

KVY Nikander Maarit

03.07.2009

*Eduskunta  
Suuri valiokunta*

Viite

Asia

**EU/OSA/Oikeus- ja sisäasioiden uusi monivuotinen ohjelma 2010-2014 (Tukholman ohjelma)**

**U/E-tunnus:**

**EUTORI-numero: EU/2009/0952**

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti 13.1.2009 annettua selvitystä täydentävä selvitys oikeus- ja sisäasioiden uutta monivuotista ohjelmaa koskevasta komission tiedonannosta KOM(2009) 262 lopullinen: Vapauden turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten (Tukholman ohjelma).

Neuvotteleva virkamies

Maarit Nikander

LIITTEET Komission tiedonanto KOM(2009) 262 lopullinen  
Komission tiedonanto KOM(2009) 262 slutlig  
Perusmuistio SM2009-00289

---

|               |                              |
|---------------|------------------------------|
| Asiasanat     | oikeus- ja sisäasiat         |
| <b>Hoitaa</b> | <b>OM, SM, UM</b>            |
| Tiedoksi      | EUE, STM, TEM, TH, VM, VNEUS |

---

KVY Nikander Maarit

03.07.2009

Asia

**EU/OSA/Oikeus- ja sisäasioiden uusi monivuotinen ohjelma 2010-2014 (Tukholman ohjelma)**

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2008/0334

U-tunnus / E-tunnus:

E 115/2007 vp

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio antoi 10.6.2009 tiedonannon uudesta monivuotisesta ohjelmasta oikeus- ja sisäasioissa: 'Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten; Enemmän vapautta turvallisemmassa ympäristössä'. Ensimmäinen keskustelu komission ehdotuksen pohjalta käydään epävirallisessa OSA-ministerikokouksessa 16.-17.7.2009.

Asiakirjat:

KOM(2009) 262 lopullinen (11060/09 JAI 404)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

Käsittelijä(t):

Sisäasiainministeriö/ Maarit Nikander, Kalle Kekomäki  
Oikeusministeriö/ Eeva Aittoniemi  
Ulkoasiainministeriö/ Tuula Svinhufvud, Kirsti Narinen  
Valtioneuvoston EU-sihteeristö/ Kaisa Männistö

Suomen kanta/ohje:

## **Yleistä**

Komission tiedonannossa esitetyt oikeus- ja sisäasioiden monivuotista ohjelmaa ('Tukholman ohjelma') koskevat yleiset lähtökohdat ja painotukset vastaavat pitkälti Suomen näkemyksiä. Valmisteluprosessin aikana tähän asti esitetyt Suomen kannanotot on huomioitu tiedonannossa hyvin. Suomi pitää erityisen myönteisenä, että tiedonannossa korostetaan jo hyväksytyjen toimien ja päätösten täytäntöönpanon tehostamista sekä lainsäädännön laadun parantamista. Suomi pitää myös erittäin tärkeänä tavoitetta toiminnan arvioinnin tehostamisesta.

Tukholman ohjelman (2010-2014) tulee perustua Haagin ohjelman (2005-2009) loppuunsaattamiseen ja ohjelman toteutumisen arviointiin. Komission julkaisema kattava kokonaisarviointi Haagin ohjelman toteutumisesta antaa tähän hyvät mahdollisuudet. On myös tärkeää, että oikeus- ja sisäasioiden rahoitusohjelmille turvataan riittävät resurssit.

Suomi tukee komission pyrkimyksiä sovittaa yhteen oikeus- ja sisäasioiden tavoitteet muiden EU:n politiikkojen kanssa. Komission tavoite integroida ulkosuhdeulottuvuus kunkin sektorin politiikkatavoitteisiin on kannatettava ja jatkotyössä on huolehdittava siitä, että ulkosuhtenäkökulmaa edelleen vahvistetaan.

Suomi katsoo, että Tukholman ohjelman valmistelussa on varauduttava ottamaan huomioon Lissabonin sopimuksen tarjoamat uudet mahdollisuudet, kuten neuvoston päätöksenteon tehostuminen, toimielinten roolin vahvistuminen ja nykyisten yhteisöasioiden (I-pilari) kanssa yhdenmukaiset lainsäädäntöinstrumentit. On huomioitava myös Lissabonin sopimukseen liitetty julistus, jonka mukaan toimielimet pyrkivät siihen, että viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta mahdollisimman moni nykyisen III pilarin määräysten nojalla annettu säädös korvataan uudella.

## **2. Kansalaisten oikeudet ja perusoikeudet**

Suomi pitää tärkeänä sitä, että komissio on ankkuroinut Tukholman ohjelman EU:n perusoikeuskirjan mukaiseen arvopohjaan ja että kansalaisten oikeuksien vahvistaminen on nostettu ohjelman ensimmäiseksi tavoitteeksi.

*Suomi antaa täyden tukensa unionin nopealle liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tukholman ohjelmassa tulisi myös korostaa EU:n perusoikeusviraston ammattitaidon entistä tehokkaampaa hyödyntämistä. Siksi poliisi- ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat rajoitukset viraston mandaattiin tulisi poistaa. Myös unionilainsäädännön ennakkollista perusoikeusvalvontaa on edelleen kehitettävä.*

*Suomi korostaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa syrjinnän torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi niin, että kaikille ihmisille turvataan mahdollisimman yhdenmukainen vähimmäissuoja syrjintää vastaan riippumatta siitä, millä perusteella ja millä elämäntilalla syrjintää katsotaan tapahtuneen.*

Suomi pitää myönteisenä sitä, että unionissa pohditaan uusia keinoja tukea kansalaisten osallistumista demokraattiseen toimintaan ja kannustaa kansalaisia äänestämään.

*Suomi korostaa erityisesti sitä, että päätöksenteon avoimuudella ja asiakirjajulkisuudella on merkittävä rooli demokratian toteutumisessa.*

Komission linjaukset henkilötietojen ja yksityisyyden suojasta ovat pääosin kannatettavia. Myönteistä on se, että komissio esittää kattavan tietosuojajärjestelmän käyttöön ottoa kaikilla EU:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Suomi pitää tärkeänä komission linjausta, jonka mukaan unionin tulee myös olla aloitteellinen kansainvälisten tietosuojastandardien kehittämisessä ja kahden- ja monenvälisten tietosuojainstrumenttien voimaan saattamisessa. On kuitenkin liian aikaista sanoa, voidaanko unionin ja Yhdysvaltain tietosuojayhteistyötä pitää pohjana tuleville sopimuksille.

*Lisääntyvä henkilötietojen vaihto vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla edellyttää, että rekisteröityjen oikeusturvaan kiinnitetään Tukholman ohjelman toteutuksessa erityistä huomiota. EU:n tällä hetkellä hajanaista ja osin monimutkaista tietosuojasääntelyä tulee pyrkiä jatkossa yhtenäistämään ja yksinkertaistamaan siten, että samalla turvataan korkea suojan taso.*

#### *Kansalaisten suojelu unionin ulkopuolisissa maissa*

Suomi kannattaa EU:n instituutioiden resurssien tehokkaampaa käyttöä erityisesti kolmansissa maissa tapahtuvien kriisien hoidossa. Komission edustustojen tilojen, välineiden ja kuljetusresurssien käyttö kriisitilanteissa on kannatettavaa ja välttämätöntä. Neuvostossa hyväksytyn johtovaltiokonseptin kehittäminen ja laajentaminen sekä harjoittelemine on Suomen edun mukaista, koska Suomen edustautuminen kolmansissa maissa on ohutta. Kunniakonsuleiden erilaiset toimivaltuudet eri jäsenvaltioissa kansalaisten avustamisessa lisäävät yhteensovittamisen tarvetta ja Suomi kannattaa toimivaltuuksien selventämistä. Kotiuttamis- ja evakuointikustannusten jakaminen jäsenvaltioiden välillä tulee olemaan haasteellista, erityisesti ottaen huomioon, että kustannusten jakoperusteena on pro rata; toisen jäsenvaltion maksaman evakuoinnin lopullinen kustannus voi olla yllättävänkin suuri, erityisesti, jos kyseessä on sotatila-alue, ja Suomen kansalaisen evakuointi takaisinmaksusitoumusta vastaan voi osoittautua evakuoitavalle erittäin kalliiksi.

#### *Pelastuspalvelu*

Pelastuspalvelua koskevat komission esitykset perustuvat osaltaan linjauksiin, joita unioni on hyväksynyt kehittämisen lähtökohdiksi. Tiedonannossa ei esitetä kansallisten voimavarojen kasvattamista yhteisön rahoituksella, vaan lähinnä mekanismin vahvistamista jäsenvaltioiden omien toimenpiteiden tukemiseksi ja täydentämiseksi. Toimenpiteiden yhteismitallisuutta tulisi ehdotuksen mukaan edistää riskianalyyysien pohjalta alueelliset lähtökohdat huomioon ottaen. Voimavarojen yhteensopivuutta olisi ehdotuksen mukaan tarpeellista edistää myös avunannon organisointia kehittämällä niin, että toimintakyky kokonaisuudessaan paranisi. Yhtenä seurauksena tavoitteet edistäisivät pelastuspalvelun palvelukykyyn yhtenäistämistä eri jäsenmaissa, mikä olisi omiaan edistämään kansalaisten oikeuksien käyttämistä, koskien erityisesti tavaroiden ja ihmisten vapaata liikkuvuutta. Ammatillisten vaatimusten perusteiden yhtenäistäminen tai ainakin toimialan koulutusyhteistyön tehostamisen tulisi olla näkyvällä sijalla ohjelmassa. Ohjelmassa vaaditaan seuranta- ja tiedotuskeskuksen (MIC) kehittämistä oikeaksi operaatiokeskukseksi analyysi- ja suunnitteluvoimavaroin.

*Suomi tukee ohjelmassa esitettyjä toimenpiteitä pelastuspalvelun kehittämiseksi EU:ssa ja sen ulkopuolella. Pelastuspalvelun yhdenmukainen palvelutaso eri jäsenmaissa, johon kuluva esimerkiksi 112-numeron käyttöönotto sekä hotellien paloturvallisuus, olisi omiaan edistämään ihmisten ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta. MIC:n kehittämisessä tulee noudattaa linjauksia, joissa on korostettu myös jäsenvaltioiden kahdenvälisten ja alueellisten yhteistoimintajärjestelyjen merkitystä subsidiariteettiperustein. MIC:n roolia*

*tulisi kehittää erityisesti laajojen suuronnettomuuksien hallinnassa sekä YK:n koordinoimassa ja muussa toiminnassa EU:n ulkopuolella.*

### **3. Oikeuden alue: siviili- ja rikosoikeudellinen yhteistyö**

Suomi tukee komission tiedonannon peruslähtökohtaa, joka korostaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ja oikeusalan toimijoiden keskinäisen luottamuksen vahvistamista. Myös komission tiedonannossa esitetyt toimenpiteet oikeussuojan saatavuuden parantamiseksi ovat oikean suuntaisia, joskin yksityiskohtia tulee vielä lähemmin tarkastella. Sähköistä oikeudenkäyttöä koskevaa työtä tulee jatkaa tehokkaasti ja unionin rahoitusohjelmien tukemana.

#### *Siviilioikeudellinen yhteistyö*

Suomi kannattaa komission pyrkimystä eksekvatuurin (erillinen päätösten täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista koskeva menettely) poistamiseen. Tämä edistäisi tuomioiden liikkuvuutta. Suomi on tyytyväinen siihen, että komissio asettaa tavoitteeksi EU:n siviilioikeudellisten instrumenttien virtaviivaistamisen, yhdenmukaistamisen ja kokoamisen yhteen säännöstöön. Suomi teki asiasta aloitteen EU-puheenjohtajakaudellaan syksyllä 2006.

*Suomi korostaa eksekvatuurin poistamisen edellyttävän sitä, että tuomioita ei jatkossakaan tunnustettaisi tai pantaisi täytäntöön, ellei oikeudenkäynti tuomion alkuperävaltiossa täyttäisi tiettyjä asianosaisten oikeusturvan varmistavia vähimmäiskriteereitä. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi vähäisiä vaatimuksia koskevan asetuksen pohjalta.*

Gloaali talouskriisi merkitsee sitä, että toimenpiteet taloudellisen toiminnan tukemiseksi ovat entistäkin tärkeämpiä. Unionitasolla tulee komission esittämällä tavalla tehostaa tuomioiden täytäntöönpanoa ja rajat ylittävien velkojen perintää komission vuoden 2006 ja 2008 julkaisemien vihreiden kirjojen pohjalta (vihreä kirja velallisen omaisuuden läpinäkyvyydestä sekä vihreä kirja pankkitalletusten takavarikoinnista). Yhteisön tasolla toteutettavat toimet, joilla lisätään mahdollisuuksia selvittää velallisen omaisuuden olemassaoloa ja sijaintia unionissa, ovat Suomen mielestä tarpeellisia.

#### *Rikosoikeudellinen yhteistyö*

Tuomioistuinten päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvaa yhteistyötä on edelleen tehostettava siten, että jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta tuetaan. Tästä näkökulmasta komission esittämät toimenpiteet EU-lainsäädännön täytäntöönpanon tukemisesta, Eurojustin ja oikeudellisten verkostojen paremmasta hyödyntämisestä, oikeusalan henkilöstön eurooppalaisesta koulutuksesta ja vaihto-ohjelmista sekä arviointimenetelmien kehittämisestä ovat kannatettavia. Suomi kannattaa komission tavoin myös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisen laajentamista uusille aloille.

*Suomi pitää tärkeänä jo hyväksytyjen instrumenttien seuranta- ja arviointityötä. Näin saadaan tietoa siitä, miten instrumentteja voidaan parantaa ja yksinkertaistaa. Unionin on myös kehitettävä keinoja varmistaa perusoikeuksien ja oikeusvaltion toteutuminen jäsenvaltioissa. Erityisesti Euroopan neuvostossa jo tehtyä työtä hyödyntämällä ja arviointimekanismeja kehittämällä EU voi auttaa jäsenvaltioita parantamaan oikeusjärjestelmiensä laatua.*

*Suomi korostaa, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien erot tulee huomioida, kun vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta laajennetaan uusille aloille. Komission esille*

*nostama oikeudenmenetysten vastavuoroinen tunnustaminen edellyttää siksi tarkkaa tapauskohtaista harkintaa. Esimerkiksi Suomessa ei ole lainkaan ammattikieltoinstituutiota.*

Suomi on samaa mieltä komission kanssa siitä, että vakavissa, rajat ylittävissä rikoksissa tarvitaan eurooppalaista toimintaa ja yhteisiä normeja. Vastavuoroinen tunnustaminen ei edellytä EU:n jäsenvaltioiden rikosoikeudellisten järjestelmien harmonisointia muutoin kuin poikkeuksellisesti.

*Suomi korostaa, että silloin kun vakavat, rajat ylittävät rikokset edellyttävät yhteisiä eurooppalaisia normeja, rangaistustasojen määrittelyssä ja porrastamisessa tulee kunnioittaa EU:n jäsenvaltioiden rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta. Tukholman ohjelmassa tulisi huomioida se rationaalisen kriminaalipolitiikan lähtökohta, että kiinnijäämisriskin lisääminen, esimerkiksi kansainvälistä viranomaisyhteistyötä tehostamalla, toimii rikosten ennaltaehkäisyssä paremmin kuin rangaistusasteikkojen koventaminen.*

### *Oikeudellisen yhteistyön ulkosuhteet*

Suomi pitää tärkeänä sitä, että Tukholman ohjelmassa korostetaan komission tiedonantoa huomattavasti vahvemmin sitä, että oikeudellisessa yhteistyössä sääntelytarve on usein luonteeltaan globaali. EU:n tulisikin ensisijaisesti panostaa monenvälisen ja globaalin sääntelyn aikaansaamiseen. Myös kansainvälisten järjestöjen ulkopuolella toimittaessa tulisi pyrkiä monenvälisiin sopimusjärjestelyihin. Hyvä esimerkki Suomen kannattamasta näkökulmasta on komission ajatus selvittää mahdollisuuksia avata uusi Luganon yleissopimus unionin tärkeimmille kumppanimaille. Suomi pitää komission tavoin myös tärkeänä sitä, että EU jatkaa tukeaan 3.maiden oikeusjärjestelmien vahvistamiseksi. EU:n on jatkettava työtään kuolemanrangaistuksen, kidutuksen sekä muun epäinhimillisen ja alentavan kohtelun poistamiseksi.

*Suomi pitää valitettavana, että komission painopiste oikeudellisen yhteistyön ulkosuhteissa näyttää tehokkaan globaalikehikon sijaan olevan kahdenvälisissä sopimusneuvotteluissa. Suomen näkemyksen mukaan ulkosuhteissa tulisi korostaa aktiivista unionin toimintaa kansainvälisissä järjestöissä. Esimerkiksi siviilioikeudellisessa yhteistyössä tärkein foorumi on Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssi. EU:n tulee aktiivisesti vaatia ja tukea kolmansien maiden, erityisesti EU:n naapurimaiden liittymistä kansainvälisiin oikeusalan sopimuksiin. Tämä on ensiarvoisen tärkeää erityisesti perheoikeuden ja lasten suojelun alalla.*

## **4. Kansalaisten suojele**

### **Yleistä**

#### *Sisäisen turvallisuuden strategia*

Suomi kannattaa kokonaisvaltaisen sisäisen turvallisuuden strategian laatimista, jossa otetaan huomioon perusoikeuksien kunnioittaminen. Strategiaan tulee koota yhteen kaikki unioniin ja sen jäsenvaltioihin kohdistuvat uhkat, sekä määritellä keinot ja toimijat uhkien torjumiseksi. Unionin sisäisen turvallisuuden strategian tulee komission esityksen mukaisesti täydentää EU:n ulkoisen turvallisuuden strategiaa.

## Tulliyhteistyö

Poliisiyhteistyö käsittää perustamissopimuksessa myös tulliviranomaisten välisen yhteistyön, minkä tulisi selkeästi käydä ilmi monivuotisesta ohjelmasta, jotta tulliviranomaisten osallistuminen yhteistyöhön huomioidaan, kun kehitetään uusia välineitä lainvalvontaviranomaisten käyttöön. Tämä tulisi muistaa erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan menetelmiä kehitettäessä mutta myös erilaisten, esimerkiksi talousrikollisuuden ja huumaus-aineiden torjumista koskevien, toimintasuunnitelmien valmistelussa. Valvontatyön yhteydessä tulliviranomaisille kertyy EU:n rajat ylittävän tavaraliikenteen hallinnoimisessa tietoaaineistoa, jonka hyödyntämistä muun muassa terrorismin torjumisessa olisi syytä tarkastella. Suomi pitää tärkeänä kansallisen PTR-yhteistyömme (poliisi-, tull- ja rajayhteistyö) kaltaisten menettelyjen luomista myös unionin tasolla. Rajavalvonta- ja tulliviranomaisten vastuulla olevien ulkorajoilla suoritettavien valvontatehtävien kehittämistä ja EU:ssa valmisteltavaa operatiivista toimintaa tulisi koordinoida entistä tehokkaammin rikollisuuden torjumiseksi ja toisaalta rajat ylittävän liikenteen sujuvoittamiseksi.

## Tiedonhallinta

Suomi yhtyy tiedonantoon kirjattuun lähtökohtaan, että tehokkaat tiedonvaihtomekanismit ovat jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen toimivan yhteistyön perusta. Tiedonvaihdon ja tiedonhallinnan kokonaisuus selkeytyy kun luodaan yhteinen eurooppalainen tietomalli.

*Suomen näkemyksen mukaan keskitettyjen tietokantojen luomisen sijasta tiedonvaihdon kehittämisessä tulee jatkossa enemmän suosia jäsenmaissa olevista tietokannoista tietoliikenneverkon yli tapahtuvaa hakua (service-oriented architecture, SOA), sekä uusien toimintojen sijoittamista olemassa oleviin tietojärjestelmiin. Suomen näkemyksen mukaan teknisten haasteiden ratkaisu edellyttää yhteisen tietohallintostrategian luomista sekä tavoitetilän ja ”business-strategian” laatimista toiminnallisella tasolla.*

Suomi pitää tärkeänä, että tietojärjestelmien arkkitehtuurit suunnitellaan sellaisiksi, että niiden avulla voidaan varmistaa, että suunniteltavat tekniset ratkaisut ovat toteuttamiskelpoisia ja yhteensopivia toistensa kanssa.

## Tehokkaampi eurooppalainen poliisiyhteistyö

Kuten komissio, Suomi pitää poliisiyhteistyön tärkeimpänä tavoitteena torjua sellaisia rikollisuuden muotoja, jotka tyypillisesti ylittävät valtioiden rajat. Poliisiyhteistyön tehostaminen edellyttää monialaisen lainvalvontaviranomaisten operatiivisen yhteistyön kehittämistä ottaen huomioon Europolin ja muiden EU-toimielinten rooli. On välttämätöntä, että jäsenvaltioiden välistä käytännön tason lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä kehitetään tietojen vaihdon lisäksi parantamalla jäsenvaltioiden mahdollisuuksia nykyistä tehokkaampaan yhteisten valvonta- ja tiedonhankintaoperaatioiden sekä yhteisen rikostutkinnan ja yhteisten tutkintaryhmien käyttöön. Erilaisten valvonta- ja tutkintatekniikoiden valtioiden rajat ylittävää käyttöä olisi myös helpotettava hyviä käytäntöjä jakamalla sekä vähimmäisstandardien ja tarvittaessa lainsäädännön lähentämisen kautta.

*Suomen näkemyksen mukaan operatiivisen yhteistyön tehostaminen on saanut tiedonannossa liian vähäisen aseman. Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten monialaisen operatiivisen yhteistyön tehostaminen olisi tuotava Tukholman ohjelmassa voimakkaasti esille. Valtioiden rajat ylittävän rikollisuuden torjunta edellyttää, että jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää tiedonvaihto-, valvonta- ja rikostutkintayhteistyötä kehitetään nykyisestään. Tämä voi tapahtua muun muassa parhaita käytäntöjä jakamalla,*

*yhteisiä menettelytapoja kehittämällä, nykyisten toimintamallien, kuten yhteisten tutkintaryhmien toimivuutta parantamalla sekä, jos tarpeen, säännöstöjä yhtenäistämällä."*

Suomi näkee tarkoituksenmukaiseksi luoda minimistandardit EU:n ja kolmansien valtioiden väliselle poliisiyhteistyölle. Nämä täydentäisivät tutkintavaiheessa oikeusavun puolella tehtyjä vastaavia järjestelyjä. Jäsenvaltioiden tulisi tarkastella olemassa olevia kahdenvälisiä sopimuksia ja yhteistyöjärjestelyjä ja edistää niiden parhaita käytänteitä EU:n sisällä.

*Suomi tukee voimakkaasti läheisen yhteistyön kehittämistä EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa. Tämä voisi sisältää joustavia ja keskitettyjä alueellisia yhteistoimintajärjestelyjä, joihin osallistuu moniviranomaisyhteistyömallin mukaisesti EU-valtioiden lisäksi lähialueiden kolmansia valtioita sekä EU:n lainvalvontaelimet, kuten Europol ja Eurojust.*

## **Rikosoikeus**

Suomi pitää tärkeänä sitä, että syytettyjen ja epäiltyjen oikeuksia rikosoikeudellisissa menettelyissä vahvistetaan yhteisillä säännöksillä. Yhteisillä vähimmäissäännöksillä tuettaisiin jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten välistä luottamusta. Samalla edesautettaisiin myös sitä, että yhteistyötä heikentävien, rikosoikeudellisiin instrumentteihin sisältyvien kieltäytymisperusteiden määrää olisi mahdollista vähentää. Suomi tukee Eurojustin aseman vahvistamista rajat ylittävien, vakavien rikosten esitutkintaa ja syytetoimia koordinoivana ja jäsenvaltioiden välistä rikosoikeudellista yhteistyötä helpottavana toimijana.

*Suomi katsoo, että Tukholman ohjelmassa tulisi komission tiedonantoa vahvemmin sitoutua syytettyjen ja epäiltyjen prosessuaalisia oikeuksia koskevien vähimmäisvaatimusten aikaansaamiseen. Komission esiin nostamien oikeuksien (syyttömyysolettama, esitutkintavankeus) lisäksi jatkotyön tulisi kattaa muitakin oikeuksia, kuten epäiltyjen oikeus saada tietoa heille kuuluvista oikeuksista ja heitä koskevista syytteistä. Pohjana prosessuaalisia oikeuksia koskevalle jatkotyölle tulee toimimaan Ruotsin puheenjohtajakaudella hyväksyttävä tiekartta.*

*Suomi kannattaa myös todisteiden saatavuuden helpottamista rajat ylittävissä oikeudenkäynneissä komission esittämällä kokonaisvaltaisella tavalla. Tämä ei saisi kuitenkaan johtaa siihen, että Suomen rikosprosessissa noudatettava vapaa todisteiden harkinta vaarantuu.*

*Suomi kannattaa myös rikoksen uhrin aseman parantamiseksi tehtävää työtä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä uhrien oikeudelliseen asemaan, uhrin lisäksi uhrien välttämiseen ja uudelleen uhriksi joutumisen ehkäisemiseen. Uhrin kanssa tekemisissä olevien henkilöiden koulutuksella on tässä tärkeä merkitys. Yhteisön rahoitusohjelmien varoja tulisi hyödyntää tehokkaasti myös tällä alalla.*

*Suomi pitää myös hyvänä komission ajatusta vankeusrangaistusten vaihtoehtoja koskevien pilottihankkeiden rahoittamista yhteisön rahoitusohjelmista. Olisi myös hyödyllistä kartoittaa jo olemassa olevia pilottihankkeita ja vaihtaa niistä kokemuksia.*

## Maahanpääsyn valvonnan tehostaminen

### Rajavalvonta

Komission esitys on pääosin Suomen tavoitteiden mukainen.

*Suomi kannattaa Euroopan unionin yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä niin, että toiminta tehostuu, kansallisten viranomaistoimien läpinäkyvyys paranee, yhteisvastuuta kyetään osoittamaan tarvittaviin suuntiin kohtuuden mukaan ja lisäksi kyetään osoittamaan Euroopan unionin yhteistä tahtoa operoimalla kolmansien maiden vastaisella rajalla tai jopa yhdessä niiden kanssa. Nämä toiminnot voivat tapahtua parhaiten kehittämällä rajavirasto Frontexin koordinoimia operaatioita ja projekteja.*

*Rajavirastolle perustettavien alueellisten tai erityistoimipisteiden edellytyksenä tulee olla, että ne vahvistavat viraston toimintakykyä ja tehostavat toimintaa eivätkä ole päällekkäisiä kansallisten järjestelyjen kanssa.*

Valvonta- ja johtamisjärjestelmiä tulee kehittää, toimintatapoja tulee yhdenmukaistaa ja tietojen sekä tilannekuvan vaihtamiseen tulee luoda edellytykset. Kaikissa tilanteissa tulee säilyttää jäsenvaltion suvereeni toimivalta ja vastuu ulkorajallaan, mutta joitakin tarpeita varten tulee voida kehittää rajavirastolle itsenäiset operatiiviset toimintaedellytykset.

