EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 2.6.2004
KOM(2004) 401 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue: katsaus Tampereen työohjelman täytäntöönpanoon ja suuntaviivat tulevia toimia varten

{SEC(2004) 680 ja SEC(2004) 693}

SISÄLLYSLUETTELO

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE .....
Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue: katsaus Tampereen työohjelman täytäntöönpanoon ja suuntaviivat tulevia toimia varten..... 1

1. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta on rakennettu viisi vuotta 3

1.1. Merkittäviä saavutuksia vaikeassa toimintaympäristössä..... 3

1.2. Uusi toimintaympäristö..... 5

2. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen uudet painopisteet 6

2.1. Parannetaan kansalaisten turvallisuutta heidän toteuttaessaan perusoikeuksiaan..... 7

2.2. Tuetaan unionin kansalaisuuteen liittyviä aloitteita..... 8

2.3. Kehitetään yhdennetty hallintojärjestelmä rajavalvontaa ja viisumipolitiikkaa varten 8

2.4. Edistetään muuttovirtojen hallinnointia koskevaa yhteistä politiikkaa..... 9

2.5. Luodaan yhteinen, tasapuolinen eurooppalainen turvapaikkapolitiikka..... 10

2.6. Luodaan Euroopan oikeusalue, jossa kunnioitetaan jäsenvaltioiden oikeusperinteitä ja -järjestelmiä ja jonka toteuttamiseen alan toimijat osallistuvat tiiviisti 10

2.7. Luodaan siviili- ja kauppaoikeudellisia asioita koskeva oikeusalue, jonka avulla voidaan helpottaa yhteistyötä ja parantaa oikeussuojan saatavuutta..... 10

2.8. Edistetään johdonmukaista kriminaalipolitiikkaa..... 11

2.9. Tehostetaan poliisi- ja tulliviranomaisten toimintaa..... 13

2.10. Tehostetaan terrorismin ja tiettyjen rikollisuuden lajien ehkäisemistä ja torjuntaa... 14

2.11. Tehostetaan rikollisuutta ehkäiseviä toimia..... 15

2.12. Kehitetään monialainen lähestymistapa huumeidentorjuntaa varten..... 16

2.13. Toteutetaan ulkoista toimintaa määrätietoisemmin 16

3. Päätelmät..... 16

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue: katsaus Tampereen työohjelman täytäntöönpanoon ja suuntaviivat jatkoa varten

1. VAPAUTEEN, TURVALLISUUTEEN JA OIKEUTEEN PERUSTUVAA ALUETTA ON RAKENNETTU VIISI VUOTTA

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen asteittainen luominen otettiin Euroopan unionin tavoitteeksi Amsterdamin sopimuksella. Tampereella lokakuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto asetti tämän unionin poliittisen ohjelman keskeiseksi tavoitteeksi ja vahvisti sille erittäin kunnianhimoisen työohjelman. Työohjelmassa määriteltiin poliittisten suuntaviivojen ohella konkreettisia tavoitteita, joille vahvistettiin myös toteuttamisaikataulu. Komissio laati Eurooppa-neuvoston kehotuksesta tulostaulun, jonka avulla ohjelman toteutumista on seurattu puolivuosittain.[1]

Ensimmäinen viisivuotiskausi on nyt päättynyt, ja tässä viimeisessä puolivuotiskatsauksessa on aika esittää yleiskatsaus toteutettuun toimintaan ja hahmotella suuntaviivoja tulevaisuutta varten[2].Tätä varten komissio pyytää asiasta kiinnostuneilta järjestöiltä ja myös kansalaisilta kannanottoja uudesta ohjelmasta 31. elokuuta 2004 mennessä osoitteella: Oikeus- ja sisäasioiden pääosasto (DG JAI), "Oikeus- ja sisäasioiden tulevaisuus", Euroopan komissio, LX 46, 1049 Bryssel, Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1.1. Merkittäviä saavutuksia vaikeassa toimintaympäristössä

- Useimmilla oikeus- ja sisäasioiden aloilla on tapahtunut huomattavaa edistystä

Vuodesta 1999 on saavutettu kiistattomia ja konkreettisia tuloksia. Komissio on esittänyt ehdotuksen kaikista tärkeimmistä Tampereen työohjelmassa mainituista aiheista.

- kansalaiset suhtautuvat myönteisesti oikeus- ja sisäasioiden kehittämiseen EU:n tasolla

---

[1] Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Tulostaulu vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa” on esitetty puolivuosittain Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksesta lähtien: KOM(2000)167 lopullinen, 24.3.2000; KOM(2000) 782 lopullinen, 30.11.2000; KOM(2001) 278 lopullinen, 23.5.2001; KOM(2001) 628 lopullinen, 30.10.2001; KOM(2002) 261 lopullinen, 30.5.2002; KOM(2002) 738 lopullinen, 16.12.2002; KOM(2003) 291 lopullinen, 22.5.2003; KOM(2003) 812 lopullinen, 30.12.2003.

[2] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations” (SEC(2004) 693) sisältää aloittain jaotellun yksityiskohtaisen katsauksen. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SEC(2004) 680 esitetään lisäksi ns. tulostaulu eli luettelo tärkeimmistä Tampereen työohjelman perusteella hyväksytyistä säädösehdotuksista.

Laajat kyselytutkimukset (Eurobarometri) osoittavat, että suuri osa kansalaisista suhtautuu erittäin myönteisesti Euroopan tasolla toteutettavaan yhteistyöhön ja yhteisiin toimiin[3]. Erityisesti uusien jäsenvaltioiden kansalaiset odottavat Euroopan unionilta paljon turvallisuuden alalla.[4]

- oikeus- ja sisäasiat kuuluvat nyt selkeästi unionin ensisijaisiin politiikkoihin

Eurooppa-neuvosto käsittelee oikeus- ja sisäasioihin liittyviä kysymyksiä säännöllisesti, ja näihin aloihin liittyvien töiden merkittävyydestä kertoo myös se, miten laajasti niitä käsitellään unionin eri toimielimissä. Oikeus- ja sisäasioiden painoarvon lisääntyminen näkyy myös **tulevia rahoitusnäkymiä** koskevassa komission tiedonannossa[5]: unionin kansalaisuuteen liittyviä kysymyksiä käsitellään siinä erillisessä luvussa, jonka keskeinen osa-alue on vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luominen.

