



VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALUE: YLEISET NÄKÖKOHDAT

Lissabonin sopimuksessa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamista korostetaan entistä enemmän. Sopimus on tuonut mukanaan monia tärkeitä uudistuksia. Entisen pilarirakenteen poistuttua alan päätöksenteko on entistä tehokkaampaa ja demokraattisempaa. Euroopan unionin tuomioistuimen valtuudet ovat laajentuneet, ja kansalliset parlamentit ovat saaneet uuden roolin. Perusoikeuksia on vahvistettu tekemällä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta unionia oikeudellisesti sitova.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 2 kohdan mukaan ”unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet”. Tässä EU:n tärkeimmät päämäärät esittelevässä artiklassa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen asetetaan merkittävämpään asemaan kuin Nizzan sopimuksessa, koska se mainitaan nyt ennen sisämarkkinoiden toteuttamista.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) V osaston 67–89 artiklassa määrätään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta. Yleisten määräysten lisäksi osastossa käsitellään omissa luvuissaan seuraavia aloja:

- rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka
- oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla
- oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla
- poliisiyhteistyö^[1].

Tanska ei osallistu neuvostossa sellaisten toimenpiteiden antamiseen, joita ehdotetaan SEUT:n kolmannen osan V osaston nojalla. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti voivat halutessaan osallistua toimenpiteiden antamiseen tai soveltamiseen (pöytäkirjat N:o 21 ja 22).

Näiden määräysten lisäksi on artikloja, jotka liittyvät kiinteästi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseen. Näitä ovat erityisesti SEU:n 6 artikla, jossa määrätään

[1]Ks. luvut [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.4](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).



perusoikeuskirjasta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, SEUT:n 8 artikla, jossa määrätään miesten ja naisten välisen eriarvoisuuden poistamisesta, SEUT:n 15 artiklan 3 kohta, jossa määrätään oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin, SEUT:n 16 artikla, jossa määrätään oikeudesta henkilötietojen suojaan, sekä SEUT:n 18–25 artikla, jossa määrätään syrjimättömyydestä ja unionin kansalaisuudesta.

TAVOITTEET

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen päämäärät esitetään SEUT:n 67 artiklassa:

- ”Unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä.
- Unioni varmistaa sen, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla, sekä kehittää turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita sekä ulkorajavalvontaa koskevan yhteisen politiikan, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen ja joka on oikeudenmukainen kolmansien maiden kansalaisia kohtaan. Tätä osastoa sovellettaessa kansalaisuudettomat henkilöt rinnastetaan kolmansien maiden kansalaisiin.
- Unioni pyrkii varmistamaan korkean turvallisuustason rikollisuutta, rasismia ja muukalaisvihaa ehkäisevillä ja torjuvilla toimenpiteillä, poliisiviranomaisten ja oikeusviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välisillä yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteillä sekä rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisella tunnustamisella ja tarvittaessa rikoslainsäädäntöjen lähentämisellä.
- Unioni helpottaa oikeussuojan saatavuutta muun muassa soveltamalla yksityisoikeudellisissa asioissa annettujen tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta.”

SAAVUTUKSET

A. Tärkeimmät Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomat uudistukset

1. Tehokkaampi ja demokraattisempi päätöksenteko

Lissabonin sopimuksella poistettiin hallitustenväliseen yhteistyöhön perustuva kolmas pilari ja vahvistettiin näin yhteisömenetelmän yleinen käyttö vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Lainsäädäntöehdotukset hyväksytään nyt yleensä SEUT:n 294 artiklassa vahvistettua tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Neuvosto tekee päätöksen määräenemmistöllä, ja Euroopan parlamentti esittää toisena lainsäätäjänä kantansa yhteispäätösmenettelyn mukaisesti.

2. Kansallisten parlamenttien uusi rooli

EU:n kansallisten parlamenttien tehtävä määritetään SEU:n 12 artiklassa sekä sopimukseen liitetyissä pöytäkirjoissa N:o 1 ja 2. Kansallisilla parlamenteilla on kahdeksan viikkoa aikaa tarkastella kutakin säädösehdotusta ja arvioida, onko se toissijaisuusperiaatteen mukainen. Vasta sen jälkeen EU voi tehdä kyseistä



säädösehdotusta koskevia päätöksiä. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaa ehdotusta on tarkasteltava uudelleen, jos vähintään neljännes kansallisista parlamenteista sitä vaatii (pöytäkirjassa N:o 2 oleva 7 artiklan 2 kohta).

Jos katsotaan, ettei lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, siitä voidaan nostaa kumoamiskanne Euroopan unionin tuomioistuimessa.

Kansalliset parlamentit osallistuvat Eurojustin ja Europolin arviointiin (SEUT:n 85 ja 88 artikla).

3. Euroopan unionin tuomioistuimen laajemmat valtuudet

Euroopan unionin tuomioistuimelta voidaan nyt pyytää rajoituksetta ennakkoratkaisua kaikkiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyviin asioihin. Lissabonin sopimuksen voimaantuloa seuranneen viisivuotisen siirtymäkauden päätyttyä (eli 1. joulukuuta 2014 alkaen) ennakkoratkaisu voidaan antaa myös sellaisten poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla annettujen säädösten osalta, jotka on hyväksytty ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Samaa järjestelmää sovelletaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin kanteisiin (pöytäkirja N:o 36).