EU:n meripolitiikan kehittämisessä tulee ottaa huomioon yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittyminen ja hyödyntää synergiamahdollisuudet EU:n tasolla sekä kansallisesti.

*Merialueelle tulisi luoda kaikkien merellisten viranomaisten yhteinen tilannekuvajärjestelmä ja kehittää monipuoliset rannikkovartiostot oikeus- ja sisäasioista vastaavan hallinnon alaisuuteen.*

*Suomi korostaa kansainväliseen suojeluun liittyvien näkökohtien täysimääräistä huomioimista kehitettäessä Euroopan unionin yhdenmukaisesta rajaturvallisuusjärjestelmästä. Suomi edellyttää myös pakolais- ja turvapaikkaoikeuden velvoitteiden täysimääräistä huomioimista kansainvälisen merioikeuden näkökohtien (muun muassa kansainväliset meripelastuskonventit SAR ja SOLAS) ohella, kun pohditaan merellä tapahtuvaa turvapaikanhakua.*

### Tietojärjestelmät

Suomi tukee kaikkia ponnistuksia SIS II - ja VIS-järjestelmien saamiseksi operatiiviseen käyttöön. Suomi pitää tärkeänä, että laajojen tietojärjestelmien hallinnointi saadaan vakiinnutettua ja siirrettyä perustettavan tietohallintoviraston tehtäväksi.

Ulkomaalaisten EU-alueelle tulon ja alueelta lähdön rekisteröinti on omiaan tukemaan vaatimusta kattavasti suoritetuista tarkastuksista sekä myös rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa.

*Suomi on johdonmukaisesti edellyttänyt Schengenin säännösten mukaisia järjestelmällisiä tarkastuksia, jotka tulisi suorittaa tehokkaasti. Vain tehokkailla rajatarkastuksilla voidaan esimerkiksi havaita ihmiskaupan uhreja.*

Useat jäsenmaat, mukaan luettuna Suomi, rekisteröivät jo nykyisin kolmansien maiden kansalaisten maahantulot ja maastalähdöt. Tiedot jäävät kuitenkin kansallisiin rekistereihin, vaikka ulkomaan kansalaiset voivat vapaasti liikkua unionin alueella ja esimerkiksi Suomessa maahan tultuaan poistua Schengen alueelta jonkun toisen jäsenvaltion kautta. Tietojärjestelmä olisi tarpeellinen Schengenin rajansäännöstön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä, jäljempänä Schengenin rajasäännöstö) perusajatuksen kannalta: EU-jäsenmaiden tulee kyetä toistensa lukuunkin valvomaan maahantuloa ja maastalähtöä sekä EU:n alueella oleskelemisen laillisuutta.

*Suomi katsoo, että yhteinen rajanylitystietojärjestelmä olisi selkeästi hyödyllinen toiminnalliselta kannalta katsottuna.*

*Suomi kannattaa luotettujen matkustajien ohjelmien kehittämistä, koska niiden avulla voidaan nopeuttaa riskittömien matkustajien rajanylityksiä. Tämä mahdollistaisi myös viranomaisten resurssien paremman kohdentamisen rajanylityspaikoilla. Todellisen tehon saavuttamiseksi ohjelmien tulisi kattaa paitsi rajanylitysmuodollisuudet, myös muut rajanylitys- ja lentokenttätoiminnot.*

Asiaa kehitettäessä on varmistuttava siitä, että hankkeilla saavutetaan kustannuksia vastaavaa hyötyä ja että niillä ei luoda turvallisuusjärjestelyjä vaarantavia aukkoja. Järjestelmien käyttöönoton ei tulisi johtaa sellaisiin lainsäädännön muutostoihin, joilla kavennettaisiin rajaviranomaisen toimivaltaa suorittaa Schengenin rajansäännöstön mukaisia tarkastustoimenpiteitä.

*Suomi korostaa sitä, että kaikkien tietojärjestelmähankkeiden valmistelussa on huolellisesti tarkasteltava henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä. Suomen kanta esitettäviin säädösaloitteisiin tulee riippumaan myös tietosuojakysymysten tarkastelusta ja siitä, miten henkilötietojen suojan korkea taso taataan.*

### *Viisumipolitiikka*

Suomi pitää viisumipolitiikkaa koskevien komission linjausten osalta hyvänä, että niissä tukeudutaan suuressa määrin olemassa oleviin suuriin hankkeisiin ja niiden täysimittaiseen toteuttamiseen ennen kuin ryhdytään suunnittelemaan uusia.

*Suomen näkemyksen mukaan viisumipolitiikan tehokkuuden kannalta ovat keskeisiä yhteisön viisumisäännöstön voimaantulo ja VIS-järjestelmän käyttöönotto. Viisumisäännöstön tehokas soveltaminen edellyttää myös tehokkaita täytäntöönpanotoimia niin yhteisötasolla kuin jäsenvaltioissakin.*

Suomi tukee viisumipolitiikan merkityksen hahmottamista myös muiden unionin toiminta-alueiden kuten esimerkiksi ulkosuhteiden osalta. Viisumipolitiikan toteuttamisessa on noudatettava komission kannan mukaisesti laajempaan näkemykseen liittyvää johdonmukaista lähestymistapaa. Keskeinen merkitys tässä suhteessa on myös kolmansien valtioiden kanssa tehtävillä viisumihelpotussopimuksilla.

*Suomi pitää toivottavana alueellisten yhteistyöjärjestelyjen kehittämistä. Tältä osin tulisi pitää lähtökohtana yhteisessä viisumisäännöstössä omaksuttuja ratkaisuja, joiden mukaan yhteisiin viisumikeskuksiin ja edustautumisjärjestelyihin osallistuminen on jäsenvaltioille mahdollista maiden oman harkinnan mukaan. Mitä tulee muun muassa jäsenvaltioiden paikallisille konsuliviranomaisille annettavaan koulutukseen, on lähdettävä liikkeelle realistisesti ja ottaen huomioon jäsenmaiden eroavaisuudet*

*esimerkiksi tietojärjestelmäkysymyksissä. Kyseessä tulisi olla jäsenvaltioiden omaa koulutustarjontaa täydentävä järjestelmä.*

*Viisumihelpotussopimuksien osalta on tärkeää, että uusien sopimusten tarve arvioidaan. Suomen näkemyksen mukaan myös jo olemassa olevien sopimusten toimivuuden arviointi on tärkeää. Suomi tukee viisumihelpotussopimusten sitomista jatkossakin takaisinottokysymyksiin. Suomi toivoisi, että painotettaisiin tältä osin vielä enemmän lähestymistavan kokonaisvaltaisuutta ja johdonmukaisuutta.*

Viisumivolvollisuuden ja -vapauden määräytymisen osalta Suomi tukee tätä koskevien luetteloiden säännöllistä tarkistamista ottaen huomioon komission tiedonannossa mainitut seikat. Tälläkin kysymyksellä on liittymä muun muassa unionin ulkosuhdepolitiikkaan. Suomen näkemyksen mukaan on hyödynnettävä tehokkaasti kaikkia viisumivuoropuheluun liittyviä mahdollisuuksia.

Yhteisen Schengen-viisumin osalta voi tulla sekaannusta sen suhteen, mitä käsitteellä tarkoitetaan. Yleensä vastaavalla terminologialla on viitattu siihen, että Schengen-viisumilla voi jo nykyäänkin matkustaa kaikkien Schengen-valtioiden alueella riippumatta siitä, mikä valtio on myöntänyt viisumin.

*Suomi tukee viisuminmyönnön edelleen kehittämistä ja yhtenäistämistä mukaan lukien organisatoriset kysymykset. Uusi yhteinen viisumisäännöstö yhdenmukaistaa suurelta osin viisumihakemusten käsittelyä, joten tiedonannon kirjauksista saa ehkä liiankin negatiivisen kuvan jäsenvaltioiden nykyisistä käytännöistä. Suomi pyrkii, toisin kuin tiedonannossa annetaan ymmärtää, nykyisinkin arvioimaan hakijaan liittyvät laittoman maahanmuuton riskit tai yleisen turvallisuuden kysymykset yksilökohtaisesti.*

## **Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuminen**

Suomi kannattaa rikosten torjuntaan liittyvän jäsenvaltioiden välisen yhteistyön syventämistä sekä yhteisten rikostutkinta- ja torjuntamenetelmien kehittämistä tiedonannossa mainituilla prioriteettialueilla. Keskeisenä tavoitteena tulee olla rikollisuuden ennaltaehkäisy, mihin tulee pyrkiä lisäämällä jäsenvaltioiden tietoisuutta parhaista käytännöistä. On myös huomioitava näiden rikosilmiöiden kansainvälinen luonne, joka ulottuu EU:n ulkopuolelle. Sen vuoksi kehittämistyössä ei voida unohtaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

### *Ihmiskauppa*

Suomi korostaa komission tavoin, että ihmiskauppa on vakava rikos, jolla loukataan räikeästi ihmisoikeuksia. Komission esittämä kokonaisvaltainen lähestymistapa ihmiskauppaan on kannatettava. On tärkeää, että ihmiskaupan vastainen työ EU-tasolla jatkuu ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman (2005) toteuttamisesta saatujen kokemusten pohjalta. Suomi pitää hyvänä sitä, että EU:n sekä järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arvion (OCTA) että vastaavan Venäjää koskevan arvion (ROCTA) päätelmissä ihmiskaupan torjunta on yksi keskeinen osa-alue. Uhka-arvioita on hyödynnettävä erityisesti operatiivisessa yhteistyössä.

*Suomi pitää tärkeänä sitä, että EU kannustaa kolmansia valtioita ratifioimaan ja panemaan täytäntöön ihmiskauppaa koskevat kansainväliset instrumentit. Suomi katsoo myös, että ihmiskauppaa koskevan yhteisölainsäädännön tulee mahdollisimman pitkälle vastata Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevaa yleissopimusta.*

### *Lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsipornografia*

Lasten oikeudet ja lasten suojeleminen tulee nähdä yhtenä Tukholman ohjelman prioriteettina. Lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjunta on ensiarvoisen tärkeää. Yhtenä keinona tehostaa unionin toimintaa komissio esittää tietojenvaihtoa tuomituista henkilöistä, jotta näin voitaisiin ehkäistä rikosten uusimista.

*Suomi kiinnittää huomiota siihen, että pelkkä tietojenvaihto tuomituista henkilöistä ei ole kovin tehokas keino torjua lasten seksuaalista hyväksikäyttöä tai edistää yhteiskuntaan sopeutumista. Ensisijaista tulisi olla tietojen kerääminen jäsenvaltioiden parhaista käytännöistä uusimisriskin vähentämiseksi.*

Europol olisi sopiva unionin toimielin, joka voisi tulevaisuudessa enemmän tukea jäsenvaltioiden yhteistyötä tietoverkoissa välitettävän lapsipornon torjunnassa. Suomi on jo ollut mukana pohjoismaisessa hankkeessa, jossa on kehitetty menetelmiä lapsipornon levittämisen ehkäisemiseksi ja levittämistä koskevien rikosten paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Luonnollinen jatke sille olisi, että Europol voisi kehittää unionin laajuista paljastamis- ja estotoimintaa.

*Suomi pitää tärkeänä, että yhteistyötä tehdään myös Euroopan ulkopuolisten maiden ja Interpolin kanssa. Europolin roolia tulisi kehittää alueellisena toimijana siten, että Europolin ja Interpolin toiminta tietoverkossa tapahtuvaa lapsipornon torjunnassa täydentävät toisiaan.*

### *Tietoverkkorikollisuus*

Suomi pitää verkkorikollisuuden torjuntaa myös Euroopan unionin tasolla tärkeänä. Yhteisten kansainvälisten sopimusten ja EU:n oikeudellisten säännösten aikaansaaminen verkkorikollisuuden paljastamiseen ja tutkintaan liittyvän yhteistyön kehittämiseksi on Suomen näkökulmasta tarpeellista ja välttämätöntä. On kuitenkin otettava huomioon myös jo olemassa olevat kansainväliset säännökset ja varmistettava EU-säännösten yhteensopivuus niiden kanssa.

*Tietojenvaihtoa parhaista käytänteistä verkkorikollisuuden torjumiseksi tulisi parantaa, ja Suomi on valmis osallistumaan tähän aktiivisesti. Europolin roolia tulee vahvistaa verkkorikollisuuden torjunnassa.*

### *Talousrikollisuus*

Taloudellinen taantuma lisää talousrikollisuutta ja siihen liittyvää harmaata taloutta. Näiden torjuminen kuuluu olennaisena osana oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön. Asiaa koskeva yhteisöläinsäädäntö on pantava tehokkaasti täytäntöön, talousrikostutkintaan kohdistuva arvointikierron toteutettavuus huolellisesti ja yhteistyötä EU:n ulkopuolisten valtioiden, kuten ns. veroparatiisimaiden kanssa on kehitettävä. Suomi tukee myös erityisesti rahanpesun torjuntaan liittyvän koordinaation parantamista. Oikeusapupyynnöillä on tärkeä rooli rahanpesurikosten selvittämisessä.

*Olisi tärkeää selvittää sisältävätkö jäsenmaiden rahanpesulainsäädännöt sellaisia eroja, jotka vaikeuttavat oikeusavun antamista. Mahdolliset esteet oikeusavun antamiselle tulisi poistaa.*

*Eurooppalainen varojen takaisinsaantiin liittyvä verkosto (Asset Recovery Office) ja sen toiminnan käynnistämisen kiirehtiminen on kannatettavaa. Asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen selvittäminen ja turvaaminen vireillä olevan rikosasian käsittelyn yhteydessä tulee tässä yhteistyömuodossa ottaa huomioon, sillä useissa jäsenvaltioissa rikosasian käsittelyn yhteydessä ei voida käsitellä yksityisoikeudellisia vahingonkorvausvaatimuksia. Lisäksi voisi kiinnittää huomiota etsintäkuulutettujen etsinnän tehostamiseen ja organisoimiseen EU:n alueella. Myös Eurojustia tulisi hyödyntää nykyistä enemmän.*

Suomi kannattaa EU:n tavoitteiden asettamista korruption torjumiseksi ja avoimuuden lisäämiseksi komission esittämällä tavalla.

*Suomi odottaa EU:n toimivan aktiivisesti myös globaalitasolla YK:n korruption vastaisen sopimuksen täytäntöönpanon tehostamiseksi ja sopimuksen seurantamekanismin kehittämiseksi. Korruption vastaista työtä on määrätietoisesti jatkettava yhteistyössä Euroopan neuvoston, OECD:n ja YK:n kanssa. Tämä tulisi huomioida Tukholman ohjelmassa.*

### *Terrorismin uhkan vähentäminen*

Suomi pitää komission tavoitteita terrorismin torjumiseksi oikean suuntaisina. Suomi korostaa, että yhteinen sitoutuminen ihmisoikeuksien kunnioittamiseen on keskeinen lähtökohta terrorismin torjuntaa kehitettäessä. Terrorismin rahoituksen torjumisen osalta Suomi toivoo, että komissio olisi tiedonannossaan määritellyt selkeämmin milloin tarkoitetaan käteisen rahan kuljettamista EU:n ulkorajojen yli ja milloin taas epäilyttäviä liiketoimia, sillä niitä koskee eri sääntely.

## **5. Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat**

### **Yleistä**

Suomi yhtyy tiedonannon lähtökohtaan maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden keskeisestä merkityksestä unionille ja tästä johtuvasta tarpeesta näiden kysymysten priorisoinnille unionin agendalla. Kuten tiedonannossa todetaan, maahanmuutto- ja turvapaikkakysymysten tulee olla keskeinen osa EU:n ulkosuhteita.

*Kolmansien maiden maahanmuutto- ja turvapaikkahallintojen kapasiteettien vahvistaminen on tärkeässä asemassa ja on erityisen myönteistä, että tiedonannossa mainitaan erikseen pyrkimys parantaa kolmansien maiden kykyä tarjota kansainvälistä suojelua.*

*Yhteistyössä kolmansien maiden kanssa tulisi lyhyemmän aikavälin yhteistyötoimenpiteiden ohella kuitenkin painottaa enenevämminkin myös toimia, joilla puututaan muuttoliikkeiden ja pakolaisuuden perussyihin kehityspolitiikalla.*

Suomi tukee kokonaisvaltaisen yhteisiin poliittisiin periaatteisiin perustuvan eurooppalaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämistä, jossa voidaan ottaa huomioon kaikki siihen liittyvät näkökohdat, kehitysyhteistyökysymykset mukaan lukien, ja joka perustuu aitoon kumppanuuteen kolmansien maiden kanssa erottamattomana osana unionin ulkoisia politiikkoja.

*Suomi pitää tärkeänä kehitysmaiden tukemista muuttoliikkeen hallintaa koskevien valmiuksien vahvistamiseksi ja korostaa tarvetta sisällyttää maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat kumppanimaiden kanssa käytävän vuoropuhelun myötä entistä tiiviimmin kansallisiin köyhyysvähentämisstrategioihin. On myönteistä, että komissio nostaa esiin EU-tason ponnistelut muuttoliikettä koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan edistämiseksi keskeisenä tavoitteena tiedonannossa.*

Suomi pitää Tampereen ohjelmassa linjatun yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamista prioriteettina Tukholman ohjelmassa. Monivuotisessa ohjelmassa on edelleen aiheellista vahvistaa, että yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä perustuu Geneven pakolaissopimuksen ja muiden keskeisten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten soveltamiseen.

*Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulee kyetä varmistamaan, että kansainvälistä suojelua tarvitsevat pääsevät unionin alueelle ja turvapaikkamenettelyyn. Tavoitteena on mahdollisimman yhdenmukainen ja selkeä lainsäädäntö sekä sen yhdenmukainen soveltaminen.*

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän edelleen kehittämisen tulee perustua seuraaviin peruselementteihin:

- yksi yhteinen, tehokas ja oikeusturvan takaava turvapaikkamenettely;
- yhteiset kansainvälisen suojelun myöntämisperusteet ja yksi yhtenäinen kansainvälinen suojeluasema;
- toimiva Dublin-järjestelmä, jossa kansainväliseen suojeluun ja oikeusturvaan liittyvät näkökohdat tulevat entistä paremmin huomioiduiksi;
- turvapaikanhakijoiden vastaanoton riittävä taso

*Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ulkoisen ulottuvuuden painoarvoa on vahvistettava. Turvapaikkakysymykset on otettava näkyvämmiin osaksi muuttoliikkeitä koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Pakolaisten uudelleensijoittamista EU-jäsenmaissa on edistettävä yhteistyössä UNHCR:n kanssa. Näin osoitetaan solidaarisuutta kolmansia maita kohtaan.*

## **Yksityiskohtaisempia kantoja tiedonannossa esitettyyn**

### *Työperusteinen maahanmuutto*

Suomi yhtyy tiedonannon lähtökohtaan työmarkkinoiden tarpeen huomioon ottavan politiikan kehittämisestä, mutta suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen seurantakeskuksen perustamisesta. Tiedonannossa todetaan, että seurantakeskuksen toimintaa olisi koordinoitava nykyisten muuttoliikekysymyksistä vastaavien verkostojen kanssa. Äskettäin institutionalisoidun Euroopan Muuttoliikkeiden Verkoston (EMV) tehtävät kuulostavat samantyyppisiltä kuin ehdotetun seurantakeskuksen.

*Uusien rakenteiden perustamisen sijaan tulisi tehostaa olemassa olevien rakenteiden toimintaa ja hyödyntää niitä nykyistä paremmin. Lähitulevaisuuden ensisijaisen tavoitteen tulisi olla EMV:n täysipainoinen hyödyntäminen EU:n maahanmuuttopolitiikan tukena - ei kilpailevien rakenteiden tai verkostojen perustaminen.*

*Suomi korostaa, että työmarkkinoiden liikkeet ovat vaikeasti ennustettavissa jo kansallisella tasolla, joten ehdotetun EU-tason kokonaisarvion tekeminen EU:n tarvitsemista tiedoista ja taidoista olisi erittäin haasteellista. Tulisi käydä keskustelua*

*mm. siitä, olisivatko arvion puitteissa saatavat makrotason ennustukset hyödynnettävissä käytännössä.*

Tiedonannossa mainitulla tutkintojen ja pätevyyksien vastavuoroisella tunnustamisella on Suomen näkemyksen mukaan keskeinen merkitys työvoiman maahanmuuton edistämisessä.

#### *Laillinen maahanmuutto*

Suomi kannattaa kolmansien maiden kansalaisten yhdenvertaisuuden edistämistä ottaen huomioon kuitenkin rakenteelliset kansalliset erityispiirteet, esimerkiksi sosiaaliturvan alalla. Suomi kannattaa perheenyhdistämistä koskevan lainsäädännön harmonisointia.

EU-maat ovat maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa sitoutuneet välttämään laillistamisia ensisijaisena keinona ja toteuttamaan niitä ainoastaan tapauskohtaisesti, humanitaarisin tai taloudellisin perustein. Suomi kannattaa oleskelun laillistamista koskevan tiedonvaihdon parantamista jäsenvaltioiden kesken. Laillistamisia suunnittelevien jäsenmaiden olisi syytä hyvissä ajoin kertoa suunnitelmistaan muille jäsenmaille. Laillistamisista saadut kokemukset (mm. vaikutukset laittomaan maahanmuuttoon/työntekoon) olisi myös hyvä saada jäsenmaiden tietoon, mikä edellyttäisi tiedon aktiivista jakamista laillistamisia toteuttaneiden maiden taholta.

Maahanmuuttajien kotouttaminen Euroopan unionissa kuuluu edelleen jäsenmaiden kansalliseen toimivaltaan. Suomi kannattaa yleisesti hyvien käytänteiden ja tietojen vaihtoa sekä kotouttamispolitiikkojen kehittämistä EU-tasolla.

*Yhteisen koordinaatiomekanismin kehittäminen ottaen huomioon tiedonannossa linjatut osa-alueet on kannatettavaa ja edistää jo olemassa olevaa aktiivista yhteistyötä kotouttamisasiissa EU-tasolla. Yhteisen koordinaatiomekanismin kehittäminen ei saa kuitenkaan tarkoittaa askelta avoimen koordinaatiomekanismin luomiseen.*

Yhteisen koordinaatiomekanismin kehittämisessä esimerkiksi yhteisten indikaattorien luominen on varsin tarpeellista tietojen vaihdon parantamiseksi ja politiikkojen arvioimisen kannalta, mutta samalla erittäin vaativa prosessi ottaen huomioon eri jäsenmaiden erilainen historia maahanmuutossa. Uusien EU-tason kotouttamisinstrumenttien foorumin ja internetsivuston avulla kansalaisyhteiskunnalla on paremmat vaikutusmahdollisuudet osallistua kotouttamispolitiikan luomiseen EU:ssa. Yhteisten käytänteiden ja mallien identifiointia sekä niiden kehittämistä käytännön työvälineiksi kotouttamistoimista vastaavien henkilöiden ja politiikantekijöiden avuksi voidaan myös kannattaa, mikäli niistä ei tule jäsenmaita sitovia instrumentteja.

#### *Laiton maahanmuutto*

Laittoman maahanmuuton ja siihen liittyvän rikollisuuden ehkäiseminen ja vähentäminen ihmisoikeuksia kunnioittaen täydentää keskeisellä tavalla laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan luomista. Torjumalla laitonta työnteoa puututaan tehokkaasti laittoman maahanmuuton keskeiseen vetotekijään.

*Ihmiskaupan uhrien suojelu on keskeinen prioriteetti, mutta Suomi ei näe välitöntä tarvetta yksinkertaistaa uhrien oleskelulupien myöntämisedellytyksiä. Voimassa olevan sääntelyn mukaisia lupien myöntämiskäytäntöjä tulee seurata. Ihmiskauppaa esiintyy myös laittoman työnteon tilanteissa, jolloin pätevät ihmiskaupan uhrien suojelua koskevat säännökset.*

## *Turvapaikka-asiat*

Suomi pitää yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän edelleen kehittämisen perusedellytyksenä, että kansainvälisen suojelun alalla viimeistellään korkealaatuiset EU-säädökset, joiden yhdenmukaista soveltamista seurataan. Tämä perusta mahdollistaa kansainvälisen suojeluaseman vastavuoroisen tunnustamisen EU:ssa, mitä pyrkimystä Suomi kannattaa. Se on myös edellytyksenä turvapaikkahakemusten yhteisen käsittelemisen mahdolliselle kehittämiselle.

*Suomi pitää hyvin tarpeellisena komission ehdotusta avata keskustelua sellaisten hakijoiden tilanteesta, joille ei myönnetä kansainvälistä suojelua, mutta joita ei jostakin syystä voida palauttaa. Suomi korostaa, että turvapaikanhakijoille muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella annettavien oleskelulupien myöntämistä sekä kielteisen päätöksen saaneiden palauttamista olisi tarpeen yhdenmukaistaa. Tämä olisi yksi olennainen edellytys todellisen yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomisessa.*

On erittäin tärkeää, että kaikki jäsenmaat pystyvät antamaan tehokasta suojelua sitä tarvitseville, mukaan lukien oikeudenmukainen turvapaikkaprosessi ja riittävät vastaanotto-olosuhteet.

*Keskusteltaessa EU:n sisäisestä solidaarisuudesta ja vastuunjaosta Suomi painottaa, että ensisijaisesti olisi tuettava tehokkaammin jäsenvaltiota kehittämään omia järjestelmiään rahallisen tuen ja käytännön yhteistyön kautta.*

Erityisten maahanmuuttopaineiden kohteena olevia valtioita on tuettava ja Suomi tukee pyrkimyksiä löytää uusia keinoja jakaa vastuuta jäsenvaltioiden kesken kansainvälisen suojelun alalla. Vapaaehtoisuuteen perustuvien menettelyjen luomista liittyen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirtämiseen jäsenvaltioiden sisällä on tarpeen tutkia huolellisesti sekä yksittäisen hakijan että jäsenvaltioiden näkökulmista.

*Suomi pitää tärkeänä, että erityisten paineiden alla olevien jäsenmaiden auttamiseksi pyritäisiin löytämään kestäviä ratkaisuja, jotka eivät lisää vetovaikutusta tai heikennä nykyisten järjestelmien kuten ns. Dublin-järjestelmän toimintaa.*

EU:n sisäisten vastuunjakojärjestelyjen ohella unionin tulee osoittaa vahvemmin toimenpitein solidaarisuutta kolmansien maihin nähden, jotka joutuvat vastaanottamaan huomattavia pakolaisvirtoja tai joissa oleskelee paljon pakolaisia ja siirtymään joutuneita henkilöitä.