- Eurooppa-neuvosto on määritellyt Tampereen työohjelman puitteissa tiettyjä erityispainopisteitä vastauksena vakaviin ja odottamattomiin tapahtumiin

Unioni on osoittanut pystyvänsä toimimaan tehokkaasti ja nopeasti, jos tilanne sitä vaatii. Reagointi kriisitilanteisiin, kuten vuoden 2001 syyskuun 11. päivän ja vuoden 2004 maaliskuun 11. päivän traagisiin tapahtumiin, on joskus saattanut antaa aihetta arvostella EU:n toimintaa turvallisuusnäkökohtien liiallisesta painottamisesta. Tällainen käsitys perustunee asenteelliseen uutisointiin, mutta on todettava, että **yhdentyneen Euroopan rakentaminen nojautuu perusoikeuksien suojelun käsitteen tiukkaan tulkintaan ja että komissio on aina pyrkinyt varmistamaan, että vapaus, turvallisuus ja oikeus säilyvät keskenään tasapainossa**. **Lisäksi unionin on taattava korkea turvallisuuden taso, jotta kansalaiset voivat käyttää heille kuuluvia oikeuksia täysimääräisesti.**

- päätöksentekoprosessiin ja unionin nykyiseen institutionaaliseen rakenteeseen liittyvät ongelmat ovat vaikeuttaneet eräiden poliittisten sitoumusten tehokasta, nopeaa ja avointa toteuttamista

Tampereen päätelmien määrätietoisesta sävystä huolimatta unionin tasolla ei ole aina päästy yhteisymmärrykseen tietyistä arkaluonteisista toimenpiteistä, jotka kuuluvat perinteisesti kansallisen toimivallan piiriin.

---

[3] Joulukuussa 2003 toteutettu Eurobarometri-kysely vahvistaa aiempien vastaavien tutkimusten tulokset. Euroopan kansalaiset kannattavat selkeästi yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa. 56 % vastaajista katsoo, että talouselämä tarvitsee maahanmuuttajia, ja 66 % toivoo, että maahanmuuttajat saavat tasavertaisen kohtelun. Toisaalta 80 % on sitä mieltä, että kolmansien maiden kansalaisille ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia olisi tehostettava. Yhdeksän kansalaista kymmenestä kannattaa oikeudellista yhteistyötä siviiliasioissa ja erityisesti perheoikeuden alalla, sekä vastaajan oikeuksien yhdenmukaistamista kaikissa jäsenvaltioissa. Kansalaiset myös ymmärtävät, ettei jäsenvaltioilla ole yksinään keinoja puuttua valtioiden rajat ylittävään rikollisuuteen. Tutkimustulokset osoittavat, että 71 % vastaajista katsoo yhteisten päätösten ja toimien olevan paras tapa estää ja torjua rikollisuutta Euroopan unionissa.

[4] Eurobarometri-kyselyn perusteella uusien jäsenvaltioiden kansalaisten suurimpia pelonaiheita ovat korruptio, huumeet, järjestäytynyt rikollisuus ja rahanpesu.

[5] KOM(2004) 101 lopullinen, 10.2.2004.

Osa ongelmista liittyy nykyisten perussopimusten asettamiin **oikeudellisiin ja institutionaalisiin rajoituksiin**, joiden mukaan useimmat päätökset edellyttävät neuvoston yksimielisyyttä. Jäsenvaltiot eivät aina ole kovin halukkaita tekemään yhteistyötä uudessa yhteisön toimintaympäristössä, jos niiden omat edut saattavat joutua uhatuiksi. Lisäksi aloiteoikeuden jakaminen jäsenvaltioiden ja komission kesken on toisinaan johtanut siihen, että kansalliset edut on asetettu Tampereen painopisteiden edelle. Lisäksi Euroopan parlamentin osallistumista lainsäädäntömenettelyyn on rajoitettu, mikä on antanut aiheen arvostella päätöksentekomenettelyä avoimuuden puutteesta.

Sen jälkeen kun säädökset ja päätökset on saatu hyväksyttyä, ongelmana on, miten voitaisiin tehokkaasti valvoa niiden täytäntöönpanoa, joka kuuluu kansallisten viranomaisten vastuualueeseen. Tätä nykyä tälle työlle muodostavat todellisen esteen erilaiset institutionaaliset rajoitukset, joilla säännellään mm. yhteisöjen tuomioistuimen asemaa sekä komission toimivaltuuksia oikeudellisen ja poliisiyhteistyön alalla.

Sitä paitsi unionin toiminta voi olla tehokasta vain jos sillä on jäsenvaltioissa tukenaan luja poliittinen tahto varmistaa, että unionin tasolla tehdyt päätökset todella pannaan täytäntöön. Jäsenvaltioiden päättäjien olisikin käytettävä paremmin hyväkseen Euroopan yhdentymisen tarjoamia yhteistyömahdollisuuksia.

Päätelmänä on todettava, että **tähänastiset tulokset ovat merkittäviä**. **Alkuperäisten kunnianhimoisten tavoitteiden** toteutumista on kuitenkin vaikeuttanut institutionaalisten rajoitusten ohella toisinaan myös poliittisen yhteisymmärryksen puuttuminen. Eteenpäin on päästy vain noudattamalla **pienten askelten politiikkaa**. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luominen on ollut komission **strateginen painopiste**, jonka toteuttamista on tuettu myös muiden unionin politiikkojen avulla.

1.2. Uusi toimintaympäristö

Lainsäädäntötoimien aikataulua voidaan nopeuttaa uudessa toimintaympäristössä, kun hallitustenvälisen konferenssin oikeus- ja sisäasioiden alalla kaavailemat institutionaaliset uudistukset ja erityisesti siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin laajentuneessa unionissa toteutuvat.

Jo nyt on käytettävä täysimääräisesti hyväksi Amsterdamin ja Nizzan sopimuksiin sisältyviä mahdollisuuksia.

On syytä muistaa, että EY:n perustamissopimuksen 67 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto tekee 1. toukokuuta 2004 jälkeen päätöksen siitä, että yhteispäätösmenettelyä sovelletaan kaikkiin IV osastossa tarkoitettuihin aloihin tai osaan niistä[6]. (Tämä ei kuitenkaan koske eräitä uusia määräyksiä, jotka ovat tulleet

[6] Nizzan sopimukseen liitetyssä julistuksessa nro 5 esitetään EY:n perustamissopimuksen 67 artiklaa koskeva tulkinta ja täsmällinen poliittinen sitoumus, jonka mukaan neuvosto päättää 1. päivästä toukokuuta 2004 alkaen vahvistaa yhteispäätösmenettelyä noudattaen 62 artiklan 3 kohdassa ja 63 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten oikeutta liikkua vapaasti yhteisön alueella enintään kolmen kuukauden ajan sekä laitonta maahanmuuttoa ja laitonta oleskelua ja laittomien maahanmuuttajien palauttamista.

voimaan ilman eri toimenpiteitä joko 1. helmikuuta 2003 tai 1. toukokuuta 2004.) Tätä järjestelyä olisi mahdollista käyttää heti 1. päivän toukokuuta 2004 jälkeen.

Laajentumisen myötä unionissa on entistä enemmän kansalaisia, jotka haluavat hyödyntää niitä etuja, joita asuminen ja liikkuminen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella sisältävät. **Turvallisuutta ja oikeutta koskevien yhteisten sääntöjen hyväksyminen edistää yleistä turvallisuustasoa** koko alueella.

