

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2009 vp

Valtioneuvoston selvitys oikeus- ja sisäasioiden uudesta monivuotisesta ohjelmasta 2010—2014 (Tukholman ohjelma)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 22 päivänä heinäkuuta 2009 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen oikeus- ja sisäasioiden uudesta monivuotisesta ohjelmasta 2010—2014 (Tukholman ohjelma) (E 104/2009 vp) lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Lisäksi suuri valiokunta on 4 päivänä marraskuuta 2009 lähettänyt asiaa koskevan jatkokirjelmän 1. VNK 30.10.2009 lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Eeva Aittoniemi, oikeusministeriö

- neuvotteleva virkamies Maarit Nikander, sisäasiainministeriö
- valtiosyyttäjä Raija Toiviainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Sanna Palo, keskusrikospoliisi
- asianajaja Mika Ilveskero, Suomen Asianajajaliitto
- professori Kimmo Nuotio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— dosentti, oikeustieteen tohtori Kirsti Kurki-Suonio.

Viitetieto

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta E 115/2007 vp lausunnon LaVL 9/2009 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Valtioneuvoston selvitys koskee oikeus- ja sisäasioiden uutta monivuotista ohjelmaa vuosille 2010—2014. Tämä niin kutsuttu Tukholman ohjelma on jatkoa Tampereen ja Haagin ohjelmille, ja se on tarkoitettu hyväksyä Eurooppa-neuvostossa 10.—11.12.2009. Ohjelmaa tulee täydentämään toimintaohjelma, jota koskevaa ehdotusta odotetaan komissiolta alkuvuonna 2010.

Tukholman ohjelmassa käsitellään muun muassa kansalaisten oikeuksia ja suojelua sekä siviili- ja rikosoikeudellista yhteistyötä. Ohjelman yksityiskohtainen sisältö ilmenee valtioneuvoston selvityksestä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston selvityksessä Tukholman ohjelman oikeus- ja sisäasioita koskevia linjauksia käsitellään laajasti. Valtioneuvosto katsoo, että

ehdotettu Tukholman ohjelma vastaa pitkälti niitä näkemyksiä, joita Suomi on ohjelman ennakkovalmistelun aikana esittänyt. Ohjelma varmistaa jatkuvuuden Tampereen ja Haagin ohjelmille erityisesti korostamalla jo tehtyjen päätösten

ja hyväksytyjen instrumenttien tehokasta toteuttamista ja täytäntöönpanoa. Yksityiskohtaiset valtioneuvoston kannanotot ilmenevät valtioneuvoston selvityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valmisteltavana oleva Tukholman ohjelma luo puitteet oikeus- ja sisäasioiden yhteistyölle Euroopan unionissa vuosille 2010–2014. Kyseessä on EU:n lainsäädäntötyötä ohjaava korkean tason strategia-asiakirja, joka on jatkoa Tampereen ja Haagin ohjelmille. Tukholman ohjelmaa tulee täydentämään myöhemmin laadittava yksityiskohtaisempi toimintaohjelma.

Suomi on osallistunut aktiivisesti Tukholman ohjelmaa ennakoivaan valmisteluun. Lakivaliokunta on aiemmin antanut lausunnon valtioneuvoston selvityksestä Haagin ohjelman jälkeiselle ajalle (LaVL 9/2009 vp — E 115/2007 vp). Lisäksi valiokunta on antanut lausunnon EU-politiikkaa koskevasta valtioneuvoston selonteosta (LaVL 6/2009 vp — VNS 4/2009 vp), jossa määritellään Suomen EU-politiikan peruslinjauksia ja keskeisiä tavoitteita muun muassa oikeus- ja sisäasioissa. Nyt käsiteltävänä oleva unionin puheenjohtajavaltion laatima luonnos Tukholman ohjelmaksi vastaa pitkälti niitä tavoitteita, joita valiokunta on edellä mainituissa lausunnoissaan toimialansa kannalta korostanut. Siten valiokunta toistaa mainituissa lausunnoissaan esittämänsä ja toteaa lisäksi seuraavaa.