*EU:n tulisi omaksua vahvempi globaali rooli pysyvien ratkaisujen tarjoamisessa pakolaisille edistämällä perinteistä uudelleensijoittamista kolmansista maista yhteistyössä UNHCR:n kanssa ja vahvistamalla kolmansien maiden suojelujärjestelmiä. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirtäminen unionin sisällä ("reallocation") tulisi pitää erillään perinteisestä uudelleensijoittamisesta. Tarvitaan parempaa tasapainoa EU:n sisäisten vastuunjakojärjestelyjen ja ulkoisen solidaarisuuden välillä.*

Nykyinen kansainvälinen suojelujärjestelmä ei pysty vastaamaan kaikkiin pakolaisuuden asettamiin haasteisiin. Turvapaikanhakijat joutuvat usein turvautumaan rikollisten apuun ja alttiiksi myös muille vaaroille pyrkiessään turvaan. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevat eivät usein pääse edes lähtemään kotiseuduiltaan. Uusien keinojen löytäminen suojelun tarjoamiseksi tällaisissa tilanteissa on osoittautunut vaikeaksi, mutta Suomi tukee komissiota niiden määrätietoisessa etsimisessä. Suomi suhtautuu kuitenkin varauksellisesti viisumin myöntämiseen humanitaarisin perustein.

Eri hallinnonalojen on yhteistyössä tuettava lähtö- ja kauttakulkualueita, jotka painivat Eurooppaa suurempien pakolaisvirtojen aiheuttamien ongelmien kanssa.

Pääasiallinen sisältö:

### Taustaa

Ruotsin EU-puheenjohtajakaudella joulukuun Eurooppa-neuvostossa 2009 on tarkoitus hyväksyä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan ohjelma vuosille 2010–2014 (ns. Tukholman ohjelma). Ohjelma on jatkoa Tampereen ja Haagin ohjelmille. Vuosina 2007 ja 2008 ohjelmaan valmistelua pohjustettiin epävirallisissa korkean tason tulevaisuusryhmissä, jotka antoivat loppuraporttinsa kesällä 2008. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto noteerasi heinäkuussa raportit, mutta ei käsitellyt eikä vahvistanut niitä, sillä kaikki jäsenmaat eivät olleet osallistuneet työhön. Ne toimitettiin komissiolle ja jäsenmailla oli mahdollisuus toimittaa komissiolle omat kontribuutionsa.

Komissio käynnisti syksyllä 2008 avoimen konsultaation ehdotuksensa valmistelua pohjustamaan. Komissio antoi 10.6.2009 tiedonannon (KOM(2009) 262 lopullinen) uudesta monivuotisesta ohjelmasta oikeus- ja sisäasioissa. Ensimmäinen keskustelu komission ehdotuksen pohjalta käydään epävirallisessa OSA-ministerikokouksessa 16.-17.7.2009.

Suomi on osallistunut aktiivisesti Tukholman ohjelmaa koskeviin valmisteleviin keskusteluihin ja valmistellut kaksi kirjallista kontribuutiota työhön (tammikuu 2008 ja tammikuu 2009).

Tukholman ohjelmaa on tarkoitus täydentää yksityiskohtaisemmalla toimintaohjelmalla Espanjan puheenjohtajakaudella alkuvuonna 2010.

### Komission tiedonanto KOM(2009) 262 lopullinen: 'Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten; Enemmän vapautta turvallisemmassa ympäristössä'

Komission tiedonannon johdannossa todetaan, että koko maailmaa ja erityisesti EU:ta kohdanneet taloudelliset ja poliittiset vaikeudet sekä monimutkaiset tulevaisuuden haasteet edellyttävät maailmanlaajuisia ja kestäviä ratkaisuja. Samalla kun liikkuvuus maailmassa lisääntyy, eurooppalaisilla on oikeus vaatia EU:lta tehokkaita ja vastuullisia toimia aloilla, jotka vaikuttavat heihin eniten.

Vapaus, turvallisuus ja oikeus ovat eurooppalaisen yhteiskuntamallin perusarvot, joihin myös Euroopan yhdentyminen perustuu.. Euroopan unioni on jo luonut kansalaistensa hyväksi sisämarkkinat ja talous- ja rahaliiton sekä osoittanut kykenevänsä vastaamaan maailmanlaajuisiin poliittisiin ja taloudellisiin haasteisiin. Nyt on aika asettaa kansalaiset etusijalle.

Tiedonannossa todetaan, että EU on edistynyt huomattavasti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisessa kymmenen viime vuoden aikana. Merkittävänä edistysaskeleina mainitaan erityisesti:

– Sisärajatarkastusten poistaminen Schengen-alueelta, unionin ulkorajavalvonnan yhtenäistäminen ja ulkorajavirasto Frontexin perustaminen.

– Perustan luominen yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkajärjestelmälle sekä yhteiselle maahanmuuttopolitiikalle, laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnan tehostaminen, yhteisen viisumipolitiikan kehittäminen sekä kumppanuudet EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

- Luottamuksen lisääminen jäsenvaltioiden viranomaisten välillä sekä tietojenvaihdon kehittäminen erityisesti rikosasioissa (esim. poliisiviranomaisten tiedonvaihdon helpottuminen, eurooppalainen pidätysmääräys lyhentänyt luovutusmenettelyn määräaikoja).
- Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä tietoverkkorikollisuuden torjunnan ja elintärkeiden infrastruktuurien suojelun tehostaminen.
- Edistys siviili- ja kauppaoikeuden alalla: EU:n kansalaisilla on vastedes käytettävissään aiempaa yksinkertaisempia ja nopeampia keinoja vaatia saataviaan rajat ylittävissä asioissa. Lisäksi on otettu käyttöön yhteiset säännöt, jotka koskevat yksityisoikeudelliseen vastuuseen ja sopimuksiin sovellettavaa lakia. Lasten suojelua on parannettu ja erityisesti on pyritty varmistamaan, että lapset voivat olla säännöllisesti yhteydessä vanhempiansa näiden eron jälkeen, sekä estämään lapsikaappaukset EU:ssa.

Toisaalta tiedonannossa todetaan, että edistyminen on ollut melko hidasta erityisesti rikosoikeuden ja perheoikeuden alalla. Syynä tähän nähdään yksimielinen päätöksentekomenettely. Lainsäädännön täytäntöönpano ei myöskään ole ollut riittävän tehokasta. Erityisesti rikosasioissa yhteisöjen tuomioistuimella on rajallinen toimivalta, eikä komissio voi käynnistää rikkomusmenettelyjä. Sen vuoksi EU:n normien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä viivästyy usein huomattavasti. Käytännössä normit ovat siis luonteeltaan jossain määrin teoreettisia.

Tiedonannon mukaan menettelyihin liittyvistä ja institutionaalisista esteistä huolimatta toimia voitaisiin huomattavasti tehostaa monilla aloilla. Siviili- ja kauppaoikeuden alalla on edelleen käytössä välivaiheen menettelyjä, jotka estävät päätösten vapaan liikkuvuuden Euroopassa esimerkiksi riitautettujen kanteiden yhteydessä. Kansalaiset ja yritykset eivät saa riittävästi suojelua joutuessaan riitaan EU:n ulkopuolisissa maissa olevien osapuolten kanssa. Virkatodistusten tunnustaminen jäsenvaltion ulkopuolella ei ole edelleenkään toteutunut. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole saattaneet henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Rikosoikeuden alalla jäsenvaltioiden välillä on edelleen eroavuuksia henkilöille oikeudenkäynnin yhteydessä myönnettävän suojelun tasossa. Rikosasioissa ei ole kyetty ottamaan käyttöön vähimmäismenettelytakeita. Jäsenvaltioiden viranomaisten välinen tuomittuja koskevien tietojen vaihto ei myöskään ole erityisen tehokasta. Myös operatiivisella tasolla on useita esteitä, jotka haittaavat poliisien toimintaa oman jäsenvaltion ulkopuolella.

Komission tiedonannossa mainitaan seuraavat esimerkit tulevaisuuden haasteista:

- EU-kansalaisten oikeus asua valitsemassaan jäsenvaltiossa
- Yksityisoikeudellisten kysymysten merkityksen kasvu
- Tietoverkkorikollisuuden kehittyminen
- Terrorismin uhka EU:lle
- EU:n ulkorajojen tehokas valvonta
- Muuttopaineet kolmansista maista EU:n alueelle
- Laittoman maahanmuuton taustatekijöihin puuttuminen ja koko ilmiön torjunnan tehostaminen
- Turvapaikkahakemusten käsittelyn yhdenmukaistaminen jäsenvaltioissa

Tiedonannon mukaan EU:ssa tarvitaan uusi monivuotinen ohjelma, joka suuntautuu tähänastisten edistysaskelten ja nykyisistä ongelmista saatujen kokemusten pohjalta kunnianhimoisesti tulevaisuuteen. Ohjelmassa olisi määriteltävä ensisijaiset tavoitteet seuraavaksi viideksi vuodeksi, jotta EU voi vastata tuleviin haasteisiin ja tarjota kansalaisille konkreettisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyviä hyötyjä.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen rakentaminen edellyttää myös vahvaa ulkoista ulottuvuutta, joka on sopusoinnussa EU:n ulkopolitiikan kanssa ja jolla edistetään eurooppalaisia arvoja, noudattaen samalla ihmisoikeuksia koskevia kansainvälisiä velvoitteita.

Kaikkien vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ulkopolitiikan vastaavien välineiden tehokasta täytäntöönpanoa. Toisaalta EU vahvistaa ja tehostaa ulkopolitiikkaansa luomalla yhteistyökumppanuuksia unionin ulkopuolisten maiden kanssa ja tekemällä oikeus- ja sisäasioissa yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Uuden ohjelman keskeinen teema on kansalaisten Euroopan rakentaminen. Kaikki tulevat toimet painottuvat kansalaisiin, ja niissä olisi otettava huomioon seuraavat keskeiset tavoitteet:

**1. EU edistää kansalaisten oikeuksia:** vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella ensisijaista on perusoikeuksien suojelu eli yksilön ja ihmisarvon sekä muiden perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien kunnioittaminen. On esimerkiksi huolehdittava näiden vapauksien toteutumisesta ja kansalaisen yksityiselämän suojelusta myös jäsenvaltion rajojen ulkopuolella varmistamalla henkilötietojen suoja. Lisäksi on otettava huomioon muita heikommassa asemassa olevien ihmisten erityistarpeet ja turvattava kansalaisten oikeudet myös unionin ulkopuolisissa maissa.

**2. EU helpottaa kansalaisten elämää:** Euroopan oikeusalueen toteuttamista on syvennettävä ja nykyisistä epäjohdonmukaisista käytänteistä on päästävä vähitellen eroon. Ensisijaisesti tarvitaan keinoja parantaa oikeussuojan saatavuutta, jotta kansalaiset voivat hyödyntää oikeuksiaan kaikkialla EU:ssa. Sopimus- ja kauppaoikeudellisissa asioissa voidaan tarjota talouden toimijoille keinoja, joita nämä tarvitsevat hyödyntääkseen täysimääräisesti sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia. Lisäksi olisi tehostettava oikeusalan ammattilaisten yhteistyötä ja turvattava riittävät resurssit, jotta voidaan poistaa esteet, jotka haittaavat oikeudellisten asiakirjojen tunnustamista muissa jäsenvaltioissa.

**3. EU suojaa kansalaisia:** EU:ssa olisi kehitettävä sisäisen turvallisuuden strategia, jotta voidaan parantaa turvallisuutta unionin alueella ja suojella kansalaisia. Toimintastrategiassa olisi keskityttävä lujittamaan poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä sekä lisäämään maahanpääsyn valvontaa EU:n alueelle tultaessa.

**4. EU tukee solidaarista yhteiskuntaa:** lähivuosien keskeisenä haasteena on kehittää sellaista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla varmistetaan solidaarisuus jäsenvaltioiden kesken ja kumppanuus unionin ulkopuolisten maiden kanssa, ja tämä politiikka olisi pantava tehokkaasti täytäntöön. Laillisille maahanmuuttajille olisi varmistettava uuden politiikan puitteissa selkeä, yhteisesti määritelty asema. Maahanmuutto ja eurooppalaisten työmarkkinoiden tarpeet on sovitettava paremmin yhteen, ja niihin on yhdistettävä kotouttamiseen ja koulutukseen liittyviä kohdennettuja toimia. Myös laittoman maahanmuuton torjuntaan tarkoitettujen välineiden täytäntöönpanoa olisi tehostettava. Näiden politiikkojen toteutuksen kannalta on keskeistä, että toimet ovat sopusoinnussa EU:n ulkopolitiikan kanssa. EU:n on myös lujitettava humanitaarista perintöään ja tarjottava suojelua niille, jotka sitä todella tarvitsevat.

Seuraavan monivuotisen ohjelman tehokas täytäntöönpano edellyttää, että otetaan käyttöön menetelmä, joka perustuu seuraaviin viiteen keskeiseen tekijään:

i) Sitä mukaa kun oikeus- ja sisäasioiden alalla laaditut politiikat ovat vähitellen vakiintuneet, ne tukevat toisiaan ja takaavat toiminnan johdonmukaisuuden. Jatkossa ne on sovitettava yhteen muiden EU:n politiikkojen kanssa.

ii) Jotta EU:n tasolla säädetyt normit ja yhteisesti vahvistetut politiikat toteutuisivat täysimääräisesti jäsenvaltioissa, olisi niiden täytäntöönpanoa tehostettava. Sen lisäksi, että edistetään EU:n säädösten

saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, olisi täytäntöönpanoa tuettava käytännön toimilla (esim. eri alojen ammattihenkilöstön välisten verkostojen vahvistaminen).

iii) EU:n lainsäädännön laadun parantaminen on asetettava jatkossakin etusijalle. EU:n on toiminnassaan keskityttävä niihin aloihin, joilla se voi vastata kansalaisten ongelmiin. Ehdotuksia laadittaessa olisi pohdittava sitä, miten ne vaikuttavat kansalaisiin ja heidän perusoikeuksiinsa sekä talouteen ja ympäristöön. Yhteisön säännöstöllä on suuri merkitys. Peräkkäiset institutionaaliset muutokset ovat lisänneet sen monimutkaisuutta, mikä on todennäköisesti osaltaan lisännyt täytäntöönpanon vaikeuksia.

iv) Kansalaiset odottavat, että EU:n toiminnalla saadaan aikaan tuloksia. On tärkeä parantaa EU:n tasolla hyväksytyjen välineiden ja uusien virastojen arviointia.

v) On varmistettava, että politiikan painopisteiden toteuttamiseen myönnetään riittävästi varoja, jotta politiikoilla saadaan aikaan suunniteltu hyöty. Tulevien rahoitusvälineiden on vastattava uuden monivuotisen ohjelman poliittisia tavoitteita, ja sitä varten on arvioitava nykyisten välineiden tehoa.

## **2. EU edistää kansalaisten oikeuksia**

Komission tiedonannossa korostetaan, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen keskeisiä arvoja ovat yksilön ja ihmisarvon kunnioittaminen. Nämä arvot sisältyvät myös unionin perusoikeuskirjaan. Perusoikeuksien suojelu on kehittynyt unionin oikeusjärjestelmässä. Unioni ja jäsenvaltiot voivat hyödyntää perusoikeusviraston ammattitaitoa. Jatkossa perusoikeuksia on tarkoitus vahvistaa siten, että unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Liittymisellä mm. tuetaan EY-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön yhdenmukaista kehitystä. Lisäksi EU tutkii komission julkaiseman raportin pohjalta, miten voitaisiin lisätä tietoisuutta rikoksista, joihin totalitaariset hallinnot ovat syyllystyneet.

Unionin kansalaisuuden perusteella eurooppalaisilla on tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, joiden on toteuduttava tehokkaasti käytännössä. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin 2004/38/EY tehokas täytäntöönpano on varmistettava. Komissio aikoo julkaista suuntaviivat ja valvoa direktiivin soveltamista. Lisäksi EU:ssa on tarkoitus ottaa käyttöön järjestelmä, jonka avulla kansalaiset voivat toimittaa keskeiset virkatodistukset vaivattomasti ja maksutta. Pitkällä aikavälillä on edistettävä näiden mm. siviilisäätä koskevien asiakirjojen vastavuoroista tunnustamisesta.

Syrjinnän, rasismien, antisemitismien, muukalaisvihan ja homofobian torjuntaa on jatkettava määrätietoisesti mm. rahoitusohjelmien avulla. Syrjinnän vastaisen lainsäädännön soveltamisen valvontaa on tehostettava. Lasten oikeudet on otettava järjestelmällisesti huomioon kaikissa EU:n politiikoissa. Tavoitteena on kehittää kunnianhimoinen eurooppalainen strategia lasten oikeuksista. Romanian integroitumista yhteiskuntaan on edistettävä ja heihin kohdistuvaa syrjintää vastaan on taisteltava. Yleisesti ottaen EU:ssa on vahvistettava kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten, huollettavana olevien henkilöiden ja väkivallan uhriksi joutuneiden naisten suojelua ja oikeusturvaa.

Samalla, kun henkilötietojen vaihto lisääntyy, on turvattava kansalaisten oikeus henkilötietojen suojaan. EU:ssa tarvitaan yksityisyyttä ja henkilötietoja suojaava järjestelmä, joka kattaisi kaikki unionin toimivaltaan kuuluvat alat. Järjestelmää sovellettaisiin sekä unionin sisällä että unionin suhteissa kolmansien maihin. Nopeat teknologiset muutokset voivat edellyttää vielä täydentäviä aloitteita, joilla varmistetaan näiden perusoikeuksien suoja. Komissio ehdottaa myös pohdittavaksi, voitaisiinko ottaa käyttöön eurooppalainen sertifiointijärjestelmä sellaisia teknologioita, tuotteita ja palveluja varten, joita käytettäessä tai tarjottaessa on otettava huomioon yksityiselämän suoja. Yhteistyössä kolmansien maiden kanssa EU:n olisi tuettava tietosuojaa koskevien kansainvälisten

standardien kehittämistä ja levittämistä. Komissio katsoo, että unionin Yhdysvaltain kanssa tietosuojan alalla tekemä työ voisi toimia pohjana tuleville sopimuksille.

Komission mukaan kansalaisten osallistumista demokraattiseen toimintaan unionissa on syytä tukea. Vuonna 2014 järjestettäviä Euroopan parlamentin vaaleja ajatellen olisi pohdittava, miten kansalaisia voitaisiin kannustaa äänestämään. Komissio ehdottaa äänestämisen ja vaaliluetteloon rekisteröitymisen helpottamista, sekä äänestyksen järjestämistä samalla viikolla, jolloin vietetään Eurooppa-päivää (9.toukokuuta). Lisäksi on mietittävä, miten toiseen jäsenvaltioon muuttaneita kansalaisia voitaisiin kannustaa osallistumaan demokraattiseen toimintaan asuinvaltiossaan.

Kun unionin kansalainen matkustaa unionin ulkopuolisessa maassa, jossa hänen omalla maallaan ei ole edustusta, hänen pitää saada suojelua muiden jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta. Tätä perusoikeutta ei tunneta kovin hyvin, ja sen käytännön soveltaminen ontuu. Diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevia yhteistyöpuitteita on lujitettava.

### **3. EU helpottaa kansalaisten elämää: oikeuden Eurooppa**

Tiedonannossa todetaan, että EU:n alueella tapahtuvan liikkuvuuden lisääntymisen myötä etusijalle olisi asetettava Euroopan oikeudenkäyttöalueen kehittäminen sekä niiden seikkojen poistaminen, jotka estävät kansalaisia käyttämästä oikeuksiaan. Tuomioistuinten päätökset olisi tunnustettava ja pantava täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa ongelmitta. Tiedonannossa korostetaan, että vastavuoroinen tunnustaminen on ehdoton edellytys Euroopan yhdentymiselle oikeusasioissa. Lisäksi korostetaan jo toteutettujen toimien määrätietoista täytäntöönpanoa ja oikeusalan toimijoiden keskinäisen luottamuksen lisäämistä.

#### **3.1. Vastavuoroisen tunnustamisen täytäntöönpanoa on jatkettava**

Siviilioikeuden alalla päätökset on pantava täytäntöön viipymättä. Siten eksekvatuuri tulee poistaa yleisesti siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Komissio katsoo tämän edellyttävän ensin lainvalintasääntöjen harmonisointia kyseisillä aloilla. Vastavuoroinen tunnustaminen voitaisiin laajentaa myös muille aloille, joilla sitä ei vielä sovelleta. Esimerkkinä komissio mainitsee perintö- ja testamenttiasiat, aviovarallisuussuhteet sekä pariskuntien erosta johtuvat varallisuusosoikeudelliset seuraukset. Nykyiset siviilioikeuden alan säädökset olisi koottava yhteen yksityisoikeudellista yhteistyötä koskeväksi säännöstöksi (koodiksi) täytäntöönpanon helpottamiseksi.

Rikosoikeuden alalla vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta olisi sovellettava menettelyiden kaikissa vaiheissa. Lisäksi vastavuoroinen tunnustaminen olisi ulotettava muuntyyppisiin päätöksiin, jotka voivat jäsenvaltiosta riippuen olla hallinnollisia tai rikosoikeudellisia. Näin todistajille ja rikoksen uhreille voidaan tarjota erityistä suojelua, joka on voimassa kaikissa jäsenvaltioissa. Samoin, tietyt sakot, jotka voivat jäsenvaltiosta riippuen olla rikosoikeudellisia tai hallinnollisia, tulee voida täytäntöönpanna myös toisessa jäsenvaltiossa. Komissio katsoo, että näin parannettaisiin erityisesti liikenneturvallisuutta sekä yleisesti ottaen varmistettaisiin EU:n politiikkojen noudattaminen. Vastavuoroinen tunnustaminen olisi lisäksi ulotettava oikeudenmenetyksiä koskeviin päätöksiin. Tätä varten olisi edistettävä järjestelmällistä tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Ensisijaisesti tämän tulisi koskea tiedonannon mukaan oikeudenmenetyksiä, jotka vaikuttavat kansalaisten turvallisuuteen ja talouteen: ammattikiellot, ajokiellot, kieltoa osallistua julkisiin hankintoihin tai toimia yhtiön johdossa. Lisäksi olisi pyrittävä varmistamaan, etteivät sisämarkkinoiden toimintaa haittaavat väärinkäytökset jää rankaisematta siksi, että tekijät siirtyvät jäsenvaltiosta toiseen.

#### **3.2. Keskinäiset luottamuksen lujittaminen**

Vastavuoroinen tunnustaminen edellyttää vastavuoroisen luottamuksen lujittamista. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on toteutettava erinäisiä toimenpiteitä.

Säädösten täytäntöönpanoa olisi tuettava tehokkaammin, erityisesti alan ammattilaisten keskuudessa. Eurojustia sekä siviili- ja rikosoikeudellisia verkostoja olisi hyödynnettävä tehokkaammin, jotta voidaan parantaa EU:n lainsäädännön soveltamista alan toimijoiden keskuudessa. Oikeusviranomaisille olisi tarjottava erityisesti sähköisiä apuvälineitä (kääntämisen apuvälineet, suojattu tietojenvaihtojärjestelmä, videokonferenssit jne.).

Tiedonannossa pidetään tärkeänä oikeusalan ammattilaisille tarkoitettujen vaihtomahdollisuuksien lisäämistä. Tällä pyrittäisiin keskinäisten väärinkäsitysten vähentämiseen. Alan ammattilaisten olisi EU:n tuella tehostettava verkostojaan sekä koordinoitava ja organisoitava paremmin toimintaansa. Olisi myös parannettava oikeusalan forumin toimintaa.

Tiedonannossa korostetaan koulutuksen merkitystä. Oikeusalan ammattilaisten koulutusta olisi lisättävä ja siitä olisi tehtävä säännöllistä. Komissio katsookin, että ennen tämän monivuotisen ohjelman loppua olisi pyrittävä varmistamaan, että kaikille uusille tuomareille ja syyttäjille annetaan järjestelmällisesti eurooppalaista koulutusta jossakin opinto-ohjelman vaiheessa. Tavoitteeksi komissio asettaa, että vähintään puolet kaikista tuomareista ja syyttäjistä tulisi olla osallistunut eurooppalaiseen koulutukseen tai ollut vaihdossa toisessa jäsenvaltiossa. Vastuu koulutuksesta on jäsenvaltioilla. Tiedonannossa myös korostetaan Euroopan tuomarikoulutusverkostoa (EJTN) ja katsotaan, että sille olisi myönnettävä taloudelliset resurssit, joilla varmistetaan asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Lisäksi olisi kehitettävä etäopiskeluohjelmia ja yhteisiä koulutusohjelmia. Eurooppalaisen koulutuksen on oltava järjestelmällinen osa uusien tuomareiden ja syyttäjien koulutusta.

Arviointia olisi vahvistettava. Arvioinnin tulisi kohdistua jo hyväksytyjen oikeudellisten säädösten ja politiikkojen tehokkuuteen. Arviointi on myös tarpeen niiden esteiden tunnistamiseksi, jotka haittaavat Euroopan oikeusalueen toimintaa. Arviointia olisi suoritettava säännöllisesti, ja sen avulla olisi parannettava kansallisten järjestelmien tunnettuutta ja siten lisättävä parhaiden käytänteiden vaihtoa.

Tiedonannon mukaan EU:n olisi autettava jäsenvaltioita parantamaan oikeusjärjestelmiensä laatua edistämällä parhaiden käytänteiden vaihtoa ja tukemalla oikeudenkäytön uudistamiseen tähtääviä hankkeita. Komissio katsoo olevan mahdollista, että tätä varten lyhyellä aikavälillä käynnistetään pilottiohjelma. Lisäksi tulisi jatkaa toimia, kuten twinning-yhteistyötä ja vertaisarviointia, EU:n ulkopuolisissa maissa.

### **3.3. Yhteisten normien kehittäminen**

Rikosoikeuden alalla on jatkettava aineellisen oikeuden lähentämistä (yhteiset määritelmät ja seuraamukset) eräiden vakavia, tyypillisesti rajat ylittävien rikoksien osalta. Lisäksi eräiden EU:n politiikkojen tehokas täytäntöönpano voi edellyttää, että jäsenvaltiot määrittelevät yhdessä rikokset ja niistä määrättävät seuraamukset.

Yksityisoikeuden alalla tarvitaan EU:n tasolla yhteisesti määriteltyjä vähimmäisnormeja, jotka koskevat eräitä siviiliprosessin näkökohtia. Lisäksi tarvitaan tällaiset normit vanhempainvastuuta koskevien päätösten (ml. lapsen huoltoa koskevat päätökset) tunnustamista varten. On myös pohdittava, miten yhtenäistää nykyinen kirjava käytäntö toisen jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisessa.