Laajentumiseen liittyy myös erityisiä haasteita tietyillä politiikan aloilla, jotka koskevat **ulkorajojen vahvistamista**, **toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän** käyttöönottoa ja yleensä **valmistelutoimia, joiden tavoitteena on uusien jäsenvaltioiden täysimääräinen osallistuminen Schengenin säännöstön soveltamiseen**, mikä merkitsee muun muassa luopumista sisärajoilla tehtävistä tarkastuksista. Viimeksi mainitun tavoitteen osalta EU pyrkii parhaillaan toteuttamaan uusien jäsenvaltioiden ulkorajojen vahvistamiseksi tarvittavat toimenpiteet, mm. Schengen-järjestelyn. Jotta uudet jäsenvaltiot voisivat osallistua täysimääräisesti Schengenin säännöstön soveltamiseen ja luopua sisärajoilla tehtävistä tarkastuksista mahdollisimman pian, on mitä pikimmin otettava käyttöön SIS II -järjestelmä ja toteutettava säännöstöön sisältyvä arviointimenettely. Vastaavasti **keskinäisen luottamuksen vahvistamiseen** tähtäävien toimenpiteiden hyväksyminen on entistä tärkeämpää laajentuneessa unionissa, jotta voidaan lujittaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta.

Lisäksi on löydettävä ulkorajojen hallinnointiin liittyvän kehittämistyön alalla ratkaisu, joka takaa, että Schengenin säännöstön suhteen nykyään sovellettavat erilaiset kokoonpanot (ns. vaihteleva geometria) eivät vaikeuta yhteistyötä niiden jäsenvaltioiden välillä, jotka soveltavat säännöstöä täysimääräisesti.

2. VAPAUTEEN, TURVALLISUUTEEN JA OIKEUTEEN PERUSTUVAN ALUEEN UUDET PAINOPISTEET

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomisen ensimmäisessä vaiheessa on saavutettu monia merkittäviä konkreettisia tuloksia. Osa Tampereella vahvistetuista tavoitteista on kuitenkin yhä toteuttamatta. **Nykyinen institutionaalinen kehys** aiheuttanee ongelmia, kunnes hallitustenvälisen konferenssin tulokset ovat selvillä. Siihen asti voitaisiin kenties hyödyntää Nizzan sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia sujuvoittaa toimintaa. Lisäksi olisi pohdittava mahdollisuutta soveltaa EY:n perustamissopimuksen 67 artiklan 2 kohdan määräyksiä.

Valtaosa nyt vireillä olevista toimista perustuu suoraan Tampereen työohjelmaan, joten ne muodostavat yhdyssiteen ohjelman ja tulevien painopisteiden välille. Tämän tiedonannon tarkoituksena on **valmistella uuden toimenpideohjelman laatimista** pohtimalla oikeus- ja sisäasioiden alaan liittyviä painopisteitä kaudella 2004–2009. Tiedonannon avulla voidaan myös pohjustaa aiheesta käytävää **julkista keskustelua**.

Uuden ohjelman laatimiseen vaikuttavat **unionin tasolla** monet seikat. Ensinnäkin on otettava huomioon Tampereen työohjelman edellyttämät jatkotoimet ja erityisesti seuraavat seikat:

- *Keskeneräiset työt ja tähän mennessä sovitut pitkän tähtäimen toimenpiteet*.

- *Hyväksyttyjen säädösten todellinen täytäntöönpanoaste ja sitä koskeva arviointi*. Komissio laatii parhaillaan arviota ensimmäisistä hyväksytyistä teksteistä. Uuden ohjelman rinnalle olisi laadittava menettely, jonka avulla voidaan arvioida Tampereen työohjelman perusteella annettujen säädösten voimaansaattamista ja täytäntöönpanoa, jotta voidaan varmistaa, että perussäädökset ja uudet ehdotukset täydentävät toisiaan tehokkaasti.

Jatkossa on myös syytä huolehtia siitä, että käytössä on uusien tavoitteiden toteuttamiseen tarvittavat *institutionaaliset keinot ja riittävä rahoitus*. Euroopan perustuslakihankkeen tärkeimpiä piirteitä on komission näkemyksen mukaan se, että sen yhteydessä on tarkoitus luopua unionin pilarirakenteesta ja laajentaa yhteisömenettely koskemaan koko vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta.[7] Rahoituksen osalta komissio on esittänyt, että vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittämiseen osoitettaisiin tuntuvasti lisävaroja otsakkeessa ”Unionin kansalaisuus”. Huomattakoon, että tässä tiedonannossa esitetyt ehdotukset eivät vaikuta rahoitusnäkymien puitteissa aikanaan esitettäviin ehdotuksiin tai toimielintenvälisiin neuvotteluihin.

On tärkeää noudattaa vahvistettuja painopisteitä, jotta yhteiset toimet eivät hajaudu liiaksi. Painopisteiden määrittämisessä on otettava huomioon koko unionin **toimintaympäristö**. Tällä tarkoitetaan erityisesti maailman eri alueiden välistä taloudellista eriarvoisuutta, tiettyjen alueiden tai maiden poliittista epävakautta, Euroopan väestönkehitystä ja kansalaisten odotuksia, jotka liittyvät heidän oikeuksiinsa ja turvallisuuskysymyksiin.

2.1. Parannetaan kansalaisten turvallisuutta heidän toteuttaessaan perusoikeuksiaan

Euroopan yhdentyminen perustuu yhteisiin arvoihin, joita ovat perusoikeudet sekä oikeusvaltion periaatteiden ja demokraattisten instituutioiden kunnioittaminen. Näiden yhteisten arvojen on oltava kaiken unionin toiminnan perustana.

Perusoikeuskirjan sisällyttäminen perustuslakia koskevaan sopimukseen ja yhteisön liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen merkitsevät sitä, että unionilla ja sen toimielimillä on oikeudellinen velvollisuus varmistaa, että kaikilla niiden toiminta-aloilla ei ainoastaan kunnioiteta perusoikeuksia vaan aktiivisesti edistetään niiden noudattamista. Eurooppa-neuvostoon joulukuussa 2003 kokoontuneet jäsenvaltioiden edustajat korostivat, että on erittäin tärkeää kerätä ja analysoida tietoja ihmisoikeuksien noudattamisesta, jotta voidaan määritellä tähän alaan liittyvä unionin politiikka. Tätä varten päätettiin laajentaa Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen toimivaltuuksia ja muodostaa siitä Euroopan perusoikeuksien virasto. Komissio esittää asiasta tiedonannon vuoden 2004 kuluessa. Viraston toimenkuva määritellään aiheesta käytävän keskustelun päätelmien perusteella.

[7] KOM(2003) 548 lopullinen, 17.9.2003.

