten tuomioistuintensa riippumattomuus ja tehokkaan oikeudenhoidon toimintaedellytykset, jotta jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus voisi lisääntyä.

Suomi katsoo, että komission ja CEPEJ:n tulee tehdä asiassa yhteistyötä. On tärkeää, että EU

hyödyntää Euroopan neuvoston ja erityisesti CEPEJ:n työtä, jolloin vältetään mahdollisen päällekkäisen työn tekeminen ja käytettävät tiedot ovat mahdollisimman yhdenmukaisia ja luotettavia. Indikaattoreiden tulee olla selkeitä, esimerkiksi CEPEJ:n määrittelemiä perusindikaattoreita. Tietojen keräämisen haasteellisuutta lisää se, että tietoja kerätään usealta eri taholta, kuten vuoden 2014 tulostaulun osalta on tehty. Tällöin on vaarana, etteivät tiedot ole yhteismittaisia. On tärkeää, että EU:n ja Euroopan neu-

voston välinen yhteistyö toimii ja että EU:n jäsenvaltiot eivät aseta yhteistyön tielle esteitä.

Ongelmallista olisi, jos talouspolitiikan koordinaatioon liittyvää toimivaltaa sovellettaisiin laajemmin oikeusjärjestelmien arviointiin ja kehittämiseen, koska talouspolitiikan koordinaation puitteissa annettavat maakohtaiset suositukset perustuvat aina talouspolitiikan suuntaaviin, joissa kunkin maan tilannetta arvioidaan kokonaisuutena.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Lakivaliokunta on tarkastellut valtioneuvoston selvityksiä ja jatkokirjelmää oman toimialansa kannalta. Yleisesti valiokunta korostaa kaikkien käsittelyssä olevien asioiden osalta oikeusvaltioperiaatteen merkitystä EU:ssa ja EU:n toiminnan mahdollisimman laajaa avoimuutta.

### **Oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittäminen vuoden 2014 jälkeen**

Valtioneuvoston selvityksessä E 37/2014 vp arvioidaan komission 11.3.2014 julkaisemia tiedonantoja oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämisestä vuoden 2014 jälkeen.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että oikeusasioiden kehittämistä koskeva tiedonanto on, verrattuna sisäasioiden tiedonantoon, jäänyt varsin yleiselle tasolle. Tätä voidaan itse asiassa pitää myönteisenä, koska yksityiskohtainen tiedonanto merkitsisi tarpeetonta sitoutumista tiettyihin ratkaisuihin ennen perusteellista keskustelua ja perusvalmistelua. Valiokunnan mukaan monet tiedonannossa lähtökohdaksi otetuista periaatteista ovat linjassa Suomen perinteisten näkemysten kanssa ja antavat siten hyvän lähtökohdan Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2014 hyväksyttävien suuntaviivojen laatimiselle. Lakivaliokunta voi valtioneuvoston tavoin tukea komission tiedonannossa esitettyä näkemystä oikeusalan kolmesta keskeisestä haasteesta (luottamus, liikkuvuus, kasvu). Ensi-

arvoista on kuitenkin keskittyä jo hyväksytyn EU-lainsäädännön implementointiin.

Lakivaliokunta korostaa, että perus- ja ihmis-oikeudet, demokraattiset instituutiot ja oikeusvaltioperiaate ovat OSA-sektorin EU-integraation keskeinen perusta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että EU liittyy viipymättä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (ks. myös LaVL 16/2013 vp). Valiokunta yhtyy näkemykseen EU:n perusoikeusviraston keskeisestä roolista ja katsoo, että viraston toimivaltuuksien vahvistamista ja selkeyttämistä tulee edistää aktiivisesti.

Rikosoikeudellisen yhteistyön alalla on valiokunnan mukaan keskityttävä olemassa olevien vastavuoroisen tunnustamisen instrumenttien täytäntöönpanoon. Rikosten tunnusmerkistöjen ja seuraamusten yhdenmukaistaminen tulee kohdentaa vakaviin, rajat ylittäviin rikoksiin silloin, kun tämä on välttämätöntä. EU:n rikosoikeuspolitiikkaa tulee ohjata yleisillä, tutkimustietoon perustuvilla johdonmukaisuutta tukevilla periaatteilla kansallisen rikosoikeuden tapaan. Valtioneuvoston selvityksessä korostetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 83 artiklan käyttöä oikeusperustana aina, kun EU:ssa säädetään aineellista rikosoikeutta. Vähimmäisrangaistuksia koskeva EU-sääntely ei ole perusteltua, ja rangaistustasojen määrittelyssä on kunnioitettava jäsenvaltioiden rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta. Lakivaliokunta on useita kertoja kannat-

**LaVL 10/2014 vp — E 37/2014 vp, E 34/2014 vp,  
E 55/2014 vp**

tanut näitä näkemyksiä (ks. LaVL 7/2013 vp, LaVL 10/2013 vp ja LaVL 16/2013 vp).