### **3.4. Euroopan oikeudenkäyttöalueen kansalaisille tarjoamat edut**

Tiedonannossa luetellaan erilaisia toimenpiteitä oikeussuojan saatavuuden parantamiseksi. Tällaisia ovat muun muassa oikeusapua koskevien toimien vahvistaminen, vaihtoehtoisten riidanratkaisukeinojen parantaminen, erityisesti kuluttajan oikeuksien alalla sekä toimet kielellisistä esteistä selviytymiseksi (esimerkiksi konekääntämisen lisääminen, videokokoustekniikan

hyödyntäminen etätulkauksessa). Lisäksi sähköistä oikeudenkäyttöä (E-justice) on hyödynnettävä muun muassa käyttämällä enemmän videoneuvottelutekniikoita. Tietyt eurooppalaiset menettelyt (esimerkiksi eurooppalainen maksamismääräys ja vähäisiä vaatimuksia koskeva menettely) tulee keskipitkällä aikavälillä voida toteuttaa sähköisesti. Eräät kansalliset rekisterit on tarkoitus vähitellen yhdistää. Komission mukaan EU:n olisi harkittava virallisten asiakirjojen oikeaksi todistamiseen liittyvien muodollisuuksien poistamista ja tarvittaessa voitaisiin ottaa käyttöön viralliset eurooppalaiset asiakirjat.

Tiedonannon mukaan EU aikoo vahvistaa rikoksen uhrien suojelua koskevaa lainsäädäntöä ja tukea tehokkaammin uhrien auttamiseksi luotuja järjestelmiä, erityisesti eurooppalaisten verkkojen välityksellä.

Komissio esittää myös taloudellisen toiminnan tukemiseksi erilaisia toimenpiteitä. Näitä ovat väliaikaiset ja suojaavat toimenpiteet, joilla voitaisiin lisätä menettelyiden nopeutta ja päätösten täytäntöönpanon tehokuutta. Tältä osin komissio mainitsee esimerkkinä eurooppalaisen pankkitalletusten takavarikointijärjestelmän käyttöönoton ja velallisen omaisuutta koskevan avoimuuden lisäämisen. Sopimusoikeuden osalta tiedonannossa tuodaan esille tarkoituksen olevan mallisopimusten laatimisen yksityishenkilöiden ja pk-yritysten käyttöön. Tämän lisäksi on mahdollista, että kehitetään vapaaehtoinen 28. sopimusoikeudellinen järjestelmä. Lisäksi komissio katsoo, että sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa voidaan edistää monin keinoin, kuten laatimalla yhteiset lainvalintasäännöt, jotka koskevat yhtiöoikeutta, vakuutus sopimuksia, saatavien siirtoa sekä lähentämällä pankkien maksukyvyyttömyysmenettelyyn sovellettavia kansallisia järjestelmiä. Tarvittaessa voidaan päättää sellaisten väärinkäytösten rikosoikeudellisesta sanktioimisesta, jotka voivat vaarantaa unionin rahoitusjärjestelmän ja talouden.

### **3.5. EU:n kansainvälisen roolin vahvistaminen oikeusasioissa**

Siviilioikeuden alalla EU:n on tehtävä tärkeimpien taloudellisten kumppaneiden kanssa kahdenvälisiä sopimuksia siviili- ja kauppaoikeudellisten päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Yksi vaihtoehto olisi avata uusi Luganon yleissopimus unionin tärkeimmille kumppanimaille. Lisäksi voitaisiin parantaa asiakirjojen tiedoksiantamista ja todisteiden vastaanottamista.

Rikosoikeuden alalla olisi määriteltävä ensisijaiset tavoitteet, joiden pohjalta neuvotellaan oikeusapua ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia sopimuksia. EU:n olisi myös tuettava kansainvälisen oikeudellisen yhteistyön keinoja kehittämällä tietojenvaihtoa parhaista käytänteistä ja kokemuksista unionin ulkopuolisten maiden kanssa.

Yleisesti EU:n on jatkettava tukeaan kumppanimaiden oikeus alalle ja näin edistettävä oikeusvaltioperiaatetta kaikkialla maailmassa. EU aikoo jatkaa toimintaa kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun epäinhimillisen ja halventavan kohtelun poistamiseksi.

## **4. Eurooppa suojaa kansalaisia**

Olisi laadittava EU:hun kohdistuvia haasteita koskevan yhteisen näkemyksen pohjalta sisäisen turvallisuuden strategia, jossa otetaan huomioon perusoikeuksien kunnioittaminen. Strategian tulee ilmentää jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta. Sen avulla voidaan selvittää tehtävänjakoa kansallisten viranomaisten ja unionitason välillä. Strategian tueksi olisi luotava päätöksentekomekanismi, jonka avulla voidaan määrittää toiminnan painopisteet. Sisäisen turvallisuuden strategia täydentäisi EU:n ulkoisen turvallisuuden strategiaa.

### **4.2.1 Tehokkaampi eurooppalainen poliisiyhteistyö**

Poliisiyhteistyön päätavoite on sellaisen rikollisuuden torjuminen, joka on tyypillisesti luonteeltaan rajat ylittävää. Tässä EU voi tuoda lisäarvoa. Eurooppalainen tietomalli helpottaa operatiivisten toimijoiden työtä selkeyttämällä eri tiedonvaihdon kanavia

Europolin mahdollisuuksia on hyödynnettävä tehokkaammin. Se on järjestelmällisesti osallistuttava suuriin rajat ylittäviin operaatioihin ja oltava ajan tasalla yhteisten tutkintaryhmien perustamisesta. Tiedonvaihto on varmistettava ja Europolin on luotava yhteydet Eurojustin kanssa jotta työn seuranta juridisella tasolla voidaan varmistaa. Europol voisi ottaa Euroopan poliisiakatemiaalta koulutuksellisen roolin.

Europolin tulisi myös laajentaa kansainvälistä ulottuvuuttaan muodostamalla läheisemmät yhteydet EU:n naapurivaltioihin ja alueisiin. Sen tulisi työskennellä läheisemmin EU:n poliisimissioiden kanssa ja edistää standardeja ja hyviä käytänteitä poliisioperaatioissa EU:n ulkopuolisissa valtioissa

Tehokas poliisiyhteistyö edellyttää läheisten yhteistyösuhteiden kehittämistä EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa, joiden kanssa EU:n tulisi tarvittaessa solmia poliisiyhteistyösopimuksia. Tässä EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimien on oltava yhtenäisemmät.

Oleellinen tavoite on myös estää rikollisten hyötyminen välttymällä tutkinta- ja syytetoimista rajoista vapaan alueen seurauksena. Operatiivisen tehokkuuden kriteerillä on päätettävä toimitaanko alueellisella, valtiollisella vai eurooppalaisella tasolla. Synergioita on luotava eri tason toimijoiden välillä (Europol, yhteisöpetostapauksissa OLAF, Interpol). Olisi luotava malli yhteisille poliisi- ja tulliyhteistyökeskuksille, jota voisi hyödyntää laajoissa yleisötapauksissa, ja näitä kokemuksia tulisi hyödyntää rikollisuuden riskinarvioinnissa.

EU:n olisi kyettävä vertailemaan tilastoja ja torjumaan rikollisuutta sekä järjestäytyneen että paikallisen rikollisuuden osalta. Tähän vaikutusten arviointiin olisi kehitettävä tilastollisia työkaluja. Olisi kehitettävä yhteinen lähestymistapa joka tarjoaa puitteet paikallisille ja kansallisille toimijoille. EU:n rikosentorjuntaverkoston toimintaa on hyödynnettävä tehokkaammin.

#### **4.2.2. Rikosoikeusjärjestelmä**

Unioni rakentaa kattavaa järjestelmää todisteiden saamiseksi rajat ylittävissä tapauksissa. Tämän tulisi tarkoittaa todellista Eurooppalaista todisteiden luovutusmääräystä, joka korvaisi kaikki olemassa olevat instrumentit. Määräys voitaisiin tunnustaa automaattisesti ja sitä voitaisiin käyttää koko unionissa. Instrumentissa voitaisiin määritellä määräajat täytäntöönpanolle ja rajoittaa kieltäytymisperusteita mahdollisimman pitkälle. Tulisi myös harkita eurooppalaista lainsäädäntökehystä sähköisille todisteille, eurooppalaista määräystä saattaa henkilöt oikeuteen niin, että videokonferenssimahdollisuuksia hyödynnetään sekä minimiperiaatteita, jotka helpottaisivat rajat ylittävää todisteisiin pääsyä, tieteellinen todistelu mukaan lukien.

Eurojustin vahvistamista tulee jatkaa, erityisesti mitä tulee järjestäytyneen rikollisuuden tutkintaan. Työtä tulee myös jatkaa eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) osalta. ECRIS tulee laajentaa kattamaan unionin ulkopuolisten maiden kansalaiset.

Samanaikaisesti tulee vahvistaa puolustuksen oikeuksia. Edistyminen on tärkeää paitsi yksiköiden oikeuksien, myös keskinäisen luottamuksen ja kansalaisten tuen näkökulmasta. Temaattisen toimintaohjelman puitteissa prosessuaalisten minimioikeuksia koskevaa työtä voisi laajentaa kattamaan syyttömyysolettama ja esitutkintavankeus.

Komissio toteaa, että vankila on usein radikalisoitumisen paikka. Siksi tulisi harkita vankilarangaistusten vaihtoehtoja koskevien pilottihankkeiden rahoittamista yhteisöohjelmista.

#### 4.2.3.1. Rajavalvonta

Yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän kehittäminen vaatii Schengenin säännösten jatkuvaa modernisointia ja yhteistyön lisäämistä, jotta taataan tavaroiden ja ihmisten rajanylitysten valvonnan parempi koordinaatio.

Frontexin koordinoimaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä täytyy parantaa. Frontexilla tulee olla keskeinen asema ulkorajojen rajavalvonnassa. Sen operatiivista kykyä pitää parantaa, erityisesti alueellisten tai erityistoimipisteiden avulla. Tärkeimpinä kehityskohteina ovat vapaaehtoisuuteen perustuva yhteisoperaatioiden johtaminen, omien resurssien käyttäminen ja kyky mobilisoida tarvittavaa henkilöstöä helposti operaatioihin.

Ulkorajoilla tehtäviä erityyppisiä tarkastuksia (turvallisuus-, raja- ja tullitarkastukset) täytyy rationalisoida erityisesti erottamalla yksityinen ja kaupallinen liikenne toisistaan. Joissain tapauksissa tämä vaatii nykyisen infrastruktuurin kehittämistä ja uuden teknologian käytön lisäämistä. Tämä on mahdollista tiivistämällä kansallisten viranomaisten yhteistyötä, jolloin samalla rajan ylittäminen helpottuu ja resursseja käytetään optimaalisesti.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää suojattomassa asemassa oleviin henkilöihin ja ryhmiin. Etusija tulee antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville sekä yksin matkustavien alaikäisten vastaanottamiselle. Keskeistä on koordinoida Frontexin ja Turvapaikkaviraston toimintaa otettaessa kiinni laittomasti rajan ylittäviä henkilöitä. Euroopan unionin täytyy myös tarkastella kansainvälisiä merialueen valvonnan sääntöjä säilyttäen samalla välttämättömän meripelastustoimenpiteiden velvollisuuden.

Euroopan rajojen valvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittämistä jatketaan. Järjestelmän tulee mahdollistaa vuoteen 2013 mennessä etelä- ja itärajoja koskevan valvontatiedon vaihtamisen jäsenmaiden kesken sekä Frontexin kanssa.

Euroopan unioni pyrkii kehittämään ja tiivistämään yhdennettyyn rajaturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

#### 4.2.3.2. Tietojärjestelmät

SIS II ja VIS järjestelmien kehitystyö saatetaan päätökseen ja ne otetaan täyteen operatiiviseen käyttöön. Järjestelmien hallinta voidaan vakiinnuttaa perustamalla uusi virasto.

Rajanylitystietojärjestelmä (entry-exit) perustetaan ulkorajanylitysten rekisteröimiseksi rannan rekisteröityjen matkustajien ohjelmien kanssa. Kehittämistehtävä voidaan antaa uudelle virastolle tarkoituksena saada järjestelmät käyttöön vuodesta 2015 alkaen.

#### 4.2.3.3. Viisumipolitiikka

Viisumipolitiikan osalta on kirjattu viiteen eri teemaan liittyviä toimia. Nämä aihepiirit ovat viisumipolitiikan tehokas toimenpano, alueelliset toimet, viisumihelpotussopimukset, viisumivollisuuden ja -vapauden määräytyminen sekä viisuminmyönnön yhtenäistäminen. Viisumipolitiikkaa koskevaan jaksoon liittyy keskeisesti myös edellisessä jaksossa olevat yhteiseen viisumijärjestelmään (VIS) liittyvät kirjaukset.

EU:ssa jo käytössä olevat viisumipolitiikan välineet on pantava tehokkaasti täytäntöön. Uuden viisumisäännösten voimaantulo ja VIS-järjestelmän asteittainen käyttöönotto lisäävät johdonmukaisuutta ja tehokkuutta. Lisäksi mainitaan, että viisumipolitiikka on tärkeä apuväline EU:n ulkosuhteiden alalla. Siksi se on nivottava osaksi laajempaa näkemystä, jossa otetaan huomioon sisä- ja ulkopolitiikan eri painopistealueet.

Schengen-valtioiden konsuliyhteistyötä koskevilla alueellisilla ohjelmilla tuetaan VIS-järjestelmän asteittaista käyttöönottoa. Ohjelmiin sisältyisivät jäsenvaltioiden konsuliviranomaisille annettava EU-asioiden koulutus, yhteiset viisumikeskukset ja jäsenvaltioiden keskinäiset edustussopimukset, EU:n ulkopuolisissa maissa toteutettavat tiedotus- ja valistuskampanjat ja säännöllisen vuoropuhelun käyminen näiden maiden kanssa.

Olisi myös arvioitava, onko tarpeen tehdä uusia viisumien myöntämisen helpottamista koskevia sopimuksia (niin sanotut viisumihelpotussopimukset). Tältä osin edellytetään mahdollisilta uusilta sopimuskumppaneilta biometristen passien käyttöönottoa, ja lisäksi olisi neuvoteltava laittomasti oleskelevien henkilöiden takaisinotosta.

Viisumivelvollisuuden ja -vapauden määräytymisen osalta tarkistettaisiin säännöllisesti luettelot maista, joiden kansalaisilta ei vaadita viisumia, ja maista, joiden kansailta se vaaditaan (niin sanotut positiiviset ja negatiiviset luettelot) näiden EU:n ulkopuolisten valtioiden tilanteen järjestelmällisen arvioinnin perusteella. Arviointiperusteita olisivat matkustusasiakirjojen turvallisuus, rajatarkastusten laatu, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan hallinta, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehokkuus ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä kutakin maata koskevan EU:n ulkosuhdepolitiikan noudattaminen. Tässä yhteydessä olisi hyödynnettävä kaikkia vuoropuheluun liittyviä mahdollisuuksia.

EU:n on kuitenkin mentävä vielä pidemmälle ja harkittava yhteisen Schengen-viisumin käyttöönottoa. Schengen-viisumin myöntäisi jatkossa mahdollisuuksien mukaan yksi yhteinen konsuliviranomainen, ja myöntämisperusteet takaisivat kaikkien hakijoiden tasavertaisen kohtelun. Viisumin myöntämisessä olisi myös vähitellen siirryttävä hakijan yksilöllisten riskien arviointiin, kun nykykäytännön mukaan arvioidaan hänen kansalaisuuteensa liittyviä riskioletuksia. Tämä tulisi mahdolliseksi, kun otettaisiin käyttöön järjestelmät, joiden avulla voidaan ennalta kerätä tietoa henkilöistä, jotka haluavat matkustaa johonkin EU:n jäsenvaltioon.

### **4.3 Yhteiset tavoitteet**

EU voi tuoda todellista lisäarvoa sellaisen rikollisuuden torjuntaan, joka edellyttää tehokasta yhteistä toimintaa. Sisäisen turvallisuusstrategian tulee keskittyä näihin alueisiin.

#### **4.3.1 Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuminen**

Euroopan on asetettava tavoitteet rikollisuuden torjunnassa tunnistamalla sellaiset rikollisuuden lajit, joihin voidaan käyttää yhdessä kehitettyjä työkaluja. Nämä toiminnan pilottialueet ovat ideoiden ja menettelyjen laboratorio. Näiden rikollisuuden ilmiöiden torjunta käsittää järjestelmällisen tiedonvaihdon, eurooppalaisten tutkintamenetelmien käytön laajasti sekä yhteisten tutkinta- ja torjuntamenetelmien kehittämisen tarvittaessa. Testattuja menetelmiä voitaisiin käyttää laajemminkin tiettyihin luonteeltaan rajat ylittäviin vakavan rikollisuuden muotoihin kuten salakuljetus ja piratismi.

#### **- Ihmiskauppa**

Ihmiskauppa on vakava rikos ihmisoikeuksia vastaan. Sen torjunnassa on otettava käyttöön kaikki ehkäisyyn, lainvalvonnan ja uhrien suojelun keinot. Ehkäisyssä on kansalaisyhteiskunta huomioitava tehokkaammin ja eri toimijoiden yhteistyötä on tehostettava. EU:n ulkopuolisia valtioita on rohkaistava ratifioimaan ja täytäntöön panemaan asianomaiset kansainväliset instrumentit.

Lähtömaiden konsulaatteja on hyödynnettävä torjuttaessa väärennettyjä viisumeja. Mahdollisille uhreille, erityisesti naisille ja lapsille, suunnattuja tiedotuskampanjoita tulisi toteuttaa yhteistyössä paikallisviranomaisten kanssa. Ihmiskaupan verkostojen torjuminen edellyttää tiedustelutietojen keräämistä ja strategisia analyysejä yhteistyössä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Rajavalvontaa on tehostettava.

Uhreja on suojeltava ja autettava eri toimin: immuniteetti rikosoikeudellisista menettelyistä, oleskelun sääntely, puitteiden kehittäminen korvauksille, apu uudelleen sijoittautumiseen lähtömaassa vapaaehtoisen paluun yhteydessä sekä yhteistyön helpottaminen tutkimuksessa.

### **- Lasten seksuaalinen väärinkäyttö ja lapsipornografia**

EU:ssa 10-20 %:a lapsista uhkaa seksuaalisen väärinkäytön riski. Lasten suojelu näitä vaaroja vastaan on olennainen osa lasten oikeuksia. EU:n on kehitettävä ehkäisymekanismeja, esimerkiksi jäsenvaltioiden välinen tiedonvaihto pedofiiliarikoksista tuomituista uusintarikollisuuden estämiseksi.

Internetissä olevan lapsipornografian torjuminen edellyttää läheistä yhteistyötä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa, jotta voidaan yksilöidä ja sulkea tai estää pääsy pedofiliaa sisältäville verkkosivuille. Europolilla on tässä johtava rooli huomioiden sinne kehitettävä alusta joka helpottaa jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä. Tätä täydentää EU:n turvallisempi internet ohjelman 2009-2013 toimet.

Kansainvälistä aktiivista politiikkaa tarvitaan jotta voidaan peruuttaa rikollisten palveluntarjoajien internetosoitteet ja helpottaa EU:n ulkopuolisten verkkosivujen pikaista sulkemista.

### **- tietoverkkorikollisuus**

Digitaalinen talous on kasvun olennainen tekijä. EU:n tulee edistää sellaisia politiikkoja, jotka takaavat erittäin turvallisen verkkoturvallisuuden.

EU:n on selkiytettävä verkkomaailmaan liittyviä oikeuspaikkasääntöjä ja oikeudellista puitteistoa tehostamaan tutkintaa rajat ylittävissä tapauksissa. On luotava oikeudellinen puitteisto joka sallii lainvalvontaviranomaisten ja operaattoreiden väliset yhteistoimintasopimukset. Kansallisten viranomaisten välisen verkoston on koordinoitava jäsenvaltioiden toimia tehokkaammin. Tässä Europolilla ja sen alustalla on rooli resurssikeskuksena.

### **- taloudellinen rikollisuus**

EU:n on heikennettävä globalisoituneen talouden järjestäytyneelle rikollisuudelle tarjoamia mahdollisuuksia, erityisesti finanssijärjestelmän haavoittuvuutta kärjistävän kriisin aikana. Asianmukaiset resurssit on osoitettava jotta haasteeseen voidaan vastata tehokkaasti. Tässä tarkoituksessa on kehitettävä tutkimuksen ja tieteellisen taloudellisen analyysin kapasiteettia, yhdistämällä resursseja erityisesti koulutuksessa.

Rahanpesun alalla sitä torjuvien yksiköiden (FIU) on koordinoitava toimintaansa tehokkaammin. Eurooppalaisen tietomallin puitteissa yksiköiden analyysit voitaisiin syöttää esimerkiksi Europolissa sijaitsevaan epäilyttäviä siirtoja koskevaan tietokantaan. Kaikkea tietoa on hyödynnettävä epäilyttävien käteissiirtojen tunnistamiseksi.

Veronkierron ja yksityisen korruption syytöimintää on tehostettava. Taloudellisilla markkinoilla markkinoiden petollisen hyödyntämisen ennakkoon havaitsemista (sisäpiirikaupat ja markkinoiden manipulointi) sekä varojen väärinkäytön havaitsemista on tehostettava. Mikäli tarpeellista, on oltava mahdollisuus rikosoikeudellisiin sanktioihin erityisesti juridisten henkilöiden kohdalla.

Koska oikeudellinen puitteisto konfiskaation ja takavarikon osalta on jo luotu, on eurooppalainen varojen takaisinsaantiin liittyvä verkosto laitettava toimintaan mahdollisimman pian.

EU:n on luotava tavoitteet läpinäkyvyydessä ja korruption torjunnassa. Jäsenvaltioiden ajoittaisessa toimien arvioinnissa on helpotettava hyvien käytänteiden vaihtoa erityisesti korruption vastaisen verkoston puitteissa. Nykyisten järjestelmien ja yhteisten kriteerien pohjalta tulisi kehittää toimien tehokkuuden mittareita. Tulisi kiinnittää enemmän huomiota korruptionvastaisiin toimiin eri aloilla (julkiset menettelyt, taloudellinen valvonta ym.).

Väärennöstoiminta on vakava vaara kuluttajille ja talouksille. Tämän ilmiön tutkintaa on tehostettava ja varmistettava, että lainvalvontanäkökohtiin kiinnitetään suurempaa huomiota tulevan eurooppalaisen väärennösten ja piratismiin havaintoaseman toiminnassa. Kaupallisen tason rikollisuudessa on rohkaistava rikosoikeudellisten sanktioiden harmonisointiin jäsenvaltioissa (komission jo tekemän ehdotuksen pohjalta).

### **- huumausainestrategia**

EU:n huumausainestrategia (2005-2012) edistää globaalia tasapainoista, samanaikaisesti sekä tarjonnan että kysynnän vähentämiseen perustuvaa lähestymistapaa. Strategia päättyy Tukholman ohjelman aikana. Se on uudistettava komission päävastuulla ja EU:n huumausaineiden seurantakeskuksen ja Europolin tuella. Uudistamisen on perustuttava huumausaineiden toimintasuunnitelman (2009-20212) yksityiskohtaiseen arviointiin.

Neljän periaatteen on ohjattava EU:n toimia;

- koordinaation tehostaminen kansallisella, eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla, erityisesti tiettyjen alueiden kanssa.
- tasapainoisen lähestymistavan levittämisen edistäminen huumausaineilmiöön kansainvälisissä organisaatioissa ja yhteistyössä EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa.
- kansalaisyhteiskunnan aktivoiminen, erityisesti sellaisten aloitteiden kuin eurooppalaiset toimet huumeita vastaan, vahvistaminen.
- tutkimuksen ja tiedottamisen tehostaminen tavoitteena luotettavat tiedot käytettävyyks.

### **4.3.2 Terrorismin uhkan vähentäminen**

EU:n on taattava terrorismin torjunnassa kaikkien työkalujen hyödyntäminen. Kansallisten viranomaisten on osaltaan kehitettävä ehkäisymekanismia erityisesti kyetäkseen havaitsemaan uhkat varhaisessa vaiheessa. Prioriteettialueita on kolme.

Radikalisaation torjumista koskevia aloitteita on lisättävä kansallisten politiikkojen tehokkuuden arviointien perusteella haavoittuvissa ihmisryhmissä (erityisesti vankiloissa ja koulutuslaitoksissa). Yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa on vahvistettava jotta voidaan ymmärtää tekijöitä ilmiön takana, ja tuettava strategioita jotka rohkaisevat ihmisiä luopumaan terrorismista. Samalla kulttuurien ja uskontojen välistä vuoropuhelua on kehitettävä tietoisuuden ja erilaisten yhteisöjen ymmärtämisen lisäämiseksi. Muukalaisvihan torjunnan tehostaminen auttaa juurimaan tämän tyyppistä radikalisoitumista.

Internetin käyttöä terroristisessa tarkoituksessa on valvottava tehokkaammin, erityisesti vastuuviranomaisten toiminnallista kapasiteettia on lisättävä. Sopivia teknisiä voimavaroja on oltava käytössä sekä yhteistyötä yksityisen puolen ja viranomaisten kesken on tehostettava. Tavoitteena on vähentää terroristisen propagandan levittämistä ja tukea käytännön toimia. Yhteistyön tulisi helpottaa terroristiverkostojen jäsenten tunnistamista.

Terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia oikeudellisia välineitä on sopeutettava uusiin mahdollisiin talousjärjestelmän haavoittuvuuksiin ja terroristien käyttämiin uusiin maksumenetelmiin. On oltava mekanismi joka sallii sekä talousvirtojen riittävän valvonnan että tehokkaan ja läpinäkyvän terrorismia todennäköisesti rahoittavien ihmisten ja järjestöjen yksilöinnin. On valmisteltava hyväntekeväisyysjärjestöjä koskevia suosituksia näiden läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden lisäämiseksi.

EU:n on taattava toimiensa yhteensopivuus kansainvälisten standardien kanssa ja toimittava aktiivisesti terrorismin torjumiseksi eri monenvälisillä foorumeilla, erityisesti YK:ssa.

Terrorismin riskin hallitsemien edellyttää erityisiä ehkäisymekanismeja. Jotta uhkaa voidaan analysoida eurooppalaisella tasolla, yhteistyössä Europolin kanssa on luotava yhteisiin muuttujiin perustuva menetelmä. EU:n kriittisen infrastruktuurin suojeluohjelma on täytäntöön pantava. Ohjelman on sisällytettävä liikenne- ja energiasektoreiden lisäksi muita infrastruktuureja jotka ovat olennaisia julkiselle ja taloudelliselle toiminnalle (tietojärjestelmät). CBRN- materiaalit (kemikaalinen, biologinen, radiologinen, ydinvoima), joita saatetaan käyttää laaja-alaisen terrori-iskujen toteuttamiseen, on luetteloitava ja alistettava turvallisuus- ja jäljitettävyystoimille. Tämä edellyttää yhteistyötä erityisesti yksityisen sektorin kanssa sekä epäilyttäviä liikkeitä koskevan varoitusjärjestelmän luomista. EU:n räjähteiden turvallisuutta koskeva toimintasuosunnitelma on myös täytäntöön pantava ja räjähteiden turvallisuutta koskevaa tiedottamista tehostettava. On luotava oikeudellinen puitteisto vastaamaan lähtöaineisiin liittyviin vaaratekijöihin.