Tavoitteet ja prioriteetit

Tukholman ohjelman tavoitteena on asettaa kansalliset ja heidän tarpeensa etusijalle. Lakivaliokunta pitää tavoitetta erittäin tärkeänä ja kannattaa sitä, että ohjelmassa korostetaan erityisesti perus- ja ihmisoikeuksia, oikeussuojan saatavuutta ja kansalaisten suojelua. Unionin tuomi-

seksi lähemmäs kansalaisia on tarpeen panostaa erityisesti sellaisiin hankkeisiin, joista on kansalaisille konkreettisia hyötyjä, sekä toimiin, joilla unionia ja sen lainsäädäntöä voidaan tehdä ymmärrettävämmäksi. Valiokunta on tyytyväinen myös lasten oikeuksien esiin ottamisesta. Erityisesti valiokunta painottaa lapsen oikeutta tulla asianmukaisesti kuulluksi ja osallistua häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Tukholman ohjelmassa tulee ottaa asianmukaisesti huomioon Lissabonin sopimuksen voimaantulo, sillä kyseinen sopimus tuo merkittäviä muutoksia unionin toimintaan muun muassa yksinkertaistamalla lainsäädäntömenettelyä ja tehostamalla päätöksentekoa. Voidaan arvioida, että Lissabonin sopimuksen aiheuttamat muutokset lisäävät jäsenvaltioiden poliittisen sitoutumisen astetta ohjelman toteuttamiseen.

Tampereen ja Haagin ohjelmat ovat merkittävästi edistäneet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä. Haagin ohjelman toimia ja päätöksiä ei kuitenkaan ole kaikilta osin saatettu päätökseen, minkä vuoksi valiokunta katsoo, että Tukholman ohjelmassa on tarpeen priorisoida kyseisen ohjelman loppuun saattamista ja tehokasta täytäntöönpanoa.

Rikosoikeudellinen yhteistyö

Lakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että Tukholman ohjelmassa korostetaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ensisijaista asemaa rikosoikeuden alan yhteistyössä, sillä kyseinen periaate vähentää tarvetta jäsenvaltioiden lainsäädännön harmonisointiin. Tällä on merkitystä erityisesti rikosoikeuden alalla, jossa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja -perinteiden erot ovat suuret. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ja jäsenvaltioiden luottamuksen lujit-

tamiseksi lakivaliokunta korostaa muun muassa epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisia oikeuksia koskevien vähimmäisvaatimusten aikaansaamista sekä erityisesti uhrin aseman parantamista.

Lissabonin sopimuksen myötä rikosoikeudellista yhteistyötä tulevat koskemaan myös unionin oikeuden yleiset periaatteet, kuten suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate. Tukholman ohjelmaan on kirjattu myös rikosoikeudellisen sääntelyn viimesijaisuuden periaate, jonka mukaan rikosoikeudellista sääntelyä tulee käyttää vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Lakivaliokunta pitää viimesijaisuuden periaatetta hyvin merkittävänä ja tervetulleena. On myös kannatettavaa, että EU:n rikosoikeudellista sääntelyä pyritään yhtenäistämään ja ohjaamaan. Tässä suhteessa valiokunta tukee ohjelmassa mainittujen mallisäännösten ja yleisten kriminaalisointiperiaatteiden aikaansaamista.

Ohjelmassa lähdetään siitä, että tietyissä vakavissa, rajat ylittävissä rikoksissa, kuten terrorismissa ja ihmiskaupassa, tulisi tarkastella sitä, onko jo toteutettu lainsäädännön lähentäminen riittävää. Lisäksi tulisi arvioida, olisiko tarpeen lähentää lainsäädäntöä eräissä vastavuoroisen tunnustamisen instrumenteissa listatuissa rikoksissa, joissa on luovuttu kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta. Lakivaliokunta painottaa, että arvioitaessa jatkossa rikosoikeuden lähentämisen tarvetta on tärkeää ottaa asianmukaisesti huomioon edellä mainitut unionin toimintaa rajoittavat periaatteet. Rikosten yhteisessä määrittelyssä ja rangaistusten porrastamisessa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, ettei jäsenvaltion rikosoikeusjärjestelmän sisäistä johdonmukaisuutta vaaranneta.

Kansalaisten suojelemiseksi on tärkeää parantaa unionin sisäistä turvallisuutta. Rikosvastuun toteuttaminen vakavissa, rajat ylittävissä rikoksissa edellyttää erityisesti lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välistä tiivistä, rajat ylittävää yhteistyötä. Sisäisen turvallisuuden parantamiseksi tulisi entistä enemmän painottaa myös rikosten ennaltaehkäisyä.

Siviilioikeudellinen yhteistyö

Lakivaliokunta korostaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta myös siviilioikeudellisessa yhteistyössä. Oikeussuojan saatavuutta ja oikeusvarmuutta voidaan tarvittaessa parantaa tuomioistuimen toimivaltaa ja sovellettavaa lakia koskevien säännösten yhtenäistämällä ilman, että on tarpeen harmonisoida jäsenvaltioiden aineellista lainsäädäntöä. Tällä on merkitystä erityisesti perheoikeudessa, jossa jäsenvaltioiden välillä vallitsee merkittäviä arvoeroja.