Toimet, joiden avulla suojataan demokratiaa ja oikeusvaltiota Euroopassa ja torjutaan sekä rikollisuutta sen eri muodoissa että terrorismia, on toteutettava kunnioittaen kansalaisten perusoikeuksia sekä vapaaseen liikkuvuuteen, yksityiselämän suojaan ja tietosuojaan liittyviä oikeuksia.

On pohdittava, olisiko aiheellista luoda **kattava yhtenäinen kehys**, jossa otettaisiin huomioon yhtäältä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseen ja rikollisuuden torjuntaan liittyvät erityispiirteet ja vaatimukset ja toisaalta vaatimukset, jotka liittyvät yksityisyyden suojan korkeaan tasoon. Lisäksi on tutkittava, miten voitaisiin järkeistää Euroopan unionin tasolla jo toimivien yhteisten tietosuojaviranomaisten toimintaa, joka tähtää yleisen järjestyksen säilyttämiseen, EY:n perustamissopimuksen 286 artiklan nojalla perustetun itsenäisen valvontaviranomaisen toimivaltuuksia kunnioittaen. Unionin toiminta on sovitettava yhteen kansallisten viranomaisten toimien kanssa ja kehitettävä sääntöjen määrittelemiseen ja täytäntöönpanoon liittyvää yhteistyötä yksityisen sektorin ja valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa.

2.2. Tuetaan unionin kansalaisuuteen liittyviä aloitteita

Unionin kansalaisuuden käsitteen lujittamisen olisi oltava yksi unionin keskeinen toimintalinja. Ehdotuksessa perustuslakia koskevasta sopimuksesta esitetään, että tietty määrä kansalaisia voisi yhdessä esittää ehdotuksen, jossa komissiota pyydettäisiin huolehtimaan siitä, että jokin perustuslain määräys pannaan täytäntöön.

Olisi rohkaistava kansalaisia osallistumaan Euroopan parlamentin vaaleihin.[8] Monet toisessa jäsenvaltiossa asuvat unionin kansalaiset valittavat sitä, ettei heillä ole **äänioikeutta kotimaassaan tietyissä kansallisissa vaaleissa**[9], ja ettei äänioikeus vastaanottavan jäsenvaltion vastaavissa vaaleissa korvaa sitä. Tätä ongelmaa on pohdittava sekä unionin että jäsenvaltioiden tasolla.

Oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, joka kuuluu jo kaikille unionin kansalaisille, myös työntekijöille, on taattava täysimääräisesti valvomalla tiukasti asiasta hiljattain annetun direktiivin soveltamista jäsenvaltioissa. Näin voidaan myös tarkistaa, tarvitaanko vielä täydentäviä toimenpiteitä.

2.3. Kehitetään yhdennetty hallintojärjestelmä rajavalvontaa ja viisumipolitiikkaa varten

Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä on kiinnitettävä erityistä huomiota sellaisten edellytysten luomiseen, että uusien jäsenvaltioiden sisärajoilla tehtävistä tarkastuksista voidaan luopua.

Ulkorajojen yhdennettyä valvontaa koskevan järjestelmän perustaminen on kirjattu myös ehdotukseen perustuslakia koskevasta sopimuksesta, ja järjestelmän

---

[8] Euroopan parlamentin vaaleja koskevien valmistelujen perusteella on syytä pohtia, onko mekanismi, jonka avulla jäsenvaltiot vaihtavat tietoja äänioikeutetuista kansalaisista, jotta voitaisiin estää äänestäminen useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa, tarpeen säilyttää, vai voitaisiinko ongelma ratkaista tehokkaammin.

[9] Unionin kansalaiset voivat EY:n perustamissopimuksen mukaan osallistua asuinvaltiossaan periaatteessa ainoastaan kunnallisvaaleihin ja Euroopan parlamentin vaaleihin.

toteuttaminen on jo edennyt merkittävästi Sevillassa ja Thessalonikissa kokoontuneiden Eurooppa-neuvostojen ansiosta. Toimintaa on nyt jatkettava sekä lainsäädännön että rahoituksen ja käytännön toimien alalla.

Tätä varten on syytä valvoa Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston toiminnan sujuvuutta. Koordinointimekanismien kehittämistä on tehostettava ja täydennettävä niin, että pitkän aikavälin tavoitteena on EU:n rajavartioston perustaminen kansallisten rajavartiostojen toiminnan täydentämiseksi.[10] Ulkorajayhteistyön hallintaviraston on tehtäviään toteuttaessaan toimittava yhteistyössä muiden ulkorajavalvonnasta vastaavien yksiköiden kuten tullin kanssa. Tätä varten olisi säännöllisesti tutkittava mahdollisuuksia saada synergiaetuja viraston sekä tullin ja muiden rajoilla toimivien yksiköiden yhteistoiminnasta.

Tämän unionin politiikan ja sen täytäntöönpanon on perustuttava **yhteisvastuullisuuden periaatteeseen** ja vastuun tasapuoliseen jakamiseen jäsenvaltioiden kesken myös rahoituksen osalta. Periaatteen toteuttamisen pitäisi näkyä siten, että toimintaan myönnetään tarvittavat varat.

Viisumipolitiikassa on kiinnitettävä huomiota asiakirjojen turvallisuuteen ja luotava edellytykset konsulaattien yhteistyön parantamiselle. On jatkettava työtä biometristen tietojen sisällyttämiseksi matkustus- ja henkilöasiakirjoihin ja erityisesti passeihin.

On varmistettava, että viisumitietojärjestelmä (VIS) ja uusi Schengenin tietojärjestelmä (SIS II) voidaan toteuttaa ja että kaikkia niiden tarjoamia mahdollisuuksia myös käytetään.

On myös lisättävä yhteistyötä naapurimaiden ja erityisesti niiden raja-alueiden kanssa unionin uuden naapuruuspolitiikan mukaisesti.

2.4. Edistetään muuttovirtojen hallinnointia koskevaa yhteistä politiikkaa

Laillista maahanmuuttoa unioniin olisi ryhdyttävä helpottamaan talouden ja väestön kehitykseen liittyvät tarpeet huomioon ottavan realistisen lähestymistavan pohjalta ja johdonmukaisen politiikan mukaisesti kolmansien maiden kansalaisten tasavertaisen kohtelun periaatetta noudattaen. On selvää, että jäsenvaltioille on taattava oikeus vahvistaa kiintiöt sille, minkä verran kolmansista maista tulevia kolmansien maiden kansalaisia ne ottavat vastaan palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimista varten. Tällöin on otettava huomioon kokonaistilanne ja periaate, jonka mukaan työpaikat olisi pyrittävä täyttämään ensisijaisesti yhteisön työntekijöillä. Myös maahanmuuttajien lähtömaiden edut on otettava huomioon.

Kolmansien maiden kansalaisten **kotouttamiseen tähtäävää politiikkaa** on kehitettävä ja jatkettava. Tätä varten unionin on toteutettava tarvittavat toimenpiteet jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi.