## **5. EU tukee solidaarista yhteiskuntaa**

### **Eheämmän yhteiskunnan edistäminen: Vastuun ja solidaarisuuden osoittaminen maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä**

Muuttoliikkeiden hallinta todetaan olevan yksi EU:n suurimmista haasteista tulevana vuosina. Maahanmuutolla on keskeinen merkitys EU:n väestön kehitykselle ja talouden menestykselle pitkällä aikavälillä. Yhteisen maahanmuuttopolitiikan luominen on näin ollen keskeinen prioriteetti tulevana vuosina. Solidaarisuuden tulee olla komission mukaan tämän yhteisen politiikan keskiössä ja EU:n tulee tarjota enemmän tukea erityisten maahanmuuttopaineiden alla oleville jäsenmaille. Maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpano on pohjana EU:n toimille. Poliitiikan toimeenpanoa tarkastellaan säännöllisesti Eurooppa-neuvostossa.

Maahanmuuton hallinnan rahoitusta tulisi komission mukaan arvioida uudestaan nykytilanteen valossa, jotta se vastaisi paremmin jäsenmaiden tarpeisiin.

#### **5.1. ”Dynaaminen maahanmuuttopolitiikka”**

Maahanmuuttopolitiikan tulee olla osa pitkän aikavälin visiota, jossa korostuvat perusoikeudet ja ihmisarvon kunnioitus. Poliitiikan tulee myös pystyä vastaamaan globalisaation myötä lisääntyneeseen liikkuvuuteen painottamalla sosiaalisia, taloudellisia ja kulttuurisia oikeuksia.

##### *5.1.1. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan lujittaminen*

Maahanmuuttokysymysten tulee olla keskeinen osa EU:n ulkosuhteita. Tarvitaan aitoa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Kokonaisvaltaista lähestymistapaa tulisi komission näkemyksen mukaan lujittaa seuraavin toimin:

- Vuoropuhelua ja kumppanuutta lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tulee vauhdittaa, prioriteettina Afrikka sekä Itä- ja Kaakkois-Eurooppa ml. solmimalla kolmansien maiden kanssa uusia

erityissopimuksia, jotka kattavat kokonaisvaltaisen lähestymistavan ulottuvuudet (laittoman maahanmuuton torjunta, laillisen maahanmuuton ja liikkuvuuden edistäminen, maahanmuutto ja kehitys)

- luomalla solidaarisuuteen perustuva järjestelmä laitton maahanmuuton ehkäisemiseksi Välimerellä

- hyödyntämällä kaikkia kokonaisvaltaisen lähestymistavan välineitä täysipainoisesti ml. liikkuvuuskumppanuuksien roolin vahvistaminen

- laitton maahanmuuton ja ihmiskaupan hallitsemiseksi on kehitettävä muuttoreittejä koskevaa informaatiota, edistettävä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa rajavalvonnassa sekä edistettävä paluuta tukevia toimia palauttamisen helpottamiseksi

- on kehitettävä uusia aloitteita muuttoliikkeiden kehitysvaikutusten parantamiseksi (mm. rahalahetykset, maahanmuuttajayhteisöjen tuki kehitykselle, aivovuodon ehkäisy)

- vahvistamalla eri yhteistyövälineiden avulla kolmansien maiden maahanmuuttohallintojen valmiuksia hallita muuttoliikkeitä ja tarjota suojelua

- kiinnittämällä huomiota maahanmuuttopolitiikan ja muiden politiikkojen kuten sosiaali-, talous- ja kauppapolitiikan välisiin suhteisiin

#### *5.1.2. Työmarkkinoiden tarpeet huomioon ottava johdonmukainen politiikka*

Työperusteista maahanmuuttoa olisi kehitettävä vastaamaan paremmin jäsen maiden työmarkkinoiden tarpeita. Näin hyödynnetään myös paremmin maahanmuuttajien taitoja ja helpotetaan heidän kotoutumistaan. Unioni tarvitsee yhteiset ja joustavat puitteet työvoiman maahanmuutolle. Yhteinen kehys kunnioittaa jäsenmaiden toimivaltaa päättää maahan päästettävän työvoiman määrästä. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä maahanmuuttajien liikkuvuuteen unionin sisällä ja toisaalta työpaikan menettämisen vaikutus oleskelulupien voimassaoloon.

Komissio ehdottaa harkittavaksi maahanmuuttokysymysten seurantakeskuksen perustamista sekä kokonaisarviointia siitä, millaisia tietoja ja taitoja Eurooppa tarvitse vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi ehdotetaan eurooppalaisen vuoropuhelufoorumin perustamista. Myös tutkintojen ja pätevyysien vastavuoroinen tunnustaminen olisi tärkeää.

#### *5.1.3. Ennakoivan politiikan tavoitteena yhteinen eurooppalainen asema laillisille maahanmuuttajille*

Laillisen maahanmuuton myönteisten seurausten maksimoimiseksi tarvitaan selkeää, läpinäkyvää ja oikeudenmukaista lähestymistapaa, joka huomioi inhimilliset näkökohdat. Tämän toteuttamiseen tarvittaisiin komission mukaan ”maahanmuuttosäännöstöä” (”immigration code”), joka takaisi maahanmuuttajille yhdenmukaiset oikeudet samaan tapaan kuin yhteisön kansalaisille. Kyse olisi komission mukaan olemassa olevan lainsäädännön kodifioinnista yhdeksi paketiksi ja samassa yhteydessä tehtävistä säännösten tarkennuksista ja/tai yksinkertaistamisista.

EU:lla tulisi olla yhteiset säännöt perheen yhdistämisessä. Jäsenvaltioiden lainsäädännöt eroavat tältä osin toisistaan merkittävästi, joten olisi harkittava perheen yhdistämisdirektiivin muuttamista (laajan kuulemisen pohjalta).

Myös maahanmuuttajien kotoutumista tulee parantaa. Tarvitaan lisäponnistuksia kansallisella, alueellisella ja paikallistasolla. Komissio ehdottaa yhteistä koordinaatiomekanismia, joka tukisi jäsenmaiden toimia mm. identifioimalla yhteisiä käytäntöjä ja eurooppalaisia malleja, kehittämällä

yhteisiä indikaattoreita nykyisten politiikkojen arvioimiseksi, lähentämällä kotoutumis- ja muita politiikkoja (mm. koulutuspolitiikka ja koulujen kriittinen rooli mainitaan) sekä parantamalla kansalaisyhteiskunnan konsultointia ja mukanaoloa kotouttamispolitiikan kehittämisessä.

#### *5.1.4. Laittoman maahanmuuton tehokkaampi torjunta*

Laittoman maahanmuuton ehkäisy todetaan täydentävän keskeisellä tavalla laillista maahanmuuttoa koskevan yhteisen politiikan luomista. Komission mukaan työtä tulee vahvistaa seuraavilla osa-alueilla:

- Laittoman työnteon vastustaminen ehkäisevin ja lainvalvontatoimenpitein huolehtimalla samalla uhreiksi joutuneiden maahanmuuttajien suojelusta Työnantajasanktiodirektiivin täytäntöönpanoa on tuettava ja seurattava.
- Ihmiskauppaan ja -salakuljetukseen on sovellettava nollatoleranssia, mikä edellyttäisi mm. työpaikoilla tapahtuvan valvonnan lisäämistä; lisäksi tulisi pohtia ihmiskaupan uhreille myönnettävän oleskeluluvan ehtojen yksinkertaistamista.
- Tehokkaan palautuspolitiikan luominen lakia ja ihmisarvoa kunnioittaen ml. paluudirektiivin täytäntöönpanon monitorointi ja operatiivisen yhteistyön tehostaminen paluukysymyksissä. Pidemmällä aikavälillä ja lainsäädännön arvioinnin jälkeen tulisi panna täytäntöön maastapoistamispäätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Vapaaehtoista paluuta on edistettävä ja tuettava erityisesti nykyisten rahoitusvälineiden kautta.
- On tutkittava jäsenmaiden käytäntöjä ja harkittava yhteisten normien luomista koskien laittomasti oleskelevia henkilöitä, joita ei voida syystä tai toisesta palauttaa. Jäsenmaiden tiedonvaihtoa laillistamisista tulisi parantaa ja tiedonvaihdon tulisi laatia suuntaviivat.
- EU:n alueelle laittomasti ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten henkilöiden ilmiöön olisi puututtava tehokkaammin. Tarkastelun perustella tulisi laatia toimintaohjelma, jonka avulla voidaan lujittaa ja täydentää olemassa olevia välineitä sekä tiivistää yhteistyötä lähtömaiden kanssa.

## **5.2. Turvapaikkapolitiikka: Yhteinen suojelun ja solidaarisuuden alue**

EU:n tulee jatkaa todellisen suojelun ja solidaarisuuden alueen rakentamista, joka pohjaa ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, korkeisiin suojelun standardeihin ja kansallisten järjestelmien laadun parantamiseen, samalla vahvistaen väärinkäytön vastaisia toimia.

### *5.2.1. Suojelu perustuu yhteisiin sääntöihin*

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen lainsäädäntöinstrumentit tulee hyväksyä nopeasti, tavoitteena sada aikaan vuoteen 2012 mennessä yhteinen turvapaikkamenettely ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden yhdenmukainen asema.

Operatiivisella tasolla on annettava turvapaikka-asioiden tukivirastolle (EASO) tarvittavat resurssit. Jäsenmaiden päätöksenteon laatua parannetaan yhteisten koulutusmodulien ja paremman lähtömaatiedon avulla. Myös kansalliset tuomioistuinten tulisi olla mukana tässä prosessissa. EASOn tehtäviä voidaan myöhemmin laadittavan arvioinnin pohjalta vuonna 2013 laajentaa siten, että niissä otetaan huomioon edistys solidaarisuuden ja vastuunjaon kehityksessä.

Yhteisten sääntöjen noudattamisen tiukka valvonta ja asianmukainen soveltaminen takaa järjestelmän uskottavuuden ja jäsenmaiden keskinäistä luottamusta. Voitaisiin harkita säännöllisesti

sovellettavien arviointimekanismien perustamista helpottamaan jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmien lähentymistä.

On myös parannettava suojelua saavien henkilöiden kotoutumista sekä pohdittava ratkaisuja sellaisten turvapaikanhakijoiden asemaan, jotka eivät voi saada pakolaisstatusta tai toissijaista suojelua, mutta joita ei voida syystä tai toisesta palauttaa.

Toisen vaiheen instrumenttien yksityiskohtaisen arvioinnin pohjalta vuoden 2014 loppuun mennessä EU:n tulisi muodollisesti vahvistaa vastavuoroisen tunnustamisen periaate kansainvälistä suojelua koskevissa päätöksissä.

### *5.2.2. Vastuunjako ja solidaarisuus jäsenmaiden välillä*

Tarvitaan todellista vastuunjakoa pakolaisten vastaanottamisessa ja kotouttamisessa. On tutkittava uusia mahdollisuuksia tältä osin.

Tulisi harkita vapaaehtoisuuteen ja koordinaatioon perustuvaa mekanismia kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirtämiseksi EU:n sisällä. Ensimmäinen vaihe koostuisi Euroopan pakoalaisrahaston ohjelmoinnista tukemaan sisäisiä siirtoja objektiivisten kriteerien pohjalta ja se voisi sisältää tuen tarvittaville järjestelyille jäsenmaissa ja erityisjärjestelyt kumppanuustoiminnan organisoimiseksi UNHCR:n kanssa. Rinnan tämän alustavan vaiheen kanssa olisi tutkittava turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelyn mahdollisuuksia ja sen oikeudellisia ja käytännön seuraamuksia. Myöhemmin voitaisiin arvioinnin pohjalta harkita pysyvämmän solidaarisuusmekanismin perustamista vuodesta 2013 alkaen. Järjestelmän koordinoinnista huolehtisi EASO.

Lisäksi tulisi tarkastella uudelleen rahoitusvastuun jakamista EU:n sisällä.

### *5.2.3. Solidaarisuus EU:n ulkopuolisiin maihin nähden*

EU:n tulee edistää pääsyä suojelun piiriin ja palautuskiellon periaatteen toteutumista kolmansissa maissa mm. tukemalla näiden maiden suojelujärjestelmiä. Uusia mekanismeja olisi tutkittava, esimerkiksi tulisi selvittää suojattua maahantuloa koskevia menettelyjä (ns. protected entry procedures) ja viisumien myöntämistä humanitaarisin perustein.

Turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden vahvistamiseksi EU voisi laajentaa alueellisia suojeluohjelmia yhteistyössä UNHCR:n kanssa. Unioni myös tehostaa uudelleensijoittamista pysyvien ratkaisujen luomiseksi pakolaisille.

Kansallinen käsittely:

EU-ministervaliokunta/kirjallinen menettely 2.-3.7.2009

EU 6 - jaosto 26.6.2009

EU 7 - jaosto 25.6.2009

Eduskuntakäsittely:

E-kirje (E 115/2007 vp) toimitettu eduskuntaan 30.11.2007, SM:n jatkokirje 2.4.2008 ja OM:n jatkokirje 11.7.2008, Valtioneuvoston EU-sihteeristön, SM:n, OM:n ja UM:n jatkokirje 13.1.2009.

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

-

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

---

|               |                              |
|---------------|------------------------------|
| Asiasanat     | oikeus- ja sisäasiat         |
| <b>Hoitaa</b> | <b>OM, SM, UM</b>            |
| Tiedoksi      | EUE, STM, TEM, TH, VM, VNEUS |

---



**EUROOPAN UNIONIN  
NEUVOSTO**

**Bryssel, 15. kesäkuuta 2009 (16.06)  
(OR. fr)**

**11060/09**

**JAI 404**

**SAATE**

|                |                                                                        |
|----------------|------------------------------------------------------------------------|
| Lähettiläjä:   | Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja |
| Saapunut:      | 15.6.2009                                                              |
| Vastaanottaja: | Javier SOLANA, pääsihteeri, korkea edustaja                            |
| Asia:          | Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten           |

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja – KOM(2009) 262 lopullinen

\_\_\_\_\_

Liite: KOM(2009) 262 lopullinen



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 10.6.2009  
KOM(2009) 262 lopullinen

**KOMMISSION TIEDONANTO  
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten**

# KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

## Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten

*Enemmän vapautta turvallisemmassa ympäristössä*

### 1. JOHDANTO

Kansalaiset haluavat elää vauraassa ja turvallisessa Euroopan unionissa, jossa vallitsee rauha ja jossa heidän oikeuksiaan kunnioitetaan. He haluavat matkustaa vapaasti ja asettua väliaikaisesti tai pysyvästi johonkin toiseen jäsenvaltioon opiskelemaan, työskentelemään, perustamaan perheen tai yrityksen tai viettämään eläkepäiviä. Nyt heitä kuitenkin huolettaa se, että kriisit ja muut maailmanlaajuiset ilmiöt uhkaavat Euroopan vakautta ja turvallisuutta.

Koko maailmaa ja erityisesti EU:ta kohdanneet taloudelliset ja poliittiset vaikeudet sekä monimutkaiset tulevaisuuden haasteet edellyttävät maailmanlaajuisia ja kestäviä ratkaisuja. Samalla kun liikkuvuus maailmassa lisääntyy, eurooppalaisilla on oikeus vaatia EU:lta tehokkaita ja vastuullisia toimia aloilla, jotka vaikuttavat heihin eniten.

### Kohti kansalaisten Eurooppaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella

Vapaus, turvallisuus ja oikeus ovat eurooppalaisen yhteiskuntamallin perusarvot. Myös Euroopan yhdentyminen perustuu näille arvoille. Euroopan unioni on jo luonut kansalaistensa hyväksi sisämarkkinat ja talous- ja rahaliiton sekä osoittanut kykenevänsä vastaamaan maailmanlaajuisiin poliittisiin ja taloudellisiin haasteisiin. Lisäksi EU on edistynyt huomattavasti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisessa. Nyt on aika asettaa kansalaiset etusijalle.

*Merkittävää edistystä on tapahtunut*

Oikeus- ja sisäasiat otettiin Maastrichtin sopimuksella mukaan Euroopan unionin toimintaan. Aiemmin niitä oli käsitelty pelkästään hallitustenvälisellä tasolla. Siitä lähtien jäsenvaltiot ovat jatkuvasti lähentyneet toisiaan näissä kysymyksissä, ja Euroopan parlamentin ja yhteisöjen tuomioistuimen rooli on kasvanut. Tampereen ja Haagin ohjelmilla annettiin vahva poliittinen sysäys näiden toimintalinjojen lujittamiselle, jotka ovat kansalaisten kannalta keskeisiä.

Kymmenen viime vuoden aikana on saatu aikaan huomattavaa edistystä:

- Kun Schengen-alueen sisärajoilta poistettiin tarkastukset, yli 400 miljoonaa ihmistä 25 maasta voi nyt matkustella vapaasti EU:n alueella, Espanjasta Baltian maihin ja Kreikasta Suomeen. Unionin ulkorajojen valvontaa on yhtenäistetty erityisesti sen jälkeen, kun Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (Frontex) perustettiin ja se aloitti toimintansa.

- Yhteiselle maahanmuuttopolitiikalle on luotu perusta. On esimerkiksi otettu käyttöön normit, joilla edistetään laillisten maahanmuuttajien oikeudenmukaista ja ennakoitavissa olevaa kohtelua, ja laadittu yhteinen ohjelma kotouttamisen tukemiseksi eurooppalaisissa yhteiskunnissa. Lisäksi on tehostettu laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaa. EU:n ulkopuolisten maiden kanssa on luotu kumppanuuksia, joiden avulla voidaan koordinoita toimia muuttoliikkeeseen liittyvissä kysymyksissä.
- Kansainvälistä suojelua tarvitsevia henkilöitä ajatellen on luotu perusteet yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkajärjestelmälle. Käytännön toimista voidaan mainita turvapaikka-asioiden tukiviraston perustaminen. EU:ssa on kehitetty onnistuneesti yhteistä viisumipolitiikkaa ja näin lisätty avoimuutta ja oikeusvarmuutta kaikkien niiden henkilöiden osalta, joita asia koskee.
- Jäsenvaltioiden viranomaisten välistä luottamusta on lisätty ja tietojenvaihtoa on kehitetty erityisesti rikosasioissa. Esimerkiksi poliisiviranomaiset voivat saada tietoja toisesta jäsenvaltiosta ilman suurempia ongelmia, jos tällaiset tiedot ovat käytettävissä.
- Eurooppalainen pidätysmääräys on paitsi helpottanut huomattavasti rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista myös lyhentänyt menettelyn määräaikoja: aiemmin määräaika oli 1 vuosi ja nyt määräajat vaihtelevat 11 päivän ja 6 viikon välillä.
- Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden, myös tietoverkkorikollisuuden, torjuntaa ja elintärkeiden infrastruktuurien suojelua on tehostettu.
- Myös siviili- ja kauppaoikeuden alalla on edistytty. EU:n kansalaisilla on vastedes käytettävissään aiempaa yksinkertaisempia ja nopeampia keinoja vaatia saataviaan rajat ylittävissä asioissa. Lisäksi on otettu käyttöön yhteiset säännöt, jotka koskevat yksityisoikeudelliseen vastuuseen ja sopimuksiin sovellettavaa lakia. Lasten suojelua on parannettu ja erityisesti on pyritty varmistamaan, että lapset voivat olla säännöllisesti yhteydessä vanhempiinsa näiden eron jälkeen, sekä estämään lapsikaappaukset EU:ssa.

*Edistys on ollut eräiltä osin hitaampaa ja vähemmän näkyvää*

Edistyminen on ollut melko hidasta eräillä aloilla, erityisesti rikosoikeuden ja perheoikeuden alalla. Tämä johtuu siitä, että kyseisillä aloilla toteutettavat toimet edellyttävät neuvoston yksimielistä päätöstä. Sen vuoksi asioista on usein käyty pitkiä keskusteluja, jotka eivät ole johtaneet lopputulokseen, tai on otettu käyttöön välineitä, jotka eivät ole olleet riittävän kunnianhimoisia.

Lainsäädännön täytäntöönpano ei myöskään ole ollut riittävän tehokasta. Erityisesti rikosasioissa yhteisöjen tuomioistuimella on rajallinen toimivalta, eikä komissio voi käynnistää rikkomusmenettelyjä. Sen vuoksi EU:n normien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä viivästyy usein huomattavasti. Käytännössä normit ovat siis luonteeltaan jossain määrin teoreettisia.

Menettelyihin liittyvistä ja institutionaalisista esteistä huolimatta toimia voitaisiin huomattavasti tehostaa monilla aloilla. Siviili- ja kauppaoikeuden alalla on edelleen käytössä

välivaiheen menettelyjä, jotka estävät päätösten vapaan liikkuvuuden Euroopassa esimerkiksi riitautettujen kanteiden yhteydessä. Kansalaiset ja yritykset eivät saa riittävästi suojelua joutuessaan riitaan EU:n ulkopuolisissa maissa olevien osapuolten kanssa. Virkatodistusten tunnustaminen jäsenvaltion ulkopuolella ei ole edelleenkään toteutunut. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole saattaneet henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Rikosoikeuden alalla jäsenvaltioiden välillä on edelleen eroavuuksia henkilöille oikeudenkäynnin yhteydessä myönnettävän suojelun tasossa. Rikosasioissa ei ole kyetty ottamaan käyttöön vähimmäismenettelytakeita. Jäsenvaltioiden viranomaisten välinen tuomittuja koskevien tietojen vaihto ei myöskään ole erityisen tehokasta. Myös operatiivisella tasolla on useita esteitä, jotka haittaavat poliisien toimintaa oman jäsenvaltion ulkopuolella.

## **Tulevat haasteet**

EU:n tavoitteena on palvella kansalaisia mahdollisimman hyvin. Tällä hetkellä 27:stä ja tulevaisuudessa ehkä vielä useammasta jäsenvaltiosta koostuvan Euroopan unionin kasvava moninaisuus on otettava huomioon oikeuden, vapauden ja turvallisuuden aloilla toteutettavien toimien hallinnoinnissa. Oikeus liikkua ja oleskella vapaasti kaikkialla EU:n alueella koskee tällä hetkellä 500:tä miljoonaa ihmistä. Sen vuoksi yksilöt ja yritykset joutuvat yhä useammin tilanteisiin, joihin liittyy kansainvälinen ulottuvuus. Lisäksi muuttopaine on kasvanut selvästi etenkin EU:n etelärajalla.

Seuraavassa esitetään joitakin esimerkkejä lukuisista tulevista haasteista:

- Yli 8 miljoonaa eurooppalaista hyödyntää parhaillaan oikeuttaan asua valitsemassaan jäsenvaltiossa, ja tämän suuntauksen arvioidaan vahvistuvan tulevaisuudessa. Kansalaisten on kuitenkin usein vaikea käyttää tätä oikeutta, joka on olennainen osa Euroopan unionin kansalaisuutta.
- Yksityisoikeudellisten kysymysten merkitys kasvaa. Tällä hetkellä joka kymmenenteen EU:ssa käsiteltävään perintöasiaan liittyy kansainvälisiä tekijöitä.
- Tietoverkkorikollisuus ei tunne rajoja, ja se kehittyy jatkuvasti. Vuonna 2008 EU:ssa löydettiin 1 500 kaupallista ja ei-kaupallista internetsivustoa, jotka sisälsivät lapsipornografista aineistoa.
- Terrorismi on edelleen uhka EU:lle. Vuonna 2007 EU:ssa tilastoitiin 11 jäsenvaltiossa lähes 600 terrorihyökkäystä (joko epäonnistunutta, estettyä tai toteutunutta).
- Euroopan unionin alueella on 1 636 paikkaa, joiden kautta voi saapua unionin alueelle. Vuonna 2006 niiden kautta kulki noin 900 miljoonaa matkustajaa. EU:n ulkorajojen tehokas valvonta on suuri haaste avoimessa maailmassa, jossa matkustetaan yhä enemmän.
- Vuonna 2006 EU:n alueella oleskeli 18,5 miljoonaa kolmannen maan kansalaista. Heidän määränsä on siis lähes 3,8 prosenttia unionin koko väestöstä. Muuttopaineen arvellaan kasvavan edelleen. Tämä johtuu väestönkasvusta ja köyhyydestä useissa lähtömaissa sekä EU:n väestön ikääntymisestä. Työikäisen väestön määrän arvellaan vähenevän vuosien 2008 ja 2060 välillä 15 prosenttia (lähes 50 miljoonaa ihmistä).

- Arvioiden mukaan Euroopan unionin alueella elää noin 8 miljoonaa laitonta maahanmuuttajaa, joista huomattava osa työskentelee pimeässä taloudessa. Lähivuosien keskeisiä haasteita ovat laittoman maahanmuuton taustatekijöihin puuttuminen ja koko ilmiön torjunnan tehostaminen.
- Yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä huolimatta turvapaikkahakemusten käsittely jäsenvaltioissa ei vielä ole riittävän yhdenmukaista, sillä hyväksytyjen hakemusten prosenttiosuudet vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Vuonna 2007 keskimäärin joka neljännelle hakijalle myönnettiin suojelua (pakolaisasema tai toissijaista suojelua) hakemusten ensimmäisen käsittelyvaiheen perusteella. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja: eräät jäsenvaltiot myöntävät suojelua hyvin harvoin, kun taas toiset tekevät myönteisen päätöksen lähes puolessa tapauksista.

## **Uusi monivuotinen ohjelma**

EU:ssa tarvitaan uusi monivuotinen ohjelma, joka suuntautuu tähänastisten edistysaskelten ja nykyisistä ongelmista saatujen kokemusten pohjalta kunnianhimoisesti tulevaisuuteen. Ohjelmassa olisi määriteltävä ensisijaiset tavoitteet seuraavaksi viideksi vuodeksi, jotta EU voi vastata tuleviin haasteisiin ja tarjota kansalaisille konkreettisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyviä hyötyjä.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen rakentaminen edellyttää myös vahvaa ulkoista ulottuvuutta, joka on sopusoinnussa EU:n ulkopolitiikan kanssa ja jolla edistetään eurooppalaisia arvoja, noudattaen samalla ihmisoikeuksia koskevia kansainvälisiä velvoitteita. Kaikkien vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ulkopolitiikan vastaavien välineiden tehokasta täytäntöönpanoa. Toisaalta EU vahvistaa ja tehostaa ulkopoliittikaansa luomalla yhteistyökumppanuuksia unionin ulkopuolisten maiden kanssa ja tekemällä oikeus- ja sisäasioissa yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa.