Tukholman ohjelmassa pyrkimyksenä mainitaan niin kutsutun eksekvatuurin poistaminen. Eksekvatuurilla tarkoitetaan erillistä väli vaiheen menettelyä, jolla vieraassa valtiossa annettu tuomio tai päätös julistetaan täytäntöönpanokelpoiseksi. Lakivaliokunta kannattaa pyrkimystä, mutta kiinnittää huomiota siihen, että eksekvatuurin poistaminen voi edellyttää tiettyjä turvakeita, kuten varmistumista siitä, että tuomiovaltiossa on noudatettu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita. Asioissa, joissa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien erot ovat suuret, voi myös olla tarpeen, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus kieltäytyä vieraan valtion tuomion tai päätöksen täytäntöönpanosta esimerkiksi silloin, jos se on vastoin kyseisen valtion oikeusjärjestyksen perusteita. Yleisesti ottaen turvakeissa onkin hyvä kiinnittää huomiota mahdollisiin oikeudenala- ja asiakohtaisiin eroihin. Voidaan arvioida, että perheoikeudellisissa asioissa eksekvatuurin poistaminen edellyttää yleensä tiukempia turvakeita kuin sen poistaminen sellaisista siviili- ja kauppaoikeudellisista asioista, jotka koskevat viime kädessä varaliskuuskysymyksiä.

Harkittavaksi ehdotetaan myös asiakirjojen laillistamisvaatimusten poistamista samoin kuin sitä, että tarvittaessa luodaan virallisia eurooppalaisia asiakirjoja. Lakivaliokunta suhtautuu periaatteessa myönteisesti asiakirjojen vapaan liikkuvuuden edistämiseen ja katsoo, että liikkuvuuden esteitä on hyvä selvittää. On kuitenkin otettava huomioon, että useassa jäsenvaltiossa asiakirjojen voimaantulo edellyttää notaarin vahvistusta. Notarijärjestelmä ei ole käytössä Suomessa eikä muissa Pohjoismaissa. Valiokun-

nan näkemyksen mukaan notaarijärjestelmä hidastaisi oikeustoimien tekemistä ja toisi siihen tarpeettomia lisäkustannuksia. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että on syytä suhtautua hyvin varauksellisesti sellaisiin ehdotuksiin, jotka merkitsisivät notaarijärjestelmän käyttöönottoa Suomessa.

Ulkosuhteet

Lakivaliokunta kannattaa sitä, että Tukholman ohjelmassa kiinnitetään huomiota ulkosuhteisiin ja niiden kasvavaan merkitykseen. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että myös ulkosuhteissa pyritäisiin edistämään unionin perusarvoja.

Ohjelman mukaan unioni tukee jäsenvaltioiden, kolmansien maiden ja kansainvälisten tuomioistuinten välistä yhteistyötä vakavien, kansainvälisten rikosten vastaisessa toiminnassa. Lakivaliokunta katsoo, että lisäksi olisi tarpeellista tukea niitä jäsenvaltioita, jotka ottavat vastuun kyseisten rikosten syyte- ja tuomitsemistoimista, mahdollisuuksien mukaan myös taloudellisesti.

Koulutus

Oikeusalan toimijoiden eurooppalaista koulutusta on tarpeen jatkaa ja kehittää. Koulutus on yksi keskeisistä keinoista vahvistaa sitä luottamusta, jolle vastavuoroisen tunnustamisen periaate siviili- ja rikosoikeudellisessa yhteistyössä perustuu. Tuomareiden ja syyttäjien lisäksi koulutusta tulisi järjestää myös asianajajille ja muille oikeusavustajille, sillä käytännössä kansalaisten ensimmäinen kosketus oikeudenhoitoon tapahtuu asiamiehen välityksellä.

Lopuksi

Jäsenvaltion näkökulmasta oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön tulee sisällyttää haasteita, mutta myös mahdollisuuksia. Suomen EU-linjaa ja vaikuttamista ajatellen lakivaliokunta toistaa aikaisemmin esittämänsä näkemyksen siitä, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevalle kansalliselle EU-politiikalle olisi tarpeen suunnitella oma strategia.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Kalle Jokinen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok

Raimo Piirainen /sd
Tuomo Puumala /kesk
Markku Rossi /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vas
vjäs. Lyly Rajala /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.