---

[10] Yhteistyö ja koordinointi edellyttävät mm. yhteisten laitteiden, erityiskoulutuksen ja riskianalyysivalmiuksien käyttöönottoa.

Maahanmuuttoa koskevan yhteisen, positiivisen ja avoimen lähestymistavan uskottavuus riippuu suurelta osin myös siitä, miten hyvin Euroopan unioni pystyy hillitsemään **laitonta maahanmuuttoa**. **Ihmiskaupan** torjunnan tehostaminen sekä **palauttamista ja takaisinottoa koskevan politiikan** kehittäminen helpottuvat uuden perustuslakia koskevan sopimuksen myötä. Tälläkin alalla toiminnan tehokkuus riippuu pitkälti voimakkaasta **yhteisvastuullisuudesta**.

2.5. Luodaan yhteinen, tasapuolinen eurooppalainen turvapaikkapolitiikka

Yhteisvastuullisuuden periaatteen avulla voidaan varmistaa, että pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamisesta aiheutuvat kustannukset jaetaan tasapuolisemmin jäsenvaltioiden kesken. On panostettava kumppanuuteen ja yhteistyöhön niiden kolmansien maiden kanssa, jotka ovat pakolaisten lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaita tai jotka tarjoavat heille ensimmäisen turvapaikan.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän päätavoitteena on määrittää **turvapaikan tai toissijaista suojelua saavien henkilöiden yhdenmukainen asema** sekä tämän aseman myöntämistä ja lakkauttamista koskeva **yhteinen menettely** ja toissijaista suojelua koskeva yhteinen järjestelmä.

Samalla on luotava yhdennetty lähestymistapa, joka kattaa sekä tehokkaat menettelyt palauttamista koskevan hallinnollisen päätöksen tekemiseksi että uudelleenkotouttamisohjelmat ja sellaiset maahantulomenettelyt, joiden avulla voidaan vähentää perusteettomia hakemuksia ja torjua ihmiskauppaa ja ihmisten salakuljetusta harjoittavien verkostojen toimia. Tällainen lähestymistapa on erityisen tärkeä siksi, että **turvapaikkajärjestelmän väärinkäytöstä joutuvat viime kädessä kärsimään juuri todelliset pakolaiset**.

2.6. Luodaan Euroopan oikeusalue, jossa kunnioitetaan jäsenvaltioiden oikeusperinteitä ja -järjestelmiä ja jonka toteuttamiseen alan toimijat osallistuvat tiiviisti

Euroopan oikeusalueen kehittämisen tavoitteena ei ole kyseenalaistaa jäsenvaltioiden oikeusperinteitä ja -järjestelmiä, eikä tämä saa myöskään olla sen seuraus. Tämä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteeseen perustuva toimintamalli vahvistetaan myös ehdotuksessa perustuslakia koskevasta sopimuksesta. EU:ssa tällä alalla tehtävä yhdentämistyö perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen.

Vastavuoroinen tunnustaminen edellyttää kuitenkin yhteisiä periaatteita ja vähimmäissääntöjä, joiden avulla voidaan erityisesti lujittaa keskinäistä luottamusta. Tätä varten tarvitaan myös jatkossa **määrätietoista alan toimijoille suunnattua toimintaa**, jotta voidaan varmistaa oikeusalalla noudatettavan yhteisen politiikan tehokkuus.

2.7. Luodaan siviili- ja kauppaoikeudellisia asioita koskeva oikeusalue, jonka avulla voidaan helpottaa yhteistyötä ja parantaa oikeussuojan saatavuutta

Kehittämällä yksityisoikeudellisissa asioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä on edelleen pyrittävä saamaan aikaan konkreettisia parannuksia kansalaisten ja yritysten jokapäiväisessä toimintaympäristössä, niin että nämä voivat toteuttaa oikeuksiaan unionin tasolla.

Yhdeksi keskeisistä painopisteistä olisi otettava **vastavuoroista tunnustamista koskevan toimintaohjelman jatkaminen ja syventäminen**. Toiminta on keskitettävä aloille, joilla ei vielä ole annettu vastavuoroista tunnustamista koskevia yhteisön sääntöjä (esimerkiksi avio- ja avoparien erosta aiheutuvat varallisuussuhteiden muutokset sekä perimys- ja testamenttiasiat). Lisäksi saattaa osoittautua tarpeelliseksi laatia myös sellaisia vastavuoroista tunnustamista koskevia välineitä, joita ei ole mainittu alkuperäisessä ohjelmassa. On kiinnitettävä entistä enemmän huomiota erityyppisten asiakirjojen tunnustamisen helpottamiseen. Esimerkiksi perintöoikeuden alalla kansalaisten kohtaamat ongelmat liittyvät useammin juuri tämäntyyppisiin hankaluuksiin eivätkä niinkään tuomioistuimen päätösten tunnustamista koskevaan perinteiseen ongelmaan. Lisäksi saattaisi olla tarpeen helpottaa vastavuoroista tunnustamista eräillä uusilla aloilla, joita ovat henkilöiden yksityisoikeudellinen asema, fyysisten henkilöiden perhe- ja yksityisoikeudelliset suhteet (rekisteröidyt parisuhteet) tai polveutuminen.

Toinen erittäin merkittävä ala on **tuomioistuinten päätösten täytäntöönpano**. Vain nopeat ja tehokkaat täytäntöönpanomenettelyt antavat kansalaisille ja yrityksille todellisen mahdollisuuden käyttää oikeuksiaan. Vastavuoroisen tunnustamisen syventäminen edellyttää jäsenvaltioiden **keskinäisen luottamuksen lisäämistä**, muun muassa siten että hyväksytään tiettyjä vähimmäismenettelysääntöjä.

On korostettava **yhteisön lainsäädännön konkreettisen ja tehokkaan täytäntöönpanon** merkitystä. Tätä varten on otettava käyttöön tavoitteen toteuttamiseen tarvittavat keinot ja erityisesti kehitettävä yksityisoikeuden alan **Euroopan oikeudellisen verkoston** toimintaa.

Aineellisen oikeuden alalla komissio on jo ryhtynyt laatimaan yhteistä viitekehystä, jonka tarkoituksena on parantaa yhteisön oikeuden johdonmukaisuutta ja laatua eurooppalaisen sopimusoikeuden alalla.[11] Tähän liittyvät työt saataneen päätökseen vuonna 2008.