### *Politiikan painopisteet*

Uuden ohjelman keskeinen teema on **kansalaisten Euroopan rakentaminen**. Kaikki tulevat toimet painottuvat kansalaisiin, ja niissä olisi otettava huomioon seuraavat keskeiset tavoitteet:

1. ***EU edistää kansalaisten oikeuksia:*** vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella ensisijaista on perusoikeuksien suojelu eli yksilön ja ihmisarvon sekä muiden perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien kunnioittaminen. On esimerkiksi huolehdittava näiden vapauksien toteutumisesta ja kansalaisen yksityiselämän suojelusta myös jäsenvaltion rajojen ulkopuolella varmistamalla henkilötietojen suoja. Lisäksi on otettava huomioon muita heikommassa asemassa olevien ihmisten erityistarpeet ja turvattava kansalaisten oikeudet myös unionin ulkopuolisissa maissa.
2. ***EU helpottaa kansalaisten elämää:*** Euroopan oikeusalueen toteuttamista on syvennettävä ja nykyisistä epäjohtomukaisista käytänteistä on päästävä vähitellen eroon. Ensisijaisesti tarvitaan keinoja parantaa oikeussuojan saatavuutta, jotta kansalaiset voivat hyödyntää oikeuksiaan kaikkialla EU:ssa. Sopimus- ja

kauppaoikeudellisissa asioissa voidaan tarjota talouden toimijoille keinoja, joita nämä tarvitsevat hyödyntääkseen täysimääräisesti sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia. Lisäksi olisi tehostettava oikeusalan ammattilaisten yhteistyötä ja turvattava riittävät resurssit, jotta voidaan poistaa esteet, jotka haittaavat oikeudellisten asiakirjojen tunnustamista muissa jäsenvaltioissa.

3. **EU suojaa kansalaisia:** EU:ssa olisi kehitettävä sisäisen turvallisuuden strategia, jotta voidaan parantaa turvallisuutta unionin alueella ja suojella kansalaisia. Toimintastrategiassa olisi keskityttävä lujittamaan poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä sekä lisäämään maahanpääsyn valvontaa EU:n alueelle tultaessa.
4. **EU tukee solidaarista yhteiskuntaa:** lähivuosien keskeisenä haasteena on kehittää sellaista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla varmistetaan solidaarisuus jäsenvaltioiden kesken ja kumppanuus unionin ulkopuolisten maiden kanssa, ja tämä politiikka olisi pantava tehokkaasti täytäntöön. Laillisille maahanmuuttajille olisi varmistettava uuden politiikan puitteissa selkeä, yhteisesti määritelty asema. Maahanmuutto ja eurooppalaisten työmarkkinoiden tarpeet on sovittava paremmin yhteen, ja niihin on yhdistettävä kotouttamiseen ja koulutukseen liittyviä kohdennettuja toimia. Myös laittoman maahanmuuton torjuntaan tarkoitettujen välineiden täytäntöönpanoa olisi tehostettava. Näiden politiikkojen toteutuksen kannalta on keskeistä, että toimet ovat sopusoinnussa EU:n ulkopoliittikan kanssa. EU:n on myös lujitettava humanitaarista perintöään ja tarjottava suojelua niille, jotka sitä todella tarvitsevat.

#### *Välineet*

Seuraavan monivuotisen ohjelman tehokas täytäntöönpano edellyttää, että otetaan käyttöön **menetelmä**, joka perustuu seuraaviin viiteen keskeiseen tekijään:

- i) Sitä mukaa kun oikeus- ja sisäasioiden alalla laaditut politiikat ovat vähitellen vakiintuneet, ne tukevat toisiaan ja takaavat toiminnan johdonmukaisuuden. Jatkossa ne on **sovitettava yhteen muiden EU:n politiikkojen kanssa**.
- ii) Jotta EU:n tasolla säädetyt normit ja yhteisesti vahvistetut politiikat toteutuisivat täysimääräisesti **jäsenvaltioissa**, olisi niiden **täytäntöönpanoa** tehostettava. Sen lisäksi, että edistetään EU:n säädösten saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, olisi täytäntöönpanoa tuettava käytännön toimilla (esim. eri alojen ammattihenkilöstön välisten verkostojen vahvistaminen).
- iii) **EU:n lainsäädännön laadun parantaminen** on asetettava jatkossakin etusijalle. EU:n on toiminnassaan keskityttävä niihin aloihin, joilla se voi vastata kansalaisten ongelmiin. Ehdotuksia laadittaessa olisi pohdittava sitä, miten ne vaikuttavat kansalaisiin ja heidän perusoikeuksiinsa sekä talouteen ja ympäristöön. Yhteisön säännöstöllä on suuri merkitys. Peräkkäiset institutionaaliset muutokset ovat lisänneet sen monimutkaisuutta, mikä on todennäköisesti osaltaan lisännyt täytäntöönpanon vaikeuksia.
- iv) Kansalaiset odottavat, että EU:n toiminnalla saadaan aikaan tuloksia. On tärkeä **parantaa** EU:n tasolla hyväksyttyjen välineiden ja uusien virastojen **arviointia**.

v) On varmistettava, että politiikan painopisteiden toteuttamiseen myönnetään riittävästi **varoja**, jotta politiikoilla saadaan aikaan suunniteltu hyöty. Tulevien rahoitusvälineiden on vastattava uuden monivuotisen ohjelman poliittisia tavoitteita, ja sitä varten on arvioitava nykyisten välineiden tehoa.

## 2. EU EDISTÄÄ KANSALAISTEN OIKEUKSIA

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen keskeisiä arvoja ovat yksilön ja ihmisarvon kunnioittaminen, jotka sisältyvät perusoikeuskirjaan. Kansalaiset voivat liikkua vapaasti ja käyttää oikeuksiaan tällä alueella, jolla ei ole sisärajoja.

Perusoikeuksien suojelu on kehitetty EU:n oikeusjärjestelmässä erityisen pitkälle. EU ja sen jäsenvaltiot voivat esimerkiksi käyttää hyväkseen perusoikeusviraston asiantuntemusta. Perusoikeuksien suojelua on tarkoitus vahvistaa siten, että **EU liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen**. Tämä on samalla vahva poliittinen symboli. Lisäksi näin tuetaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön yhdenmukaista kehitystä myös tulevaisuudessa.

Euroopan unioni perustuu yhteisille arvoille. Nämä arvot ovat ristiriidassa niiden rikosten kanssa, joihin totalitaariset hallintojärjestelmät ovat syllistyneet. On huolehdittava siitä, että ihmiskuntaa vastaan tehdyt rikokset eivät unohdu, pyrkien samalla kuitenkin sovinnon luomiseen. EU:n tehtävänä on toimia välittäjänä, unohtamatta kunkin valtion omia menettelytapoja.

Nämä arvot muodostavat perustan unionin kansalaisuudelle, ja niiden noudattaminen on ehdoton edellytys EU:hun liittymiselle. Unionin kansalaisuus täydentää jäsenvaltion kansalaisuutta. Unionin kansalaisuuden perusteella eurooppalaisilla on tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, joiden on toteuduttava tehokkaasti käytännössä.

### 2.1. Vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden täytäntöönpano

Euroopan unionin kansalaisuus antaa ihmisille oikeuden liikkua vapaasti EU:n alueella. Siitä huolimatta kansalaiset törmäävät usein ongelmiin päättäessään asua tai matkustaa jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisia he ovat. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin tehokas soveltaminen on ensisijainen tavoite. Komissio aikoo vahvistaa toimia, joilla tuetaan direktiivin täytäntöönpanoa, ja valvoa, että jäsenvaltiot saattavat voimassa olevat säännöt osaksi kansallista lainsäädäntöään ja soveltavat niitä asianmukaisesti. Oikeus vapaaseen liikkuvuuteen tuo mukanaan myös velvollisuuksia. Komissio aikoo tarkastella keinoja, joilla se voisi auttaa jäsenvaltioiden viranomaisia torjumaan tehokkaasti EU:n perusperiaatteisiin kuuluvan vapaan liikkuvuuden väärinkäyttöä. Se aikoo julkaista suuntaviivat, joissa se selostaa kantaansa asiaan.

Kansalaiset tarvitsevat apua, jotta he kykenevät selviytymään tietyistä hallinnollisista tai oikeudellisista menettelyistä käyttäessään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Sen vuoksi on luotava järjestelmä, joka mahdollistaa keskeisten virkatodistusten toimittamisen vaivattomasti ja ilman ylimääräisiä kustannuksia. Lisäksi järjestelmän avulla olisi voitava poistaa mahdolliset kielelliset esteet ja varmistaa, että asiakirjat ovat todistusvoimaisia. Jossakin vaiheessa on tarkoitus pohtia tarkemmin virkatodistusten vaikutusten vastavuoroista tunnustamista.

## 2.2. Rinnakkaiselo, moninaisuuden kunnioittaminen ja heikoimmassa asemassa olevien suojeleminen

Moninaisuus on Euroopan unionin rikkaus. Sen vuoksi EU:n on varmistettava turvallinen ympäristö, jossa ihmisten erilaisuutta kunnioitetaan ja kaikkein heikoimmassa asemassa olevia suojellaan.

**Syrjinnän, rasismien, antisemitismin, muukalaisvihan ja homofobian** torjuntaa on jatkettava määrätietoisesti. EU:ssa on hyödynnettävä kaikkia käytössä olevia välineitä, erityisesti rahoitusohjelmia. Lainsäädännön, muun muassa rasismia ja muukalaisvihaa koskevan uuden puitepäättöksen, soveltamisen valvontaa olisi tehostettava.

**Lapsen oikeudet** eli periaate, jonka mukaan lapsen etu on ensisijainen kaikessa päätöksenteossa, lapsen oikeus elämään, suojeluun ja kehitykseen, kaikkien lasten tasa-arvoisuus ja lasten näkemysten huomioon ottaminen, jotka on vahvistettu perusoikeuskirjassa ja Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa lapsen oikeuksista, koskevat kaikkia EU:n politiikkoja, ja ne on otettava järjestelmällisesti huomioon. Tätä varten on määriteltävä ne toimet, joiden osalta EU:n tasolla voidaan saada aikaan lisäarvoa. Huomiota on kiinnitettävä etenkin sellaisiin lapsiin, jotka ovat erityisen haavoittuvaisia. Tämä koskee varsinkin maahanmuuttopolitiikkaa (vailla huoltajaa olevat alaikäiset, ihmiskaupan uhrit).

EU:n ja jäsenvaltioiden on yhdistettävä voimansa, jotta muita heikommissa asemassa olevat ryhmät ja erityisesti **romanit** otetaan yhteiskunnan tasa-arvoisiksi jäseniksi. Tähän päästään parantamalla romanien koulutusmahdollisuuksia ja työmarkkinoille pääsyä sekä torjumalla heihin kohdistuvaa väkivaltaa. EU aikoo osoittaa tähän tarkoitukseen varoja rakennerahastoista ja valvoa nykyisten säädösten tehokasta soveltamista, jotta voidaan torjua romaneihin mahdollisesti kohdistuvaa syrjintää. Kansalaisyhteiskunnalla on tässä erityinen rooli.

Yleisesti ottaen olisi vahvistettava **heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden, väkivallan kohteeksi joutuneiden naisten ja huollettavana olevien henkilöiden suojelua, myös oikeusturvaa**. Tähän on tarkoitus ohjata asianmukaiset taloudelliset resurssit erityisesti Daphne-ohjelman kautta. Lisäksi EU aikoo huomioida nämä tavoitteet ulkopoliitikassaan.

## 2.3. Henkilötietojen ja yksityisyyden suoja

EU:ssa on huolehdittava siitä, että kun henkilötietojen vaihtaminen lisääntyy, yksityisyyden suoja otetaan asianmukaisesti huomioon. Oikeus yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan turvataan perusoikeuskirjassa.

EU:ssa olisi otettava käyttöön kattava järjestelmä henkilötietojen ja yksityisyyden suojelemiseksi. EU:n on otettava kokonaisvastuu kansalaisten henkilötietojen suojaamisesta unionin sisällä ja unionin ulkopuolisten maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä. Lisäksi EU:n tasolla olisi säädettävä, millaisin edellytyksin viranomaiset voivat tarvittaessa rajoittaa kyseisten sääntöjen soveltamista lakisääteisiä tehtäviään hoitaessaan.

Tekniikka kehittyy nykyään hyvin nopeasti, ja samalla se muuttaa kansalaisten ja julkisten ja yksityisten organisaatioiden välistä viestintää. Tässä yhteydessä on tarpeen vahvistaa eräät perusperiaatteet: henkilötietojen käsittelyn tarkoitus, oikeasuhteisuus ja laillisuus, tietojen säilytysajan rajoittaminen, tietoturva ja tietojen luottamuksellisuus, yksilön oikeuksien kunnioittaminen ja riippumattoman viranomaisen suorittama tietojen käsittelyn valvonta.

Nykyinen lainsäädäntö tarjoaa korkeatasoisen suojan. Nopeiden teknologisten muutosten takia saattaa kuitenkin olla tarpeen toteuttaa **täydentäviä aloitteita**, kuten säädöksiä tai muita toimia, jotta voidaan varmistaa mainittujen periaatteiden tehokas noudattaminen.

Lisäksi tietosuojaperiaatteiden noudattamisen valvontaa voidaan edistää kehittämällä asianmukaisia **uusia teknologioita**, jotka perustuvat entistä tehokkaampaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön etenkin tutkimuksen alalla. Yksityisyyden suojan huomioon ottavia teknologioita, tuotteita ja palveluja varten voitaisiin ottaa käyttöön **eurooppalainen sertifiointijärjestelmä**.

Henkilötietojen ja yksityisyyden tehokas suojeleminen edellyttää myös sitä, että kansalaiset tuntevat oikeutensa ja ymmärtävät niihin kohdistuvat riskit (erityisesti internetin käytön osalta). Tietoa olisi lisättävä varsinkin kaikkein heikoimmassa asemassa oleville henkilöille suunnattavilla **tiedotus- ja valistuskampanjoilla**.

EU:n olisi otettava maailmanlaajuinen johtoasema henkilötietojen suojaa koskevien **kansainvälisten normien** kehittämisessä ja edistämisessä sekä siihen liittyvissä kansainvälisissä, joko kahdenvälisissä tai monenvälisissä sopimuksissa. Yhdysvaltojen kanssa tietosuoja-asioissa tehtyä yhteistyötä voitaisiin pitää esikuvana muille sopimuksille.

#### **2.4. Osallistuminen demokraattiseen toimintaan EU:ssa**

Oikeus äänestää ja asettua ehdolle kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa jossakin muussa kuin kotijäsenvaltiossa perustuu unionin kansalaisuuteen. Kansalaiset eivät kuitenkaan juuri käytä tätä oikeutta. Sen vuoksi tarvitaan tiedotus- ja valistuskampanjoita, jotka koskevat unionin kansalaisuuteen liittyviä oikeuksia.

Vuonna 2014 pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja ajatellen olisi pohdittava, miten kansalaisia voitaisiin kannustaa äänestämään. Tarvitaan kunnianhimoisia vaalikampanjoita ja kiinnostavia vaalikeskusteluja EU:n kannalta keskeisistä teemoista. Lisäksi voitaisiin helpottaa äänestämistä ja vaaliluetteloon rekisteröitymistä sekä pyrkiä järjestämään vaalit samalla viikolla jolloin vietetään Eurooppa-päivää (9. toukokuuta).

Yleisesti ottaen olisi myös tarkasteltava perustamissopimuksen<sup>1</sup> määräysten mukaisesti laadittavien säännöllisten kertomusten pohjalta sitä, miten jossakin toisessa jäsenvaltiossa oleskelevien kansalaisten oikeuksia voitaisiin täydentää ja näin kannustaa heitä osallistumaan sen jäsenvaltion demokraattiseen toimintaan, jossa he asuvat.

#### **2.5. Kansalaisten suojeleminen unionin ulkopuolisissa maissa**

Kaikilla 27 jäsenvaltiolla on edustus vain kolmessa yhteensä 166:sta unionin ulkopuolisesta maasta. Tämä tarkoittaa, että 8,7 prosenttia eurooppalaisista eli 7 miljoonaa ihmistä matkustaa maissa, joissa heidän omalla maallaan ei ole edustusta.

Jokainen unionin kansalainen saa sellaisen unionin ulkopuolisen maan alueella, jossa hänen kansalaisuusjäsenvaltiollaan ei ole edustusta, suojeleminen minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset. Tätä perussopimukseen kirjattua perusoikeutta ei kuitenkaan tunneta kovin hyvin eikä sitä myöskään sovelleta käytännössä. Tarvitaan siis kohdennettuja tiedotustoimia.

---

<sup>1</sup> EY:n perustamissopimuksen 22 artikla.

Jotta diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antama suojelu toteutuisi käytännössä, on **vahvistettava** nykyisiä **koordinoinnin ja yhteistyön puitteita** seuraavien kolmen keskeisen toimen pohjalta: selkeytetään kriisitilanteissa sovellettavaa johtavan valtion käsitettä, otetaan käyttöön yhteiset kriteerit sellaisen valtion määrittämiseksi, jolla ei ole omaa edustusta, ja huolehditaan kotiuttamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta nykyisten välineiden pohjalta. Lisäksi on tarkoitus järjestää kriisitilanteissa annettaviin hälytyksiin liittyviä harjoituksia.

## **2.6. Pelastuspalvelun vahvistaminen**

Yhteisön pelastuspalvelumekanismia on vahvistettava, jotta voidaan auttaa jäsenvaltioita ja täydentää niiden pelastuspalvelutoimia. Riskianalyysiin liittyvää yhteistyötä, jossa on otettava huomioon alueelliset näkökohdat, on kehitettävä, jotta voidaan määritellä yhteiset tavoitteet ja toimet. Samalla on vahvistettava EU:n valmiuksia reagoida kriisitilanteisiin parantamalla avustuskansalaisyhteistyön mekanismien organisointia ja käytössä olevien välineiden yhteentoimivuutta. Seuranta- ja tiedotuskeskuksesta (Monitoring and Information Centre, MIC) on tehtävä todellinen operatiivinen keskus, jolla on käytössään tarvittavat analyysi- ja suunnitteluvälineet.

## **3. EU HELPOTTAÄ KANSALAISTEN ELÄMÄÄ**

Sitä mukaa kun liikkuvuus Euroopan unionin alueella lisääntyy, etusijalle olisi asetettava Euroopan oikeudenkäyttöalueen kehittäminen ja niiden seikkojen poistaminen, jotka estävät kansalaisia käyttämästä oikeuksiaan. Tuomioistuinten päätökset olisi tunnustettava ja pantava täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa ongelmitta. Kaikkien 27 jäsenvaltion oikeusjärjestelmien olisi voitava toimia yhteistyössä tehokkaasti ja jäsenvaltioiden oikeudellisia perinteitä kunnioittaen.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate on ehdoton edellytys Euroopan yhdentymiselle oikeusasioissa. Viime vuosina oikeusallalla toteutettuja merkittäviä saavutuksia on lujitettava, ja ne on pantava määrätietoisesti täytäntöön. Ensin on kuitenkin lisättävä oikeusalan toimijoiden keskinäistä luottamusta.

Euroopan oikeudenkäyttöalueen kehittäminen edellyttää lisäksi EU:n yhteisiä normeja. Tämä on tärkeää varsinkin erittäin vakavien rajat ylittävien rikosten torjunnassa sekä EU:n politiikkojen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisessa.

Euroopan oikeudenkäyttöalueen ansiosta kansalaiset voivat käyttää oikeuksiaan kaikkialla unionin alueella oikeussuojan saatavuuden parantuessa. Lisäksi talouden toimijoille on annettava keinot hyödyntää sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia erityisesti talouskriisin aikana.

### **3.1. Vastavuoroisen tunnustamisen täytäntöönpanoa on jatkettava**

Päätökset, joita tuomioistuimet ovat tehneet **siviilioikeuden** alalla, on pantava täytäntöön viipymättä ilman välivaiheen menettelyjä. Sen vuoksi siviili- ja kauppaoikeuden alalla tehtyjen päätösten osalta olisi **poistettava yleisesti eksekvatuurimenettely**, jota usein edelleenkin vaaditaan muissa jäsenvaltioissa tehtyjen päätösten täytäntöönpanemiseksi. Ensin on kuitenkin yhtenäistettävä lainvalintasäännöt kyseisillä aloilla.

Vastavuoroinen tunnustaminen voitaisiin laajentaa myös sellaisille **aloille, joilla sitä ei tällä hetkellä sovelleta** ja jotka ovat jokapäiväisen elämän kannalta keskeisiä, kuten perintöasiat ja testamentit, aviovarallisuussuhteet ja avioeron varallisuus oikeudelliset seuraukset.

Nykyiset säädökset olisi koottava yhteen yksityisoikeudellista yhteistyötä koskevaksi säännöstökseksi. Samalla voitaisiin tukea säädösten täytäntöönpanoa.

**Rikosoikeuden** alalla vastavuoroinen tunnustamisen periaatetta olisi sovellettava menettelyn kaikissa vaiheissa. Esimerkiksi rangaistusten vastavuoroista tunnustamista on tehostettu huomattavasti.

Vastavuoroinen tunnustaminen olisi lisäksi laajennettava **muuntyyppisiin päätöksiin**, jotka voivat jäsenvaltiosta riippuen olla joko rikosoikeudellisia tai hallinnollisia. Näin todistajille tai rikoksen uhreille voidaan tarjota erityistä suojelua, joka on voimassa kaikissa jäsenvaltioissa. Myös eräät sakot, jotka ovat luonteeltaan jäsenvaltiosta riippuen joko rikosoikeudellisia tai hallinnollisia, on voitava panna täytäntöön myös toisessa jäsenvaltiossa. Näin parannetaan etenkin liikenneturvallisuutta ja yleisesti ottaen varmistetaan EU:n politiikkojen noudattaminen.

EU:n on huolehdittava siitä, että **oikeudenmenetyksiä** koskevat päätökset tunnustetaan vastavuoroisesti. Sitä varten on edistettävä järjestelmällistä tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Ensisijaisesti on huolehdittava sellaisista oikeudenmenetyksistä, jotka vaikuttavat kansalaisten turvallisuuteen ja talouteen: kielto harjoittaa eräitä ammatteja, ajokielto, kielto toimia hallintoneuvoston jäsenenä tai osallistua julkisiin hankintoihin jne. Tämänhetkisen talouskriisin takia EU:n on oltava erityisen valppaana ja pyrittävä varmistamaan, etteivät sisämarkkinoiden toimintaa haittaavat väärinkäytökset jää rankaisematta siksi, että tekijät siirtyvät jäsenvaltiosta toiseen.

### **3.2. Keskinäisen luottamuksen lujittaminen**

Vastavuoroinen tunnustaminen merkitsee sitä, että yhdessä jäsenvaltiossa tehdyt päätökset vaikuttavat myös muihin jäsenvaltioihin ja erityisesti niiden oikeusjärjestelmiin. Keskinäistä luottamusta lujittavat toimet ovat tarpeen, jotta vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyvistä eduista saadaan täysi hyöty.

**Säädösten täytäntöönpanoa olisi tuettava tehokkaammin**, erityisesti alan ammattilaisten keskuudessa. Eurojustin asiantuntemusta sekä siviili- ja kauppaoikeuden alan ja rikosoikeuden alan Euroopan oikeudellisia verkostoja olisi hyödynnettävä tehokkaammin, jotta voidaan parantaa EU:n lainsäädännön soveltamista alan toimijoiden keskuudessa. Lisäksi oikeusviranomaisille olisi tarjottava erityisesti sähköisiä apuvälineitä (kääntämisen apuvälineet, suojatun viestintäfoorumin perustaminen, videokokoukset jne.).

Vaikka oikeusasioita koskevassa Euroopan yhdentymisessä onkin kunnioitettava kansallisten järjestelmien moninaisuutta, tämä ei saa johtaa keskinäisiin väärinkäsityksiin. Sen vuoksi on tärkeää lisätä oikeusalan ammattilaisille tarkoitettuja vaihtomahdollisuuksia. Alan ammattilaisten olisi EU:n tuella tehostettava verkostojaan sekä koordinoitava ja organisoitava paremmin toimintaansa. Myös **oikeusalan foorumin** toimintaa olisi parannettava.

Kaikkien oikeusalan toimijoiden, myös hallintotuomioistuinten henkilöstön, **koulutusta** olisi lisättävä ja siitä olisi tehtävä säännöllistä. Ennen monivuotisen ohjelman loppua olisi pyrittävä

varmistamaan, että kaikille uusille tuomareille ja syyttäjille annetaan järjestelmällisesti eurooppalaista koulutusta jossakin opinto-ohjelman vaiheessa. Tavoitteena on, että vähintään puolet kaikista EU:ssa toimivista tuomareista ja syyttäjistä olisi osallistunut joko eurooppalaiseen koulutukseen tai vaihto-ohjelmaan jonkin toisen jäsenvaltion kanssa. Vastuu koulutuksesta on ensisijaisesti jäsenvaltioilla, ja ne saavat EU:lta taloudellista tukea. Euroopan juridista koulutusverkostoa (EJTN) olisi vahvistettava, sen rakennetta olisi parannettava ja sille olisi myönnettävä taloudelliset resurssit, joilla varmistetaan asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Lisäksi olisi kehitettävä etäopiskeluohjelmia (verkko-oppiminen) ja yhteisiä koulutuksen apuvälineitä, joiden avulla pyritään antamaan oikeusalan ammattilaisille tietoa EU:n toimintatavoista (yhteydenpito yhteisöjen tuomioistuimen kanssa, vastavuoroiseen tunnustamiseen ja oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien välineiden käyttö, vertaileva oikeustiede jne.). Eurooppalaista koulutusta olisi annettava järjestelmällisesti kaikille uusille tuomareille ja syyttäjille jossakin opinto-ohjelman vaiheessa.

Kuten muillakin aloilla, myös oikeusasioissa vastavuoroisen tunnustamisen kehittäminen edellyttää **arvioinnin** vahvistamista. Arvioinnissa on keskityttävä erityisesti yhteisön tasolla hyväksyttyjen säädösten ja politiikkojen tehokkuuteen. Lisäksi on poistettava esteet, jotka haittaavat Euroopan oikeusalueen toimintaa. Arviointi olisi suoritettava säännöllisin väliajoin, ja sen avulla olisi parannettava kansallisten järjestelmien tunnettuutta ja siten lisättävä parhaiden käytänteiden vaihtoa.

EU:n olisi autettava jäsenvaltioita parantamaan oikeusjärjestelmiensä laatua edistämällä parhaiden käytänteiden vaihtoa ja tukemalla oikeudenkäytön uudistamiseen tähtäävien hankkeiden kehittämistä.<sup>2</sup> Sitä varten voidaan lyhyellä aikavälillä käynnistää pilottiohjelma.

EU:lla on käytössään unionin ulkopuolisissa maissa ja erityisesti unioniin tulevaisuudessa liittyvissä maissa esimerkiksi ystävyyskaupunkitoiminnan ja vertaisarviointien kaltaisia välineitä, joilla pyritään edistämään oikeusalan uudistuksia ja oikeusvaltion vahvistamista. Näitä toimia on jatkettava.

### 3.3. Yhteisten normien kehittäminen

Euroopan oikeudenkäyttöalueen kehittäminen edellyttää myös jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä.