Valiokunta painottaa valtioneuvoston tavoin yksityisoikeuden alalla eurooppalaisen lainvalintasääntelyn selkeyttä sekä tuomioistuinten tuomioiden ja päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvaa yhteistyötä. Valiokunta korostaa, että siviilioikeudellinenkin EU-tason yhteistyö rajoittuu tilanteisiin, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Kansallisen lainsäädännön lähentämiselle ei siten ole oikeusperustaa tilanteissa, joissa rajat ylittäviä vaikutuksia ei ole.

Komission ehdotuksen mukaan EU:n on oltava oikeuden alalla aktiivinen myös kansainvälisellä tasolla. Valiokunta on tästä samaa mieltä ja katsoo, että EU:ssa on panostettava entistä vahvemmin monenväliseen kansainväliseen yhteistyöhön. Tähän sisältyy valtioneuvoston kirjelmässä kuvattu EU:n aktiivinen työskentely sen eteen, että mahdollisimman moni unionin naapurivaltio ja strateginen yhteistyökumppani sitoutuu Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin ja Euroopan neuvoston sopimukseen. EU:n uskottavuutta lisäisi unionin neuvottelemien kansainvälisen oikeuden instrumenttien viipymätön täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa.

**Tulevan komission ohjelmaan vaikuttaminen**

Valiokunta toteaa, että oikeusministeriö on jo syksyllä 2013 valmistellut kokonaisvaltaisen näkemyksen siitä, mitä komission seuraavalta työohjelmalta oikeusasioissa toivotaan (E 119/2013 vp).

Saadun selvityksen mukaan keskeinen osa vaikuttamistyötä on ollut ennakkovaikuttaminen paitsi komissioon myös laaja-alaisesti muutinkin Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2014 hyväksyttäviin OSA-sektorin strategiaan suuntaviivoihin, joilla on mahdollisuus merkittäväällä tavalla ohjata seuraavan komission työtä tällä politiikka-alalla (SEUT 68 artikla). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että oikeusministeriö on asianmukaisesti tehnyt yhteistä vaikuttamistyötä useiden jäsenvaltioiden kanssa ja osana vaikuttamistoimintaa Suomessa järjestettiin

28.4.2014 yhdeksän EU-maan oikeusministeriökokous.

Sisällöllisesti valiokunta pitää perusteltuna, että Suomi vaikuttaa erityisesti lainsäädännön laadun parantamiseen ja tehtyjen päätösten implementointiin sekä siihen, että oikeusalan lainsäädäntö perustuu ensisijaisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen.

Yleisellä tasolla valiokunta kiinnittää saadun selvityksen perusteella huomiota siihen, että Suomi on vahvalla yhteistyöllä muiden jäsenvaltioiden kanssa estänyt komission vuoden 2008 asetusehdotuksen hyväksymisen, joka monella tapaa olisi merkittävästi kaventanut asiakirjajulkisuutta EU:ssa (U 38/2008 vp). Saadun selvityksen mukaan Suomi jatkaa vaikuttamistyötä niin, että Lissabonin sopimuksen vaatimuksen mukaisesti asiakirjajulkisuus ulotetaan kaikkiin EU-toimielimiin (U 72/2010 vp). Lakivaliokunta pitää vaikuttamistyön jatkamista perusteltuna ja viittaa tältä osin aiempiin lausuntoihinsa (LaVL 14/2008 vp ja LaVL 1/2009 vp). Lakivaliokunta huomauttaa, että asioiden erityispiirteistä johtuva suojaamisen tarve tulee jatkossakin arvioida avoimuusasetuksen poikkeusperusteiden nojalla.

**EU:n oikeusalan tulostaulu 2014**

Komissio on antanut 17.3.2014 järjestyksessä toisen tiedonannon oikeusalan tulostaulusta. Valiokunnan mukaan tiedonannossa käsiteltävillä asioilla on yhtymäkohtia Suomessa käytävään keskusteluun oikeudenhoidon kehittämisestä ja erityisesti oikeusministeriön asettaman neuvottelukunnan laatimaan oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan.