Jotta siviili- ja kauppaoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön kunnianhimoiset tavoitteet voitaisiin saavuttaa, on saatava käyttöön asianmukaiset oikeudelliset keinot. Näin tapahtuukin perustuslakia koskevan sopimuksen myötä. Olisi kuitenkin voitava välttää se, että jokaisessa jäsenvaltiossa otetaan käyttöön kaksi erillistä oikeusjärjestelmää, joista toinen koskee sellaisia riita-asioita, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia, ja toinen pelkästään maan sisäisiä riita-asioita.[12]

2.8. Edistetään johdonmukaista kriminaalipolitiikkaa

Rikosoikeuden alalla unionin olisi keskityttävä seuraavaan neljään painopisteeseen:

---

[11] Tämän yhteisen viitekehyksen pohjalta voitaisiin pitkällä aikavälillä laatia sopimusoikeuden alaa koskeva väline, jonka osapuolet voisivat halutessaan valita sopimukseensa sovellettavaksi säädökseksi ja joka näin parantaisi kansalaisten oikeusvarmuutta valtioiden rajat ylittävissä toimissa.

[12] Tällainen kaksijakoinen järjestelmä saattaisi viime kädessä johtaa ristiriitaan kaikille yhteisen oikeusalueen luomista koskevan tavoitteen kanssa, ja se saattaisi herättää myös kysymyksiä syrjinnästä. Se saattaisi myös tehdä lainsäädännöstä entistä monimutkaisempaa ja vaikeaselkoisempaa, mikä on vastoin niin kansalaisten kuin oikeusalan toimijoiden ja yritystenkin etua.

Vastavuoroisen tunnustamisen kehittäminen: Samoin kuin yksityisoikeuden alalla, **vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen** on edelleen oltava tällä alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön kulmakivi.

Keskinäisen oikeusavun alalla olisi korvattava nykyinen järjestelmä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen perustuvalla **säädöksellä**, joka kattaisi erityisesti kaikki **todisteiden saamiseen** liittyvät näkökohdat. Lisäksi on toteutettava toimenpiteitä, joiden avulla voidaan selkeyttää **tuomioistuinten toimivallan määräytymistä**, niin että toimivaltaristiriidat voidaan välttää ja ratkaista.

Rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanon alalla on vielä paljon tehtävää. On määriteltävä järjestelmä, jonka mukaan jossakin jäsenvaltiossa annettu tuomio pannaan täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa, sekä edellytykset, joiden täyttyessä tuomioistuinten antamia tuomioita koskevat tiedot toimitetaan tuomioita ja oikeudenmenetyksiä koskevaan eurooppalaiseen tietokantaan (ns. **rikosrekisteritietokanta**). Lisäksi on määriteltävä, millä tavoin tuomiot otetaan huomioon muissa jäsenvaltioissa joko uuden oikeuskäsittelyn välttämistä (**ne bis in idem** -periaate) tai annetun tuomion mukauttamista varten (**rikoksenuusiminen**).

Keskinäisen luottamuksen vahvistaminen varmistamalla, että kaikki unionin kansalaiset voivat hyötyä yhteisiin arvoihin perustuvasta laadukkaasta oikeudenkäytöstä: **kansallisten oikeusviranomaisten keskinäisen luottamuksen varmistamiseksi** olisi toteutettava toimenpiteitä, jotka koskevat erityisesti perustavanluonteisten oikeudellisten takeiden määrittämistä, todisteiden hyväksyttävyyden edellytyksiä ja uhrien suojelun parantamista. Keskinäisen luottamuksen lujittumista edistävät myös oikeusalan toimijoiden koulutuksen parantaminen ja oikeusjärjestelmien arviointia koskevat toimet.

Johdonmukaisen unionin kriminaalipolitiikan laatiminen, jotta vakavaa rikollisuutta voidaan torjua tehokkaasti sen kaikissa muodoissa: On syvennettävä toimia, joiden tarkoituksena on määritellä ja vahvistaa tietyistä rikoksista määrättävien rangaistusten vähimmäistaso. Myös lainsäädäntöjen lähentämisen alalla tarvitaan vielä eräitä syventäviä toimia. On erittäin tärkeää saada käyttöön institutionaalisia mekanismeja, joiden avulla voidaan valvoa unionin tasolla annettujen säädösten täytäntöönpanoa ja varmistaa, että se tapahtuu asianmukaisella tavalla.[13]

Uuden perustuslakisopimuksen myötä pitäisi olla mahdollista **määritellä johdonmukainen kriminaalipolitiikka**, jonka avulla voitaisiin joko reagoida rikollisuuden erityisilmiöihin tai jatkaa nykyistä yhteisön politiikkaa tällä alalla.[14]

Eurojustilla *olisi oltava keskeinen asema EU:n kriminaalipolitiikassa*: Kuten ehdotuksessa perustuslakia koskevasta sopimuksesta todetaan, **Eurojustin** tehtävänä on tukea ja lujittaa useita jäsenvaltioita koskettavaan vakavaan rikollisuuteen

---

13 Perustuslakia koskevassa sopimusehdotuksessa liitetään rikosasioissa tehtävä oikeudellinen yhteistyö yhteisön politiikkoihin ja korvataan kolmanteen pilariin liittyvät erityissäädökset eurooppalaeilla ja -puitelaeilla. Näin muodostuu kattava oikeudellinen valvonta, ja perussopimusten valvojan tehtävä palautuu komissiolle alkuperäisessä laajuudessaan.

14 Perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen mukaan rikosten ja niistä määrättävien seuraamusten määritelmien lähentämistä säätelisi yksi ainoa oikeusperusta riippumatta siitä, mikä yhteisön politiikka on kyseessä.

liittyvistä syytetoimista vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyötä ja sen koordinointia. Eurojustin olisi voitava ohjata Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen valvonnan alaisena niitä rikosoikeudellisia toimia, joiden avulla torjutaan unionin toimintaan ja politiikkoihin kohdistuvia rikoksia.

Eurojustin pohjalta on myös voitava perustaa Euroopan syyttäjäviranomainen, jonka toimivalta kattaa ennen muuta unionin taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvät näkökohdat.

Nämä kunnianhimoiset tavoitteet voidaan saavuttaa vain jos unionilla on myös rikosoikeuden alalla käytössään institutionaalinen ja oikeudellinen kehys, jonka avulla se voi vastata laajentuneen unionin mukanaan tuomiin haasteisiin. Eräisiin rikosasioissa tehtävää yhteistyötä koskeviin säännöksiin olisi sovellettava määräenemmistömenettelyä, kuten perustuslakia koskevassa sopimusehdotuksessa esitetään, sillä **yksimielisyysperiaatteen uudelleen käyttöön ottaminen olisi askel taaksepäin** ja heikentäisi unionin kykyä vastata järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjuntaan liittyviin haasteisiin.

2.9. Tehostetaan poliisi- ja tulliviranomaisten toimintaa

Komissio on todennut, että EU:n poliisi- ja tulliyhteistyön lujittamiseksi on toteutettava toimia samanaikaisesti kolmella eri tasolla: sekä operatiivisella että päätöksenteko- ja lainsäädäntömenettelyjen tasolla.[15]

Kokemus on osoittanut, että jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten **operatiivista yhteistyökykyä** on tarpeen vahvistaa tehostamalla olemassa olevien yhteistyövälineiden ja -mekanismien käyttöä. Unionin tasolla on pyrittävä erityisesti **huolehtimaan tietojen toimittamisesta Europolille ja muutenkin vahvistamaan sen asemaa**.