**Rikosasioissa**, erityisesti terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden ja EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien väärinkäytösten osalta, ainoa tehokas keino saada aikaan tuloksia on yhteinen eurooppalainen toiminta. On siis jatkettava eräitä **vakavia, tyypillisesti rajat ylittäviä rikoksia** koskevan aineellisen oikeuden lähentämistä. Tällaisista rikoksista olisi laadittava yhteiset määritelmät, ja niistä olisi määrättävä kaikissa jäsenvaltioissa samanlaiset seuraamukset. Näin voitaisiin syventää vastavuoroista tunnustamista ja eräissä tapauksissa jopa poistaa lähes kokonaan perustelut kieltäytyä tunnustamasta muissa jäsenvaltioissa tehtyjä päätöksiä.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti eräiden EU:n politiikkojen tehokas täytäntöönpano saattaa edellyttää sitä, että jäsenvaltiot määrittelevät yhdessä rikokset ja niistä määrättävät seuraamukset. Näin on jo osittain tehtykin ympäristön ja liikenteen alalla.

---

<sup>2</sup> EU:ssa olisi erityisesti otettava huomioon oikeudenkäytön tehostamista tarkastelevan Euroopan neuvoston komitean (CEPEJ) toiminta.

**Yksityisoikeuden** alalla tarvitaan EU:n tasolla yhteisesti määriteltyjä vähimmäisnormeja, jotka koskevat eräitä siviiliprosessin näkökohtia ja joilla vastataan vastavuoroisen tunnustamisen tarpeisiin. Vastaavanlaisia normeja tarvitaan myös vanhempainvastuuta koskevien päätösten (lapsen huoltoa koskevat päätökset mukaan luettuina) tunnustamista varten. Euroopan oikeudenkäyttöalueen sujuvan toiminnan varmistamiseksi on toisinaan tarpeen, että jäsenvaltion oikeuslaitos soveltaa toisen jäsenvaltion lakia. EU:ssa olisi pohdittava, miten tätä koskevia kirjavia käytäntöjä voitaisiin yhtenäistää.

### **3.4. Euroopan oikeudenkäyttöalueen kansalaisille tarjoamat edut**

#### *3.4.1. Oikeussuojan saatavuuden parantaminen*

Oikeussuojan saatavuutta on parannettava, jotta kansalaiset voivat hyödyntää tehokkaasti kaikkia Euroopan oikeudenkäyttöalueen heille suomia mahdollisuuksia erityisesti valtioiden rajat ylittävien menettelyjen osalta. Sen vuoksi olisi vahvistettava **oikeusapua** koskevia toimia. Samanaikaisesti olisi pyrittävä edelleen parantamaan vaihtoehtoisia riidanratkaisukeinoja erityisesti kuluttajien oikeuksien alalla.

Kansalaisia on autettava selviytymään **kielellisistä esteistä**, jotka voivat haitata oikeussuojan saatavuutta, lisäämällä mahdollisuuksien mukaan konekääntämisen käyttöä, pohtimalla keinoja parantaa tulkkauksen ja kääntämisen laatua oikeuslaitoksessa, lisäämällä jäsenvaltioiden resurssien yhteiskäyttöä esimerkiksi yhdistämällä tulkkien ja kääntäjien tiedot sisältäviä tietokantoja tai hyödyntämällä videokokoustekniikan avulla tapahtuvaa etätulkkausta.

**Sähköinen oikeudenkäyttö** tarjoaa monenlaisia mahdollisuuksia. Tarkoitus on perustaa eurooppalainen foorumi, jonka kautta kansalaiset saavat tietoa oikeuksistaan ja eri oikeusjärjestelmistä. Videokokouksia olisi hyödynnettävä enemmän esimerkiksi sitä varten, että uhrien ei tarvitse matkustaa turhaan. Eräät eurooppalaiset menettelyt (esimerkiksi eurooppalainen maksamismääräys ja vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely) voitaisiin keskipitkällä aikavälillä hoitaa sähköisesti. Eräät kansalliset rekisterit (esimerkiksi henkilöiden tai yritysten maksukyvyttömyyttä koskevat rekisterit) on tarkoitus vähitellen yhdistää, tietosuojasääntöjä noudattaen.

Myös eräät **asiakirjojen oikeaksi todistamista** koskevat muodollisuudet haittaavat oikeussuojan toteutumista tai kuormittavat kansalaisia turhaan. Uudet teknologiat, kuten kehitteillä olevat digitaaliset allekirjoitukset, tarjoavat monenlaisia mahdollisuuksia. Sen vuoksi EU:n olisikin harkittava **virallisten asiakirjojen oikeaksi todistamiseen liittyvien muodollisuuksien poistamista** jäsenvaltioiden väliltä. Tarvittaessa voitaisiin ottaa käyttöön viralliset eurooppalaiset asiakirjat.

EU aikoo lisäksi vahvistaa rikoksen uhrien suojelua koskevaa lainsäädäntöä ja tukea tehokkaammin uhrien auttamiseksi luotuja järjestelmiä, erityisesti eurooppalaisten verkkojen välityksellä.

#### *3.4.2. Talouden toiminnan tukeminen*

Euroopan oikeudenkäyttöalueen avulla on tuettava talouden toimintaa sisämarkkinoilla erityisesti kriisiaikoina.

Oikeudellisten **menettelyjen nopeutta ja päätösten täytäntöönpanon tehokkuutta** on lisättävä **väliaikaisilla ja suojaavilla toimenpiteillä** (esimerkiksi ottamalla käyttöön

eurooppalainen pankkitalletusten takavarikointijärjestelmä ja lisäämällä velallisen omaisuutta koskevan tiedon avoimuutta).

Myös **sopimussuhteet on turvattava**. Koska sopimusoikeutta koskevat jäsenvaltioiden lait ovat hyvin erilaisia, talouden toimijoiden voi olla vaikea hyödyntää täysimääräisesti sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia.

Aiempien toimien pohjalta on tarkoitus laatia **mallisopimuksia**, joita yksityishenkilöt tai pk-yritykset voivat halutessaan käyttää keskinäisissä suhteissaan. Nämä liike-elämän tarpeisiin tarkoitetut mallisopimukset käännetään eri kielille.

Lisäksi voitaisiin kehittää **vapaaehtoinen eurooppalainen järjestelmä**, joka olisi yritysten käytettävissä (ns. 28. järjestelmä). Tämä suoraan sovellettava yhteinen oikeudellinen järjestelmä noudattaisi sisämarkkinoiden muilla osa-alueilla tarjottavien järjestelmien mallia (mm. eurooppayhtiö, eurooppalainen taloudellinen etuyhtymä ja yhteisön tavaramerkki), ja sillä edistettäisiin yhteisön sisäistä kauppaa.

**Kauppaoikeuden sääntelyllä** voidaan edistää sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa. Tämä voidaan toteuttaa monin keinoin, kuten laatimalla yhteiset säännöt, jotka koskevat yhtiöoikeuteen, vakuutusopimuksiin ja saatavien siirtoon sovellettavaa lakia, sekä lähentämällä pankkien maksukyvyttömyysmenettelyyn sovellettavia kansallisia järjestelmiä.

Tämänhetkinen rahoituskriisi on osoittanut, että EU:ssa tarvitaan rahoitusmarkkinoiden sääntelyä ja että väärinkäytökset on pyrittävä ehkäisemään. Markkinoiden väärinkäyttöä koskevaan direktiiviin liittyen on käynnistetty tutkimus, jonka tulokset julkaistaan pian. EU voi tarvittaessa turvautua rikosoikeuteen sellaisten väärinkäytösten rankaisemiseksi, jotka voivat vaarantaa unionin rahoitusjärjestelmän ja talouden.

### **3.5. EU:n kansainvälisen roolin vahvistaminen oikeusasioissa**

Edistääkseen ulkomaankauppaa ja helpottaakseen henkilöiden liikkuvuutta EU:n on tehtävä tärkeimpien taloudellisten kumppaneiden kanssa kahdenvälisiä sopimuksia, jotka koskevat siviili- ja kauppaoikeuden alalla tehtyjen päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa. Eräs vaihtoehto olisi antaa EU:n tärkeimmille kumppaneille mahdollisuus liittyä uuteen Luganon yleissopimukseen (tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla). Lisäksi voitaisiin parantaa asiakirjojen tiedoksiantoa ja todisteiden vastaanottamista.

Rikosoikeuden osalta olisi määriteltävä ensisijaiset tavoitteet, joiden pohjalta neuvotellaan oikeusapua ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia sopimuksia. Lisäksi EU:n olisi tuettava kansainvälisen oikeudellisen yhteistyön keinoja kehittämällä parhaiden käytänteiden ja kokemusten vaihtoa unionin ulkopuolisten maiden kanssa.

Yleisesti ottaen EU:n olisi jatkettava tukeaan kumppanimaiden oikeusosalle ja näin edistettävä oikeusvaltioperiaatetta kaikkialla maailmassa. EU aikoo myös jatkaa toimintaa kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun epäinhimillisen ja halventavan kohtelun poistamiseksi.

## **4. EU SUOJAA KANSALAISIA**

Euroopan unionia tarvitaan suojaamaan kansalaisia valtioiden rajat ylittäviltä uhkilta. Tätä varten on laadittava EU:hun kohdistuvia haasteita koskevan yhteisen näkemyksen pohjalta

**sisäisen turvallisuuden strategia**, jossa otetaan huomioon perusoikeuksien kunnioittaminen. Strategian tulee ilmentää jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta. Sen avulla voidaan selventää, mitkä tehtävät kuuluvat kansallisille viranomaisille ja mitkä sen sijaan voidaan hoitaa tehokkaammin unionin tasolla. Strategian tueksi on luotava päätöksentekomekanismi, jonka avulla voidaan määrittää toiminnan painopisteet. Strategia helpottaa tarvittavien resurssien käyttöönottoa koordinoituilla toimialoilla niin, että henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat tärkeimmät uhkatekijät voidaan ottaa ennalta huomioon ja torjua.

Sisäisen turvallisuuden strategia täydentää EU:n ulkoisen turvallisuuden strategiaa ja vahvistaa myös yhteyksiä sisäisen ja ulkoisen toiminnan välillä.

#### **4.1. Tehokkaammat keinot käyttöön**

EU:n turvallisuus edellyttää yhdenmukaista lähestymistapaa, jossa turvallisuusalan ammattilaisilla on asianmukaiseen tekniseen infrastruktuuriin perustuvat yhteiset menettelyt, joiden avulla tietojenvaihto toimii mahdollisimman hyvin.

##### *4.1.1. Yhteiset menettelyt*

Jotta kansalliset toimijat voivat vähitellen omaksua koko Euroopan unionin luontevaksi toiminta-alueekseen, on pyrittävä lujittamaan niiden keskinäistä luottamusta. Tätä varten on moninkertaistettava erityisesti eettisiä kysymyksiä koskevien kokemusten ja hyvien käytänteiden vaihto eri alojen ammattihenkilöstön kesken. Lisäksi tarvitaan yhteistä koulutusta ja yhteisiä harjoituksia. Tätä varten on asetettava kunnianhimoiset tavoitteet. Voitaisiin esimerkiksi pyrkiä siihen, että viiden seuraavan vuoden aikana joka kolmas eurooppalainen poliisi ja rajavartija saa EU-asioihin liittyvää koulutusta.

On myös perustettava erityisiä vaihto-ohjelmia (vrt. **Erasmus**). Ohjelmiin voisivat tarvittaessa osallistua myös tietyt EU:n ulkopuoliset maat, kuten ehdokasmaat ja EU:n naapurimaat.

##### *4.1.2. Tiedonhallinta*

EU:n turvallisuus perustuu tehokkaiden tiedonvaihtomekanismien käyttöön kansallisten viranomaisten ja unionin toimijoiden välillä. Tätä varten on otettava käyttöön **eurooppalainen tiedotusmalli**, jonka myötä vahvistetaan strategisia analyysivalmiuksia ja kehitetään operatiivisten tietojen keräämistä ja käsittelyä. Samalla on otettava huomioon nykyiset toimintakehykset mm. tullin alalla ja ratkaistava haasteet, joita liittyy tietojenvaihtoon EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

Ensinnäkin on määriteltävä

- kriteerit, joiden perusteella turvallisuutta koskevia tietoja kerätään, jaetaan ja käsitellään tietosuojaperiaatteiden mukaisesti;
- seurantamekanismi, jonka avulla voidaan arvioida tietojenvaihdon toimivuutta;
- menetelmä tulevien tarpeiden selvittämiseksi;
- periaatteet, joilla säännellään turvallisuustarkoituksiin liittyviä kansainvälisiä tiedonsiirtoja tiukkojen tietosuojaperiaatteiden mukaisesti.

Toiseksi EU:n on merkittävästi vahvistettava valmiuksiaan laatia analyysyjä ja yhteenvedoja käytettävissään olevista strategisista tiedoista. Tätä varten on tehostettava Europolin ja Frontexin toiminnasta saatavaa yhteisvaikutusta. Jäsenvaltioissa ja EU:n ulkopuolisissa maissa toimivia yhteyshenkilöiden verkostoja on koordinoitava paremmin, jotta niitä voidaan käyttää tähän tarkoitukseen. Näin voidaan nopeuttaa operatiivisten toimien toteuttamista koskevaa päätöksentekoa.

#### *4.1.3. Tarvittavat tekniset välineet*

Liikkuvuuden lisääntyessä on otettava käyttöön sitä tukevia **uusia teknisiä sovelluksia**, joiden avulla voidaan taata kansalaisten turvallisuus ja vapaus.

Tätä varten on laadittava toimintamalleja, joiden avulla voidaan varmistaa tietoverkkojen ja tietojen korkea turvallisuustaso kaikkialla Euroopan unionissa. On myös parannettava muun muassa tieto- ja viestintätekniikan alaan kuuluvien elintärkeiden infrastruktuurien ja palveluiden turvallisuusvalmiutta ja häiriönsietokykyä.

Eurooppalaisen tiedotusmallin kehittämisen yhteydessä on pohdittava perusteellisesti **tietojärjestelmien arkkitehtuuria** niiden käytöstä saatujen kokemusten perusteella. Hyvin suunnitellun arkkitehtuurin avulla voidaan varmistaa, että kansallisella ja unionin tasolla käytetyt tekniset ratkaisut ovat yhteentoimivia ja että niitä kehitetään johdonmukaisesti ja todellisten tarpeiden mukaisesti. Näin voidaan myös saavuttaa mittakaavaetuja sitä mukaa kun uusia järjestelmiä otetaan käyttöön. Järjestelmäarkkitehtuurin ansiosta voidaan myös paremmin suunnitella sisäisen turvallisuuden strategian tavoitteisiin liittyviä kansallisia investointeja.

Turvallisuutta koskevan **tutkimus- ja kehittämistoiminnan** alalla on otettava huomioon sisäisen turvallisuuden strategian painopisteet, jotta voidaan keskittyä parantamaan yhteentoimivuutta ja tunnistaa tarpeet ja asianmukaiset tekniset ratkaisut sekä validoida tulokset ja kehittää tarvittavat standardit. Tutkimustoimien tulee perustua käyttäjien todellisiin tarpeisiin, ja niitä on tuettava kehittämällä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuustoimintaa Euroopan turvallisuustutkimus- ja -innovaatiofoorumissa (ESRIF<sup>3</sup>) esimerkin mukaisesti. Tutkimukseen ja teknologian kehittämiseen osoitettuja resursseja on voitava käyttää niin, että käyttäjien odotuksiin voidaan vastata kattavasti. Viime kädessä voitaisiin harkita **sisäisen turvallisuuden rahaston** perustamista.

## **4.2. Tehokkaat toimintamallit**

Sisäisen turvallisuuden strategian tulee rakentua kolmen toisiaan täydentävän toiminta-alueen ympärille: poliisiyhteistyön lujittaminen, rikosoikeuden säännösten mukauttaminen ja maahanpääsyn hallinnan tehostaminen.

### *4.2.1. Euroopan poliisiyhteistyön tehostaminen*

Poliisiyhteistyön tärkeimpänä tavoitteena on **torjua sellaisia rikollisuuden muotoja, jotka tyypillisesti ylittävät valtioiden rajat**. Juuri tällaisissa tehtävissä EU:n toiminnalla voidaan saavuttaa lisäarvoa. Eurooppalaisen tiedotusmallin avulla voidaan myös tällä alalla helpottaa operatiivisten yksiköiden työtä selvittämällä, mitä tiedonvaihtokanavia on jo käytössä.

---

<sup>3</sup> European Security Research and Innovation Forum.

**Europolin** tarjoamia mahdollisuuksia on hyödynnettävä paremmin ilmoittamalla sille järjestelmällisesti yhteisten tutkintaryhmien perustamisesta ja ottamalla se mukaan merkittäviin rajat ylittäviin operaatioihin. Sen jälkeen kun on selvitetty, minkätyyppisiä tietoja on tarpeen vaihtaa, on luotava mekanismit, joiden avulla tiedot siirretään automaattisesti Europolille. Europolin on myös vahvistettava suhteitaan Eurojustiin, jotta voidaan varmistaa sen toiminnan oikeudellinen seuranta. Europol voisi myös jatkaa Euroopan poliisiakatemian työtä koulutuksen alalla.

Lisäksi Europolin on kehitettävä kansainvälistä toimintaansa muun muassa syventämällä suhteita unionin naapurimaihin ja -alueisiin. Europolin olisi myös vahvistettava yhteyksiään Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (ETPP) koskeviin poliisitehtäviin ja osallistuttava Euroopan poliisiyhteistyötä koskevien standardien ja hyvien käytänteiden levittämiseen EU:n ulkopuolisiin maihin.

Yleensäkin poliisiyhteistyön tehostaminen edellyttää **tiiviitä suhteita EU:n ulkopuolisiin maihin**. EU:n on tarvittaessa tehtävä niiden kanssa poliisiyhteistyötä koskevia sopimuksia. Tältä osin on pyrittävä vahvistamaan EU:n ja jäsenvaltioiden toimien keskinäistä täydentävyyttä.

Toinen EU:n keskeinen tavoite on **estää rikollisia pakoilemasta tutkinta- ja syytetoimia sisärajatonta aluetta hyödyntämällä**. Yhteistyön taso (alueellinen, kansallinen, EU:n tai kansainvälinen taso) on valittava niin, että operatiivinen tehokkuus voidaan maksimoida. On pyrittävä luomaan synergiaetuja kansallisten, EU:n ja kansainvälisten toimijoiden (Europol ja unionin taloudellisten etujen ollessa kyseessä OLAF, Interpol) kesken. Lähialueyhteistyöstä saatuja kokemuksia on syvennettävä ja niiden pohjalta on luotava verkostoja: on kehitettävä poliisi- ja tulliyhteistyökeskuksen malli, jota voitaisiin käyttää esimerkiksi urheilukilpailujen (esim. vuoden 2012 olympialaiset ja jalkapallon euroopanmestaruuskisat) tai muiden joukkotapahtumien yhteydessä. Lisäksi olisi hyödynnettävä kokemuksia, joita rikollisuuteen liittyvien riskien arvioinnista on saatu lähialueyhteistyön puitteissa.

On erittäin tärkeää, että EU:ssa pystytään **vertailemaan tietoja ja vahvistamaan** sekä järjestäytyneen rikollisuuden että paikallisen rikollisuuden **torjuntaa**. Torjuntatoimien vaikutusten arvioimista varten on **otettava käyttöön tilastovälineet**, joiden avulla voidaan mitata rikollisen toiminnan laajuutta. Lisäksi on kehitettävä **yhteinen lähestymistapa**, joka tarjoaa toimintakehyksen paikallisille ja kansallisille toimijoille (sekä lainvalvontaviranomaisille että kansalaisyhteiskunnalle). Toimintakehyksen tulee perustua hyvien käytänteiden vaihtoon ja yhteisten toimintamallien ja arviointimenetelmien luomiseen. On hyödynnettävä paremmin eurooppalaisen rikoksentorjuntaverkoston (EUCPN) tarjoamia mahdollisuuksia sen toiminnan arvioinnista saatujen tulosten perusteella. Myös ehdokasmaat voisivat osallistua toimintaan mahdollisuuksien mukaan.

#### *4.2.2. Rikosoikeus kansalaisten suojana*

Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien väliset erot eivät saa vaikeuttaa rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi toteutettavia oikeudellisia toimenpiteitä.

EU:lla on oltava käytössään kattava järjestelmä todisteiden hankkimiseksi rajat ylittävissä rikostapauksissa. Järjestelmään tulee sisältyä **eurooppalainen todisteiden luovuttamismääräys**, joka korvaa kaikki asiaa koskevat nykyiset oikeudelliset välineet. Eurooppalainen todisteiden luovuttamismääräys on tunnustettava automaattisesti, ja sitä on voitava soveltaa kaikkialla EU:n alueella, jotta jäsenvaltioiden välinen yhteistyö voi sujua joustavasti ja nopeasti. Luovuttamismääräyksessä vahvistetaan täytäntöönpanon määräaika ja

rajoitetaan kieltäytymisperusteet mahdollisimman vähään. Lisäksi on tarkasteltava seuraavia mahdollisuuksia:

- sähköistä todistusaineistoa koskeva EU:n oikeudellinen kehys;
- eurooppalainen noutomääräysjärjestelmä, jossa otetaan huomioon myös mahdollisuus käyttää kuulemisessa videoyhteyksiä;
- vähimmäisperiaatteet, joiden avulla voidaan helpottaa todisteiden vastavuoroista hyväksymistä jäsenvaltioiden kesken, myös silloin kun on kyse tieteellisistä todisteista.

On myös **vahvistettava edelleen Eurojustia**, jonka toiminnan oikeudellista kehystä muutettiin hiljattain, keskittymällä erityisesti rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden tutkintaan.

Myös **eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS)** kehittämistä on jatkettava ja arvioitava tietojenvaihdon toimivuutta. Rikosrekisteritietoja yhdistämällä voidaan ehkäistä rikoksia esimerkiksi siten, että estetään rikollisten pääsy tiettyihin ammatteihin, joissa he olisivat tekemisissä lasten kanssa. Rikosrekisteritietojärjestelmää on tarkoitus täydentää sisällyttämällä siihen myös sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, jotka on tuomittu rikoksesta EU:n alueella.

Toisaalta myös puolustautumisoikeuksia on vahvistettava. On suojattava sekä yksilön oikeuksia että kohennettava jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja kansalaisten luottamusta unioniin. Toimia yhteisten vähimmäistakeiden määrittämiseksi aihekohtaiseen lähestymistapaan perustuvan toimintasuunnitelman pohjalta olisi laajennettava koskemaan myös syyttömyysolettamaa ja tutkintavankeutta (tutkintavankeuden kesto ja perustelut).

Koska vankilatuomio johtaa usein rikoskierteeseen ja radikalisoitumiseen, olisi pohdittava sellaisen yhteisön ohjelman perustamista, josta voitaisiin rahoittaa vapausrangaistukselle vaihtoehtoisin rangaistuksiin liittyviä pilottihankkeita jäsenvaltioissa.

#### *4.2.3. Maahanpääsyn valvonnan tehostaminen*

Globalisoituvassa maailmassa EU:n on helpotettava liikkuvuutta, mutta varmistettava samalla turvallisuus **maahanpääsyn yhdenmukaisen valvonnan** avulla.

##### **4.2.3.1. Rajavalvonta ja rajatarkastukset**

**Yhdenmukaisen rajavalvonnan** kehittäminen edellyttää, että Schengenin säännösten päivittämistä jatketaan ja **yhteistyötä** lujitetaan, jotta tavara- ja henkilöliikenteen virtojen valvontaan liittyvien tavoitteiden koordinoitua voidaan parantaa. Samalla kun sisäisen turvallisuuden taso pidetään korkeana, on varmistettava, että ihmisoikeuksista ja kansainvälisen suojeluaseman saatavuudesta ei tingitä.

**Jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä Frontexin puitteissa** on parannettava. Rajaturvallisuusvirastolla on oltava keskeinen rooli tulevassa ulkorajojen yhdennetyssä valvontajärjestelmässä. On vahvistettava viraston operatiivisia valmiuksia erityisesti alueellisten ja/tai erityistoimistojen perustamisen yhteydessä. Näihin valmiuksiin kuuluu erityisesti toimivalta johtaa vapaaehtoisuuteen perustuvia yhteisiä operaatioita, päättää viraston varojen käytöstä ja mobilisoida operaatioissa tarvittava henkilöstö nykyistä helpommin.

Rajanylityspaikoilla suoritettavia **erityyppisiä tarkastuksia** (turvallisuus, maahanmuutto, tulli) on järkeistettävä esimerkiksi ohjaamalla yksityis- ja yritysliikenne omille kaistoilleen. Joissain tapauksissa on myös parannettava nykyisiä infrastruktuureja ja lisättävä uusien teknologioiden, esimerkiksi biometristen tunnistusten, käyttöä. Rajanylitystä voidaan helpottaa tiivistämällä kansallisten viranomaisten yhteistyötä ja yksinkertaistamalla menettelyjä. Näin voidaan myös tehostaa resurssien käyttöä.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä **muuta heikommassa asemassa oleviin henkilöihin ja henkilöryhmiin**. Ensisijaisesti on otettava huomioon kansainväliseen suojeluun liittyvät tarpeet sekä vailla huoltajaa olevien alaikäisten vastaanotto. Frontexin ja turvapaikka-asioiden tukiviraston toimien koordinointi on erityisen tärkeää silloin kun rajalla otetaan kiinni henkilöitä laittoman rajanylityksen vuoksi. Tässä yhteydessä EU:n on myös pohdittava merialueiden valvontaa ja merellä tehtäviä tarkastuksia koskevien kansainvälisten sääntöjen selkeyttämistä samalla kun pidetään kiinni meripelastusta koskevista perusvelvoitteista.

**Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur)** kehittämistä jatketaan. Vuoteen 2013 mennessä on tarkoitus luoda yhteistyöjärjestelyt, joiden avulla jäsenvaltiot ja Frontex voivat jakaa keskenään itä- ja etelärajojen valvontatietoja.

EU pyrkii kehittämään ja lujittamaan suhteitaan EU:n ulkopuolisiin maihin yhdenmetyt rajavalvonnan alalla.

#### 4.2.3.2. Tietojärjestelmät

**SIS II- ja VIS-tietojärjestelmien**<sup>4</sup> kehittäminen on loppusuoralla, ja järjestelmien pitäisi olla käyttövalmiita lähitulevaisuudessa. Niiden hallinnointia voitaisiin vakauttaa perustamalla uusi virasto.

EU:n jäsenvaltioissa otetaan käyttöön **sähköinen maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä** ja rekisteröidyille matkustajille tarkoitettuja erityisiä ohjelmia. Näiden kehittämistä jatketaan uudessa virastossa, jonka on määrä aloittaa toimintansa vuonna 2015. Lisäksi harkitaan, olisiko EU:ssa aiheellista ottaa käyttöön sähköinen matkustuslupajärjestelmä.

#### 4.2.3.3. Viisumipolitiikka

EU:ssa jo käytössä olevat viisumipolitiikan välineet **on pantava tehokkaasti täytäntöön**. Uuden viisumisäännösten voimaantulo ja VIS-järjestelmän asteittainen käyttöönotto lisäävät johdonmukaisuutta ja tehokkuutta. Lisäksi viisumipolitiikka on tärkeä apuväline EU:n ulkosuhteiden alalla. Siksi se on nivottava osaksi laajempaa näkemystä, jossa otetaan huomioon sisä- ja ulkopolitiikan eri painopistealueet.