4. Komission vahvempi rooli

Komissio voi nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka ei ole noudattanut vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevia säännöksiä. Tämä merkittävä uudistus antaa komissiolle uudenlaista toimivaltaa lainsäädännön soveltamisen valvonnassa.

5. Jäsenvaltioiden mahdollisuus osallistua vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien politiikkojen toteutuksen arviointiin

SEUT:n 70 artiklassa määrätään, että neuvosto voi komission ehdotuksesta antaa yksityiskohtaiset säännöt, joiden avulla jäsenvaltiot suorittavat yhteistoiminnassa komission kanssa objektiivisen ja puolueettoman arvioinnin siitä, miten jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevia politiikkoja.

B. Eurooppa-neuvoston rooli ohjelmien laatijana

Perussopimusten kehityksen rinnalla on korostettava erityisesti Eurooppa-neuvoston roolia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen eri osa-alueilla tapahtuneessa kehityksessä ja edistymisessä.

Tampereella lokakuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto piti erityiskokouksen, jossa perustettiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue hyödyntämällä täysimääräisesti Amsterdamin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia.

Marraskuussa 2004 Eurooppa-neuvosto hyväksyi Haagin ohjelman uudeksi viisivuotiseksi toimintaohjelmaksi.

Sen seuraaja, Tukholman ohjelma, hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa 10. ja 11. joulukuuta 2009. Tässä monivuotisessa ohjelmassa vuosiksi 2010–2014 keskityttiin ensi sijassa unionin kansalaisten ja muiden EU:n vastuulla olevien henkilöiden etuihin



ja tarpeisiin. Lissabonin sopimuksessa tunnustetaan Eurooppa-neuvoston määräävä asema seuraavasti:

”Eurooppa-neuvosto määrittelee lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan eteenpäin viennin strategiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella” (SEUT:n 68 artikla). Eurooppa-neuvosto määritteli nämä tulevia vuosia koskevat suuntaviivat kesäkuussa 2014. Ne ovat sopusoinnussa samoin kesäkuussa 2014 hyväksytyyn EU:n strategisen ohjelman prioriteettien kanssa. Strategiset suuntaviivat perustuvat Tukholman ohjelmalla saavutettuun edistymiseen. Suuntaviivojen toteuttamisesta tehdään parhaillaan väliarviointia.

C. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen hallinnolliset toimijat: virastot

Tiettyjen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen merkittävien osa-alueiden hallinnoinnin tueksi on perustettu erillisiä virastoja: Europol poliisiyhteistyön alalla, Euroopan poliisiakatemia (CEPOL), Eurojust rikosoikeuden alan oikeudellisen yhteistyön alalla, Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) perusoikeuksien sekä syrjinnän vastaisen toiminnan alalla, Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA), Euroopan raja- ja merivartiostovirasto (Frontex) EU:n ulkorajojen valvonnan koordinoinnin alalla, Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto (eu-LISA).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentilla on monia välineitä ja valtuuksia, joiden avulla se voi hoitaa tehtävänsä täysipainoisesti:

- lainsäädäntövalta, jonka nojalla parlamentti toimii jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa toisena lainsäätäjänä yhteispäätösmenettelyssä, jonka mukaisesti kolmannen pilarin asioissa parlamentin tehtävänä oli antaa neuvoa-antavia lausuntoja
- budjettivalta, jonka nojalla parlamentti hyväksyy yhdessä neuvoston kanssa EU:n talousarvion
- toimivalta nostaa Euroopan unionin tuomioistuimessa kumoamiskanne: parlamentti on käyttänyt tätä toimivaltaansa esimerkiksi saadakseen kumottua tietyt artiklat, jotka sisältyvät pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista annettuun direktiiviin 2005/85/EY^[2]
- valta tehdä poliittisia aloitteita hyväksymällä niin sanottuja valiokunta-aloitteisia mietintöjä ja päätöslauselmia, joissa käsitellään parlamentin valitsemissa aiheissa
- mahdollisuus lähettää jäsenvaltioihin valtuuskuntia, jotka perehtyvät ongelmiin ja tarkistavat, miten EU:ssa hyväksytyt säädökset pannaan täytäntöön.

Parlamentti on viime vuosina jatkuvasti korostanut seuraavia asioita:

[2]Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.5.2008, asia C-133/06.



- vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kasvava merkitys EU:n kehityksessä on tunnustettava ja otettava huomioon
- kolmas pilari on kumottava ja poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla sisällytettävä EU:n menettelyihin ja lainsäädäntöön, jotta parlamentti voi suorittaa täysin demokraattisen tehtävänsä lainsäädäntötyössä
- päätöksentekoa on helpotettava luopumalla neuvoston yksimielisyssäännöstä
- kansalaisten perusoikeuksien suojelun sekä turvallisuuteen ja terrorismin torjuntaan liittyvien vaatimusten välillä on säilytettävä oikea tasapaino
- perusoikeuksien suojelua ja edistämistä on vahvistettava erityisesti hyväksymällä oikeudellisesti sitova EU:n perusoikeuskirja ja perustamalla perusoikeusvirasto tehokkaaksi tuki- ja asiantuntijavälineeksi perusoikeuksien alalla.

Kristiina Milt
05/2019