Osoitukseksi määrätietoisesta sitoutumisesta järjestäytyneen rikollisuuden ja erityisesti terrorismin torjuntaan on jatkettava jäsenvaltioiden kahdenvälistä yhteistyötä, mutta samalla on myös kehitettävä monenvälistä vaihtoa. Siihen on otettava mukaan myös tiedusteluyksiköt.

Lisäksi on **yksinkertaistettava päätöksentekomenettelyjä** tällä alalla määräenemmistöpäätöksiä suosimalla. Määräenemmistöpäätösten soveltamisesta määrätään perustuslakia koskevassa sopimusehdotuksessa; ainoa poikkeus ovat operatiivista yhteistyötä koskevat toimenpiteet.

Yksi perustuslakisopimusta koskevan ehdotuksen tärkeimmistä uudistuksista koskee neuvoston yhteyteen perustettavaa pysyvää komiteaa, jonka tehtävänä on edistää ja lujittaa sisäisen turvallisuuden alalla tehtävää operatiivista yhteistyötä. Tätä varten voitaisiin tarkistaa ja kehittää poliisipäälliköiden erityisryhmän toimintaa, koska sillä on keskeinen asema operatiivisen yhteistyön koordinoinnissa. Tähän työhön on otettava mukaan kaikki tahot, jotka jo nyt osallistuvat siihen, erityisesti Europol.

Lisäksi on pyrittävä varmistamaan, että unionin operatiiviset ja lainsäädäntötoimet ovat keskenään johdonmukaisia. Lisäksi on ehdottomasti:

---

[15] Tiedonanto ”Poliisi- ja tulliyhteistyön kehittämisestä Euroopan unionissa”.

- **luotava** säädöskehys**, jonka avulla parannetaan tietojenvaihtoa** jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä ja säännellään niiden pääsyä eri tietolähteisiin.

- pohdittava Europolin **oikeudellista kehystä**, jonka tulisi antaa sille kunnolliset toimintamahdollisuudet ja tehdä siitä unionin virasto, jonka toiminta rahoitetaan yhteisön talousarviosta. Toiminnan tehostamisen ohella on vastaavasti parannettava myös Europolin demokraattista ja oikeudellista valvontaa.

- kiinnitettävä erityistä huomiota **poliisien koulutukseen**. Euroopan poliisiakatemian **CEPOLin** avulla on varmistettava kansallisten poliisikoulujen antaman koulutuksen eurooppalainen ulottuvuus ja edistettävä näiden oppilaitosten yhteistyötä.

Perustuslakisopimusta koskevan ehdotuksen perusteella on mahdollista antaa yksityiskohtaiset säännöt tämän politiikan täytäntöönpanon arvioimiseksi, niin että voidaan varmistaa hyväksyttyjen toimenpiteiden tehokkuus. Olisi esimerkiksi tutkittava mahdollisuuksia tehdä keskeisten viranomaisten välillä ns. tulossopimuksia (*performance agreement*).

On myös tärkeää huolehtia kansainvälisestä yhteistyöstä kaikkien alan toimijoiden, mm. Interpolin, kanssa.

Tulliyhteistyön alalla ensisijaisia toimia ovat Napoli II -yleissopimuksen sekä tullitietojärjestelmää (TTJ) koskevan yleissopimuksen ratifiointi ja täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa. Yleensä ottaen on tärkeää panna täytäntöön **tulliyhteistyöstrategiaa koskeva työohjelma**, jonka oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 30. maaliskuuta 2004 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla.[16]

2.10. Tehostetaan terrorismin ja tiettyjen rikollisuuden lajien ehkäisemistä ja torjuntaa

Terrorismin ehkäiseminen ja torjunta on valitettavasti edelleen tarpeen säilyttää keskeisenä toiminta-alana. Eurooppa-neuvoston 25. ja 26. maaliskuuta 2004 vahvistamat toimintalinjat on pantava täytäntöön.

On erittäin tärkeää luoda Euroopan tason kehys, jonka avulla voidaan valvoa vakavan rikollisuuden ja terrorismin yhteiskunnassa aiheuttamia riskejä. Jotta toimintaa voidaan koordinoida ja strategisia ja operatiivisia tietoja vaihtaa tehokkaasti, unionin on luotava uusi tietojenvaihtomekanismi, **tietojenvaihtokeskus**, jollaista komissio ehdotti 25. ja 26. maaliskuuta 2004 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Europol ja Eurojust olisi otettava mukaan keskuksen toimintaan täysivaltaisina jäseninä.

Lisäksi on kehitettävä järjestelmiä, joiden avulla voidaan vaihtaa rikosasioita koskevia kansallisia tiedustelutietoja. **On luotava unionin tason tiedustelupolitiikka rikollisuuden ehkäisemistä ja tukahduttamista varten**.

---

[16] Strategia ja siihen liittyvä työohjelma perustuvat tulliyhteistyöstrategiasta 2.10.2003 annettuun neuvoston päätöslauselmaan (EUVL C 247, 15.10.2003).

Toimintaa on täydennettävä lainsäädäntöaloitteella, joka koskee poliisin käyttämien henkilötietojen käsittelyä ja suojaamista.

Euroopan turvallisuusstrategian yhteydessä on pantava täytäntöön 25. ja 26. maaliskuuta 2004 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston nimeämät toimenpiteet ja pyrittävä löytämään monialainen toimintamalli, jonka avulla unionin eri politiikkojen sisäinen ja ulkoinen ulottuvuus voidaan yhdistää toisiinsa johdonmukaisella tavalla.

On tärkeää huolehtia siitä, että tähän mennessä annettujen säädösten täytäntöönpanoa valvotaan ja tuetaan, jotta se tapahtuu asianmukaisella tavalla. Lisäksi olisi laadittava eräitä uusia aloitteita. Perusoikeuksien ja tietosuojan noudattamisen alalla olisi tutkittava **uusien, laajamittaisten tietojärjestelmien** suomia mahdollisuuksia tehostaa mm. terrorismin torjuntaa.

Jo käytössä olevia oikeudellisia keinoja, kuten yhteisiä tutkintaryhmiä ja tiedustelutietojen analysointia Europolissa, on hyödynnettävä täysimääräisesti.

Jotta terrorismin torjunta olisi mahdollisimman tehokasta, siinä on otettava huomioon myös muut rikollisuuden muodot ja erityisesti järjestäytynyt rikollisuus. Näiden ilmiöiden torjumiseen tarvitaan kattava lähestymistapa, jonka avulla on voitava puuttua erityisesti **terrorismin rahoitukseen**. **Talousrikollisuuden torjunta** on edelleen painopistealue, johon liittyvien tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan lisää avoimuutta ja keinot rahoitusoperaatioiden jäljittämiseen.