Oikeusalan tulostaulun avulla voidaan valiokunnan mukaan vahvistaa EU:n yhteisten arvojen, kuten oikeusvaltioperiaatteen, kunnioittamista. Tulostaulussa oikeusjärjestelmien tehokkuutta tarkastellaan talouspolitiikan näkökulmasta ja niissä vertaillaan seikkoja, joiden katsotaan edistävän suotuisan liiketoiminta- ja investointi-ilmaston luomista. Valiokunta korostaa sitä, että oikeusjärjestelmiä ja tuomioistuinten toimintaa tarkastellaan vakiintuneesti ensisi-



jassa perus- ja ihmisoikeudellisten vaatimusten, niiden edellyttämän oikeusturvan toteutumisen sekä oikeusvarmuuden perusteella. Oikeusalan tulostaulua voidaan kuitenkin pitää välineenä, joka tarpeellisella tavalla kiinnittää huomioita jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien toimivuuden merkitykseen EU:ssa. Käytettyjen indikaattorien perusteella tehtävien johtopäätösten tulee kuitenkin tapahtua kansallisella tasolla.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa riita-asioiden ja hallinto-oikeudessa ratkaistavien asioiden käsittelyajat olivat tulostaulun mukaan vuonna 2012 pääosin EU:n keskitasoa. Selvitysaste, jolla tulostaulussa tarkoitetaan tuomioistuinten ratkaisemien asioiden määrää verrattuna sisään tulevien asioiden määrään, oli Suomen osalta noin 100 %, mikä tarkoittaa sitä, että tuomioistuinten toiminta oli tasapainossa ratkaistujen ja sisään tulevien asioi-

den osalta. Vireillä olevien muiden kuin rikos-oikeudellisten asioiden määrä oli Suomessa keskitasoa pienempi. Vireillä olevien hallinto-oikeudellisten asioiden määrä oli Suomessa EU:n keskitasoa.

Tulostaulussa oikeuslaitoksen koettua riippumattomuutta tarkastellaan tekijänä, joka varmistaa yritysten toimintaympäristöön kuuluvan oikeusjärjestelmän ennakoitavuuden, varmuuden, oikeudenmukaisuuden ja vakauden. Suomen oikeuslaitoksen koettu riippumattomuus oli EU:n kärkitasoa.

### **Lausunto**

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 16 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok  
vpj. Stefan Wallin /r  
jäs. James Hirvisaari /ml1  
Arja Juvonen /ps  
Suna Kymäläinen /sd  
Aino-Kaisa Pekonen /vas  
Jaana Pelkonen /kok

Kristiina Salonen /sd  
Kari Tolvanen /kok  
Ari Torniainen /kesk  
Kaj Turunen /ps  
Oras Tynkkynen /vihr  
Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

### *Perustelut*

Euroopan unioni pyrkii jatkuvasti muotoutumaan yhä tiiviimmäksi organismiksi. Näyttää siltä, että unioni on lipumassa liittovaltioksi ja valtiolliseksi ykseydeksi kaikilla sektoreilla. Sellaisen kehityksen tuloksena kansallisvaltiot häviävät olemattomiin. Euroopan unioni on siis Suomelle kohtalonkysymys, ja sen takia suuntaa on muutettava ja väärä kehitys pysäytettävä. Jatkokirjelmässä E 34/2014 vp asiaa ei ole siltä kantilta laisinkaan pohdittu. Ainakin kansalaisten mielipide Suomen linjasta ja Euroopan unionista olisi selvitettävä kansanäänestyksellä. Suomea ei pidä johtaa kansan enemmistön tahdon vastaiseen suuntaan.

Muutos 2011:n mielestä eduskunnan lainsäädäntötyö on liiaksi Euroopan unionin sanelemaa. Kansallista lainsäädäntöämme kalibroidaan lähes kaikessa EU-direktiivien mukaan. Integraatio tunkeutuu yhä vahvemmin koskemaan kaikkia politiikan osa-alueita, myös oikeus- ja sisäasioita. Tarvitaan poliittinen linjanmuutos tai pikemminkin täyskäännös, ja sen takia kirjelmässä E 55/2014 vp esitetty tulostaulu on turha.

Erityisen moitittavia ovat kirjelmässä E 37/2014 vp vapaata liikkuvuutta ja maahanmuuttoa koskevat linjaukset. Ongelmat selvästikin lakaistaan maton alle. Myös sananvapautta rajoittavat lausumat ovat ongelmallisia, sillä niillä on selvästikin poliittinen kaikupohja. Länsimaisten arvojen ja aidon moniarvoisuuden ja moniäänisyyden vallitseminen koko Euroopassa on kansojemme elinehto, ja siksi oman kulttuurimme ja kansallisen identiteettimme vaalimista olisi erityisesti korostettava. Myös eurooppalaisten oikeusjärjestelmien väkinäinen harmonisointi on pysäytettävä.

### *Mielipide*

Edellä olevan perustella esitän,

*että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon ja kannanotoissaan pyrkii jatkossa hillitsemään Suomen ajautumista Euroopan unionin syvempään integraatioon niin oikeus- ja sisäasioiden alueella kuin kaikilla muillakin politiikan osa-alueilla.*

Helsingissä 16 päivänä toukokuuta 2014

James Hirvisaari /m11