Rikollisuuden vakavien muotojen torjunta edellyttää myös unionin osallistumista toimintaan kahdella seuraavalla alalla:

- **Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä** kehittämällä on pyrittävä yhdistämään yksityisen sektorin ja poliisiviranomaisten asiantuntemus, toimintaresurssit ja tiedot, jotta esimerkiksi väärennöksiä, tavaroiden laitonta valmistusta, tietoverkkorikollisuutta ja korruptiota voidaan torjua tehokkaammin.

- Lisäksi olisi parannettava **tilastointia** sekä tietojen keruuta rikollisuuden kehityksestä ja kansalaisten turvallisuuskäsityksistä ottamalla käyttöön yhdenmukaiset ja jäsennellyt tietojenkeruujärjestelmät.

Ihmiskauppaa ja erityisesti naisten ja lasten kauppaa olisi edelleen torjuttava yhdistämällä ehkäiseviä ja tukahduttavia toimia.

2.11. Tehostetaan rikollisuutta ehkäiseviä toimia

Rikollisuuden ehkäisemisellä tarkoitetaan muun muassa toimia, joiden avulla vähennetään tuotteiden ja palveluiden alttiutta joutua rikoksen kohteeksi. Säädöstekstiä olisi arvioitava myös siltä kannalta, miten hyvin sen avulla voidaan ehkäistä rikollisuutta ja terrorismia. Tällaisen rikollisuuteen varautumista koskevan tarkastelun (*crime proofing*) pitäisi olla erottamaton osa lainsäädäntömenettelyä.

Yleisen rikollisuuden ehkäisemiseen liittyvä toiminta on keskitettävä viiteen painopisteeseen: torjuntatoimien kohdealojen täsmällisempi määrittely, hyvien käytäntöjen kokoaminen, yhteiset menettelyt, seuranta- ja arviointitoimien kehittäminen ja tilastotietojen vertailtavuuden parantaminen. Rikollisuuden ehkäisemistä on edelleen tuettava erityisestä **rahoitusvälineestä**.

2.12. Kehitetään monialainen lähestymistapa huumeidentorjuntaa varten

Huumeiden kysynnän vähentäminen on otettava painopisteeksi, minkä lisäksi on entistä voimakkaammin korostettava huumekaupan torjunnan ulkoisen ulottuvuuden yhteyksiä oikeus- ja sisäasioiden alalla toteutettaviin politiikkoihin.

Tällä alalla on aika toteuttaa uudistuksia vuosien 2000–2004 toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta saatujen kokemusten pohjalta. Huumeidentorjuntapolitiikan avulla on pyrittävä antamaan konkreettisia vastauksia kansalaisia huolestuttaviin kysymyksiin.

2.13. Toteutetaan ulkoista toimintaa määrätietoisemmin

Tampereen työohjelman perusteella toteutettujen toimien analysointi ja tulevia painopisteitä koskeva alustava pohdinta osoittaa, että oikeus- ja sisäasiat on otettava asianmukaisella tavalla huomioon unionin ulkoisessa toiminnassa ja että unionin toiminnan koordinointia yleensä on parannettava. Jotta voitaisiin varmistaa, että unionin esiintyminen on johdonmukaista eikä vaaranna yhteisiä painopisteitä, jäsenvaltioiden on tuettava unionin toimintaa ja osoitettava kahdenvälisissä suhteissaan nykyistä enemmän yhteisvastuullisuutta ja kurinalaisuutta.

3. PÄÄTELMÄT

Tampereella pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen on saatu aikaan paljon, mutta paljon työtä on vielä jäljellä ennen kuin vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue on valmis. Kansalaiset haluavat nopeasti muuttuvassa maailmassa täyden liikkumis- ja toimintavapauden ja odottavat samalla oikeutetusti, että perusoikeuksia noudatetaan tiukasti ja elinympäristön turvallisuus taataan. Jotta nämä odotukset voitaisiin täyttää myös **laajentuneessa Euroopan unionissa,** on vihdoin tarpeen hyväksyä perustuslakia koskeva sopimus ja saattaa se nopeasti voimaan.

Uusi perussopimus vastaa myös avoimuutta ja demokraattista valvontaa koskeviin keskeisiin vaatimuksiin, koska siinä paitsi laajennetaan **Euroopan parlamentin** asemaa lainsäätäjänä myös vahvistetaan **kansallisten parlamenttien** asemaa. Kansallisten parlamenttien tehtävänä on valvoa erityisesti toissijaisuusperiaatteen noudattamista, minkä lisäksi ne voivat osallistua Europolin ja Eurojustin toiminnan arviointiin. Lisäksi on tarkoitus parantaa kansallisille parlamenteille suunnattua tiedotusta unionin tasolla toteutetuista toimista, jotta ne voivat ottaa nämä paremmin huomioon kansallisella tasolla.

Unionin toimintaa tällä alalla on jatkettava laatimalla **vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomista koskeva toinen yhteisön ohjelma, jossa määritetään yksityiskohtaiset tavoitteet** ja niiden toteuttamisaikataulu. Tampereella omaksuttu työskentelytapa on hyvä, ja sitä on syytä noudattaa edelleen. Komissio voi jo nyt luvata, että se jatkaa seurantatyötä päivittämällä säännöllisesti tulostaulua (**Scoreboard**).

Lisäksi komissio aikoo esittää **uusien rahoitusnäkymien** yhteydessä toisen, täydentävän tiedonannon. Uudet rahoitusvälineet, joihin on tarkoitus myöntää

runsaasti varoja, täydentävät nykyistä ja tulevaa oikeudellista kehystä vahvistamalla erityisesti vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen liittyvien politiikkojen **operatiivista ulottuvuutta**.

On erittäin tärkeää, että Eurooppa-neuvosto säilyttää asemansa aloitteentekijänä oikeus- ja sisäasioita koskevien strategisten suuntaviivojen määrittelyssä ja tulevien toimien suunnittelussa. Tällä on merkitystä erityisesti silloin kun hyväksytään uusi työohjelma ja laaditaan sitä koskeva **puoliväliarviointi**. Uuden ohjelman avulla on voitava turvata kaikki unionin laajentumiseen liittyvät edut. Uudesta ohjelmasta on päästävä poliittiseen yhteisymmärrykseen Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa vuoden 2004 loppuun mennessä.

On avattava **julkinen keskustelu** aiheista, jotka koskevat yhteiskuntiemme peruskysymyksiä ja liittyvät läheisesti kansalaisten jokapäiväiseen elämään. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luominen on keskeinen poliittinen tavoite ja yksi unionin tärkeimmistä yhteisistä haasteista. Jotta tämä tavoite voitaisiin saavuttaa, unionin on myös jatkossa osoitettava, että se suhtautuu siihen yhtä kunnianhimoisesti ja määrätietoisesti kuin sisämarkkinoiden luomiseen.