Viisumitietojärjestelmän asteittaista käyttöönottoa tuetaan **konsuliyhteistyötä koskevilla alueellisilla ohjelmilla**. Ohjelmiin sisältyvät jäsenvaltioiden konsuliviranomaisille annettava EU-asioiden koulutus, yhteiset viisumikeskukset ja jäsenvaltioiden keskinäiset edustussopimukset, EU:n ulkopuolisissa maissa toteutettavat tiedotus- ja valistuskampanjat ja säännöllisen vuoropuhelun käyminen näiden maiden kanssa.

---

<sup>4</sup> SIS II: Schengenin tietojärjestelmän toinen vaihe, VIS: viisumitietojärjestelmä.

Näiden strategisten suunnittelutoimien yhteydessä on arvioitava, olisiko tarpeen tehdä **uusia viisumien myöntämisen helpottamista koskevia sopimuksia**. Tätä koskevien sopimusneuvottelujen loppuunsaattaminen edellyttää biometristen passien käyttöönottoa, ja lisäksi neuvotteluissa on käsiteltävä laittomasti oleskelevien henkilöiden takaisinottoa.

Luetteloja maista, joiden kansalaisilta ei vaadita viisumia, ja maista, joiden kansailta se vaaditaan, (ns. **positiiviset ja negatiiviset luettelot**) tarkistetaan säännöllisesti EU:n ulkopuolisten maiden tilanteen järjestelmällisen arvioinnin perusteella. Arviointiperusteita ovat matkustusasiakirjojen turvallisuus, rajatarkastusten laatu, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan hallinta, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehokkuus ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä kutakin maata koskevan EU:n ulkosuhdepolitiikan noudattaminen. Tässä yhteydessä on hyödynnettävä kaikkia vuoropuheluun liittyviä mahdollisuuksia.

EU:n on kuitenkin mentävä vielä pidemmälle ja harkittava **yhteisen Schengen-viisumin** käyttöönottoa. Tällaisen viisumin myöntäisi mahdollisuuksien mukaan yksi yhteinen konsuliviranomainen, ja myöntämisperusteet takaisivat kaikkien hakijoiden tasavertaisen kohtelun. Viisumin myöntämisessä olisi myös vähitellen voitava siirtyä hakijan **yksilöllisten riskien arviointiin**, kun nykykäytännön mukaan arvioidaan hänen kansalaisuuteensa liittyviä riskioletuksia. Tämä tulee mahdolliseksi, kun otetaan käyttöön järjestelmät, joiden avulla voidaan ennalta kerätä tietoa henkilöistä, jotka haluavat matkustaa johonkin EU:n jäsenvaltioon.

#### **4.3. Yhteiset tavoitteet**

EU voi tuoda todellista lisäarvoa tietäntyyppisten uhkien torjuntaan, jotka edellyttävät erityisen koordinoitua toimintaa. Sisäisen turvallisuuden strategiassa on keskityttävä näihin aloihin.

##### *4.3.1. Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjunta*

EU:n on vahvistettava rikoksentorjuntapolitiikan painopistealat, joille käytettävissä olevat välineet kohdennetaan. Ideoita ja menetelmiä testataan näitä **aloja koskevilla pilottihankkeilla**. Näiden rikollisten ilmiöiden torjunta edellyttää järjestelmällistä tietojenvaihtoa, eurooppalaisten tutkintakeinojen täysimittaista käyttöä ja tarvittaessa yhteisten tutkinta- ja ehkäisytekniikkojen kehittämistä. Tällä tavoin testattuja menetelmiä voidaan jatkossa soveltaa myös muihin erityisen vakaviin rikollisuuden muotoihin, jotka ovat luonteeltaan rajat ylittäviä, kuten laittomaan asekauppaan tai väärennöksiin.

#### **Ihmiskauppa**

Ihmiskauppa on yksilön oikeuksiin kohdistuva vakava rikos. Sitä on pyrittävä torjumaan kaikin käytettävissä olevin keinoin, olipa kyseessä sitten ennaltaehkäisy, lainvalvonta tai uhrien suojeleminen.

Ihmiskauppaa voidaan ehkäistä vahvistamalla kansalaisyhteiskunnan osallistumista ja parantamalla toimivaltaisten viranomaisten, yksiköiden, verkostojen ja virastojen toiminnan koordinoitua. EU:n ulkopuolisia maita on kannustettava ratifioimaan asiaa koskevat kansainväliset sopimukset ja soveltamaan niitä.

Lähtömaiden konsuliviranomaiset on saatava mukaan toimintaan, jotta voidaan estää väärin perustein tapahtuva viisumien myöntäminen. Lähtömaissa on myös toteutettava

potentiaalisille uhreille, erityisesti naisille ja lapsille, suunnattuja tiedotuskampanjoita yhteistyössä paikallisten viranomaisten kanssa.

Ihmiskaupparekotojen torjunta edellyttää myös tiedustelutoimintaa ja strategista analysointia yhteistyössä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Myös rajatarkastuksia on tiukennettava, jotta voidaan estää erityisesti alaikäisten joutuminen ihmiskaupan uhreiksi.

Uhreja on suojeltava ja autettava eri keinoin, joihin voivat kuulua muun muassa rikosoikeudellisesta vastuusta vapauttaminen, oleskelun laillistaminen, korvausmekanismien kehittäminen ja lähtömaan yhteiskuntaan paluun tukeminen, jos he päättävät palata sinne. Lisäksi uhreja on kannustettava tekemään yhteistyötä tutkinnan yhteydessä.

### **Lasten seksuaalinen riisto ja lapsipornografia**

Euroopassa 10–20 prosenttia lapsista on vaarassa joutua seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi. Lasten suojaaminen näiltä vaaroilta on merkittävä osa lapsen oikeuksien suojaamista koskevaa strategiaa. EU:n on kehitettävä ehkäiseviä toimia esimerkiksi edistämällä jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa henkilöistä, jotka on tuomittu lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista, jotta voidaan estää heitä uusimasta rikoksiaan.

Internetin lapsipornografian torjunta edellyttää tiivistä yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa, jotta lapsipornografista aineistoa sisältävät sivustot voidaan löytää ja sulkea tai estää pääsy niille asianmukaisia menettelyjä noudattaen. Europolin olisi toimittava tällä alalla liikkeellepanevana voimana perustamalla internetiin sivusto, jonne lapsipornografiaa sisältävistä sivustoista voi ilmoittaa. Tämä helpottaisi jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Lisäksi vuosina 2009–2013 toteutetaan tähän tavoitteeseen liittyviä toimia internetin käyttöturvallisuuden parantamista koskevan ohjelman puitteissa.

Aktiivista kansainvälistä yhteistyötä tarvitaan sellaisten mekanismien luomiseksi, joiden avulla voidaan peruuttaa sivustoillaan rikollista aineistoa esittäneiden toimijoiden IP-osoitteet ja sulkea viipymättä Euroopan ulkopuolella sijaitsevat sivustot.

### **Tietoverkkorikollisuus**

Verkkotalous on merkittävä kehitystekijä. Siksi EU:n on edistettävä politiikkoja, joiden avulla voidaan varmistaa tietoverkkojen erittäin korkea turvallisuustaso.

EU:n on selvennettävä kyberavaruuteen sovellettavia toimivaltasääntöjä ja oikeudellista kehystä, jotta voidaan edistää rajat ylittävien tutkimusten suorittamista. On luotava oikeudellinen kehys, jonka pohjalta lainvalvontaviranomaiset ja verkko-operaattorit voivat tehdä yhteistyösopimuksia. Tällaisten sopimusten avulla verkkohyökkäyksiin voitaisiin reagoida nopeammin. Myös jäsenvaltioiden on koordinoitava toimiaan tehokkaammin perustamalla verkosto, jossa ovat mukana tietoverkkorikollisuuden torjunnasta vastaavat kansalliset tahot. Myös tällä alalla Europolilla on keskeinen tehtävä eurooppalaisena toimijana, joka voi perustaa sivuston tällaisista rikoksista ilmoittamista varten.

### **Talousrikollisuus**

EU:n on estettävä järjestäytynyttä rikollisuutta käyttämästä hyväkseen maailmantalouden tarjoamia tilaisuuksia erityisesti vallitsevassa kriisitilanteessa, joka korostaa rahoitusjärjestelmän haavoittuvuutta. On varmistettava, että EU:lla on käytössään keinot

vastata tähän liittyviin haasteisiin tehokkaasti. Tätä varten on kehitettävä **talousrikosten tutkinta- ja analysointivalmiuksia** yhdistämällä resurssit erityisesti koulutuksen alalla.

Rahanpesun selvittelykeskusten työtä on koordinoitava paremmin. Niiden laatimat analyysit voitaisiin tallentaa eurooppalaisen tiedotusmallin puitteissa tietokantaan, jonka avulla esimerkiksi Europol voisi seurata epäilyttäviä liiketoimia. Myös epäilyttäviä käteisvarojen siirtoja on seurattava hyödyntäen kaikkia käytettävissä olevia tietolähteitä ja koordinoimalla niistä saatuja tietoja.

Veropetoksia ja yksityissektorin korruptiota on niin ikään torjuttava tehokkaammin. Rahamarkkinoilla on pyrittävä paljastamaan markkinoiden väärinkäyttöön perustuva vilpillinen toiminta (sisäpiiririkokset ja markkinoiden manipulointi) ja kavallukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tarvittaessa on säädettävä, että rikosoikeudellisia seuraamuksia voidaan määrätä myös rikokseen osallistuneille oikeushenkilöille.

Nyt kun rikoshyödyn **takavarikoinnin ja ulosmittauksen** mahdollistava oikeudellinen kehys on vahvistettu, on pikimmiten perustettava rikoshyödyn takaisinperinnästä vastaavien toimistojen eurooppalainen verkosto.

EU:n on myös vahvistettava avoimuutta ja **korruption torjuntaa** koskevat tavoitteet. EU:n ja jäsenvaltioiden toteuttamien toimien säännöllisen arvioinnin pohjalta on edistettävä korruption ehkäisemiseen ja torjuntaan liittyvien hyvien käytänteiden vaihtoa jäsenvaltioiden välillä erityisesti korruptiontorjuntaverkoston puitteissa ja kehitettävä olemassa olevien järjestelmien ja yhteisten kriteerien pohjalta indikaattoreita<sup>5</sup>, joiden avulla voidaan mitata korruptiontorjuntatoimien tuloksellisuutta. Korruptiontorjuntaan kiinnitetään erityistä huomiota tietyillä yhteisön säännösten aloilla (mm. julkiset hankinnat, varainhoidon valvonta).

**Väärentäminen** on vakava vaara sekä kuluttajille että talouselämälle yleensä. Tätä ilmiötä on yhtäältä arvioitava entistä perusteellisemmin, ottaen huomioon pian perustettavan väärentämisen ja piratismen eurooppalaisen seurantakeskuksen toimintaan liittyvät lainvalvontanäkökohdat. Toisaalta on edistettävä kaupallisessa laajuudessa tehdyistä rikoksista määrättävien rikosoikeudellisten seuraamusten yhdenmukaistamista jäsenvaltioissa (komission jo esittämien ehdotusten pohjalta).

EU on myös mukana talousrikollisuuden eri muotojen torjumiseen tähtäävän kansainvälisen oikeudellisen kehyksen vahvistamisessa ja tukee kumppanimaiden valmiuksien kehittämistä tällä alalla.

## **Huumausainestrategia**

**EU:n huumausainestrategiassa** (2005–2012) pyritään kattavaan ja tasapainoiseen lähestymistapaan, jonka tavoitteena on sekä tarjonnan että kysynnän vähentäminen. Strategian voimassaolo päättyy Tukholman toimintaohjelman aikana. Sitä on jatkettava vuosiksi 2009–2012 laaditun huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman perusteellisen arvioinnin pohjalta. Komissio toteuttaa toimintasuunnitelmaa Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen ja Europolin tuella.

EU:n toiminnan tulee perustua seuraaviin neljään periaatteeseen:

---

<sup>5</sup> Esimerkiksi Transparency Internationalin laatiman korruptioindeksin mallin mukaisesti.

- parannetaan koordinoitua ja yhteistyötä kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla ja erityisesti tiettyjen alueiden kanssa;
- levitetään johdonmukaisesti yhtenäistä lähestymistapaa huumeilmiöön kansainvälisissä organisaatioissa ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävän yhteistyön puitteissa;
- tuetaan kansalaisyhteiskunnan osallistumista vahvistamalla muun muassa Euroopan huumefoorumin kaltaisia aloitteita;
- lujitetaan tutkimus- ja tiedotustoimintaa luotettavien tietojen hankkimiseksi.

#### 4.3.2. Terroriuhkan hillitseminen

EU:n on huolehdittava siitä, että terrorismia torjutaan kaikin käytettävissä olevin keinoin. Kansallisten viranomaisten on puolestaan kehitettävä ehkäisymekanismeja, joiden avulla mahdolliset uhkatekijät voidaan havaita hyvissä ajoin.

Toiminta olisi keskitettävä kolmelle seuraavalle alalle.

Aloitteita, joiden avulla pyritään torjumaan **radikalisoitumista** kaikissa sille altteissa ympäristöissä (etenkin vankiloissa tai oppilaitoksissa) on laajennettava kansallisten politiikkojen tehokkuuden arvioinnin perusteella. Yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa on vahvistettava, jotta voidaan selvittää kaikki ilmiön taustatekijät ja tukea strategioita, jotka edistävät terrorismista luopumista. Samalla on kehitettävä kulttuurien ja uskontokuntien välistä vuoropuhelua, jotta voidaan parantaa eri yhteisöjen keskinäistä tuntemusta ja ymmärtämystä. Myös muukalaisvihan torjunnan vahvistaminen edistää osaltaan radikalisoitumiseen liittyvien ilmiöiden juurimista.

**Internetin käyttöä terroritarkoituksiin** on valvottava tehostetusti muun muassa vahvistamalla valvontaviranomaisten operatiivisia valmiuksia. On varmistettava, että käytössä on tarvittavat tekniset välineet, ja tiivistettävä yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Tavoitteena on vähentää terroristisen propagandan levittämistä ja käytännön tukea terroriteoille. Yhteistyön avulla olisi myös helpotettava terroristiverkostojen jäsenten tunnistamista.

**Terrorismin rahoituksen** torjuntaan tarkoitettuja välineitä on mukautettava, jotta voidaan ottaa huomioon rahoitusjärjestelmän mahdolliset uudet heikkoudet ja terroristien käyttämät uudet maksutavat. On otettava käyttöön mekanismi, jonka avulla rahoitusvirtoja voidaan seurata asianmukaisella tavalla ja tunnistaa tehokkaasti ja läpinäkyvästi ne henkilöt tai ryhmät, joita epäillään terrorismin rahoituksesta. On myös laadittava suosituksia hyväntekeväisyysjärjestöille niiden avoimuuden ja vastuullisuuden lisäämiseksi.

EU varmistaa, että sen politiikat ovat johdonmukaisia kansainvälisten standardien kanssa, ja toimii aktiivisesti terrorismin torjumiseksi monenvälisillä foorumeilla, erityisesti Yhdistyneissä Kansakunnissa.

**Terrorismin liittyvien riskien hallinta** edellyttää lisäksi erityisiä ehkäisytöitä. Jotta terroriuhkaa voidaan analysoida koko Euroopan tasolla, on laadittava yhteisiin parametreihin perustuva menetelmä yhdessä Europolin kanssa. On pantava täytäntöön **elintärkeiden infrastruktuurien suojaamista** koskeva yhteisön ohjelma. Liikenne- ja energia-alan ohella ohjelman tulee kattaa myös muita väestön ja talouden kannalta elintärkeitä infrastruktuureja

(mm. tietojärjestelmät). **CBRN**-materiaalit (kemialliset, biologiset, säteily- ja ydinaineet), joita voidaan käyttää laaja-alaisen terrori-iskujen toteuttamiseen, on luetteloitava, ja on varmistettava niiden turvallisuus ja jäljitettävyyden. Tämä edellyttää erityisesti yhteistyötä yksityissektorin kanssa sekä epäilyttäviä liiketoimia koskevan varoitusjärjestelmän käyttöönottoa. Myös **räjähdysaineita** koskeva EU:n toimintasuunnitelma on pantava täytäntöön, ja räjähteiden turvallisuutta koskevaa tiedottamista on parannettava. On annettava lainsäädäntöä, joka kattaa räjähdysaineiden esiasteisiin liittyvät uhkatekijät.

## **5. KANSALAISILLE YHTENÄISEMPI YHTEISKUNTA: EU:N VASTUU JA SOLIDAARISUUS MAAHANMUUTTO- JA TURVAPAikka-ASIOISSA**

Maahanmuuttovirtojen hallinnan tehostaminen on EU:ssa lähivuosien suurimpia haasteita, etenkin kun sen oma väestö ikääntyy. Maahanmuutto on EU:n väestönkasvun kannalta merkittävä tekijä, ja pitkällä aikavälillä sillä on ratkaiseva vaikutus EU:n taloudelliseen suorituskäyttöön.

Yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan luominen on lähivuosien keskeinen painopistealue, kuten kesäkuussa 2008 annetussa tiedonannossa todetaan. Solidaarisuuden on oltava yhteisessä politiikassa keskeisellä sijalla, ja EU:n on myönnettävä lisää tukea niille jäsenvaltioille, joihin suurimmat maahanmuuttopaineet kohdistuvat. EU:n lähivuosien toiminta keskittyy Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen periaatteiden ja tavoitteiden täytäntöönpanoon. Asiaa käsitellään neuvostossa säännöllisesti.

Eriyistä huomiota on kiinnitettävä maahanmuuton hallintaan liittyviin rahoitustoimiin: on laadittava arviointi, jonka perusteella voidaan määritellä, vastaavatko nykyisten välineiden jakoperusteet edelleen jäsenvaltioiden tarpeita ja maahanmuuton uusia suuntauksia.

### **5.1. Dynaaminen maahanmuuttopolitiikka**

Maahanmuuttopolitiikan tulee nivoutua osaksi pitkän aikavälin näkemystä, jossa korostetaan perusoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamista. Sen avulla on myös voitava hallita globalisoitumiseen liittyvää väestön lisääntyvää liikkuvuutta ja tukea yhteiskunnallista, taloudellista ja kulttuurillista kehitystä.

#### *5.1.1. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan lujittaminen*

Maahanmuuttokysymyksiä on käsiteltävä osana EU:n ulkosuhdepolitiikkaa. Muuttovirtojen koordinoitu hallinta edellyttää käytännön yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. **Kokonaisvaltaisen lähestymistapa** muodostaa johdonmukaisen ja uudistushenkisen toimintakehyksen, jota on vielä syvennettävä. Tätä varten EU:n ja sen jäsenvaltioiden on

- pyrittävä aktiivisesti syventämään **vuoropuhelua** ja **kumppanuutta** EU:n ulkopuolisten maiden, alueiden ja mannerten kanssa ottamalla järjestelmällisesti mukaan lähtö-, kohde- ja kauttakulkumaat. Painopistealueita ovat edelleen Afrikka sekä Itä- ja Kaakkois-Eurooppa, mutta vuoropuhelua ja tiivistä yhteistyötä on edistettävä myös Latinalaisen Amerikan, Karibian ja Aasian maiden kanssa;
- harkittava uusien erityissopimusten tekemistä, jotta voidaan kattaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan kolme eri ulottuvuutta: laittoman maahanmuuton hallinta (johon sisältyy myös takaisinotto sekä vapaaehtoiset

paluun ja uudelleensopeutumisen tukeminen), liikkuvuuden ja laillisen maahanmuuton edistäminen sekä kehityksen tukeminen liikkuvuuskumppanuuksien mallin mukaisesti;

- luotava tehokas ja solidaarinen järjestelmä, jonka avulla voidaan torjua laitonta maahanmuuttoa, hallita laillista maahanmuuttoa ja avustaa suojelua ja turvapaikkaa tarvitsevia maahanmuuttajia. Tällaista järjestelmää tarvitaan erityisesti Välimeren alueella;
- **käytettävä johdonmukaisesti kaikkia maahanmuuttopolitiikan välineitä** (mm. muuttoprofiilit, kiertomuutto-ohjelmat ja yhteistyöfoorumit) ja vahvistettava **liikkuvuuskumppanuuksien** roolia;
- hallittava tehokkaammin **laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa** hankkimalla tietoa muuttoliikereiteistä, edistämällä rajavalvontaan ja -tarkastuksiin liittyvää yhteistyötä ja helpottamalla takaisinottoa edistämällä paluuseen liittyviä tukitoimia;
- kehitettävä uusia **muuttoliikkeeseen ja kehitysyhteistyöhön** liittyviä aloitteita, helpotettava rahälähetysten tekemistä ja otettava huomioon niiden väheneminen talouskriisin vuoksi, otettava maahanmuuttajayhteisöt mukaan lähtömaan tai -alueen kehittämiseen ja lievennettävä aivovuodon vaikutuksia;
- tuettava EU:n eri yhteistyövälineiden avulla EU:n ulkopuolisten maiden keskus-, alue- ja paikallisviranomaisia muuttoliikekysymyksiin liittyvien **valmiuksien kehittämisessä**, niin että nämä maat voivat muun muassa parantaa edellytyksiään tarjota riittävää suojelua.

EU:n on myös kiinnitettävä huomiota maahanmuuttopolitiikan ja muiden politiikkojen kuten sosiaali-, talous- ja kauppapolitiikan välisiin suhteisiin.

#### *5.1.2. Työmarkkinoiden tarpeet huomioon ottava johdonmukainen politiikka*

Työperusteista maahanmuuttoa on kehitettävä vastaamaan paremmin jäsenvaltioiden työmarkkinoiden tarpeita. Näin voidaan esimerkiksi ottaa paremmin huomioon muuttajien tiedot ja taidot ja helpottaa siten heidän kotoutumistaan. EU:n on luotava **yhteiset puitteet** eli joustava maahanmuuttojärjestelmä, jota voidaan mukauttaa liikkuvuuden lisääntyessä ja kansallisten työmarkkinoiden tarpeita vastaavasti. Yhteinen kehys jättää jäsenvaltioille täydet valtuudet päättää, minkä verran kolmansien maiden kansalaisia ne ottavat vastaan työmarkkinoilleen. Tässä yhteydessä on otettava huomioon erityisesti kaksi kysymystä: maahanmuuttajien liikkuvuus Euroopan sisällä ja työpaikan menettämisen vaikutus oleskeluluvan voimassaoloon.

Jotta muuttoliikkeeseen liittyviä ilmiöitä voitaisiin analysoida ja ymmärtää paremmin, olisi harkittava asiaa koskevan seurantakeskuksen<sup>6</sup> perustamista. Tällaisen toiminnan avulla voitaisiin järjestelmällisesti levittää ja hyödyntää alaa koskevia tutkimuksia ja tietolähteitä ja koota vertailukelpoisia tietoja muuttoliikkeestä. Seurantakeskuksen toimintaa on tietenkin koordinoitava nykyisten muuttoliikekysymyksistä vastaavien verkostojen kanssa.

---

<sup>6</sup> Tällä ei tarkoiteta virastoa.

Lisäksi on vertailtava maahanmuuttajien osaamista jäsenvaltioiden työmarkkinoiden tarpeisiin. Maahanmuutto onkin organisoitava ottaen huomioon paitsi taloustilanne myös **kokonaisarvio siitä, millaisia tietoja ja taitoja** Euroopassa tarvitaan vuoteen 2020 mennessä.

Pelkkien tarpeiden määrittäminen ei riitä, vaan tarjonta ja kysyntä on saatava kohtaamaan toisensa paremmin. Tätä varten olisi harkittava **eurooppalaisen vuoropuhelufoorumin** perustamista. Sen avulla voitaisiin selvittää, miten työperusteista muuttoliikettä voidaan parhaiten hallita ja miten sitä koskevaa oikeudellista ja institutionaalista kehystä olisi muutettava. Foorumiin voisivat osallistua työnantajat, ammattiliitot, jäsenvaltioiden työvoimatoimistot, rekrytointitoimistot ja muut sidosryhmät. Tutkintojen ja pätevyyksien vastavuoroinen tunnustaminen EU:n ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä on niin ikään tärkeä tekijä.

#### *5.1.3. Ennakoivan politiikan tavoitteena yhteinen eurooppalainen asema laillisille maahanmuuttajille*

Jotta kaikki eri tahot – lähtö- ja kohdemaat, vastaanottavat yhteiskunnat ja maahanmuuttajat itse – voisivat hyötyä laillisesta maahanmuutosta mahdollisimman paljon, tarvitaan selkeä, läpinäkyvä ja tasapuolinen lähestymistapa, jossa otetaan huomioon inhimilliset näkökohdat. Tätä varten olisi laadittava **maahanmuuttosäännöstö**, jossa vahvistettaisiin laillisille maahanmuuttajille yhdenmukaiset oikeudet samaan tapaan kuin yhteisön kansalaisille. Samalla kun voimassa olevat säädökset koottaisiin tällä tavoin yhteen, niitä voitaisiin tarvittaessa muuttaa esimerkiksi säännöksiä yksinkertaistamalla tai täydentämällä ja parantamalla niiden soveltamista käytännössä.

Yksi maahanmuuton keskeisistä motiiveista on perheenyhdistäminen, joka muodostaa merkittävän osan laillisesta maahanmuutosta. EU:ssa on otettava käyttöön yhteiset säännöt, joiden nojalla **perheenyhdistämiseen** perustuvia muuttovirtoja voidaan hallita tehokkaasti. Koska jäsenvaltioiden lainsäädännöt eroavat tältä osin toisistaan merkittävästi, perheenyhdistämisestä annettua direktiiviä olisi kenties tarkistettava laajan kuulemisen pohjalta.

Maahanmuutto voi tuoda sekä taloudellista vaurautta että rikastuttaa kulttuuria, mutta tämä mahdollisuus voi toteutua vain jos tuetaan maahanmuuttajien **kotoutumista vastaanottavaan yhteiskuntaan**. Tätä varten on tehostettava sekä valtion että alue- ja paikallisviranomaisten toteuttamia toimia, mutta lisäksi on otettava vastaanottava yhteiskunta ja maahanmuuttajat itsensä laajemmin mukaan toimintaan. Lisäksi voitaisiin kehittää koordinoitimekanismi, jolla jäsenvaltioiden toimia voidaan tukea yhteiseltä pohjalta. Toiminnan tulisi perustua seuraaviin periaatteisiin:

- uusien maahanmuuttajien kotoutumista olisi helpotettava esimerkiksi laatimalla yhteisiä käytänteitä ja eurooppalaisia malleja, jotka koskisivat muun muassa yleisiä esittelyjaksoja ja kielikursseja; olennaista on vastaanottavan yhteiskunnan voimakas sitoutuminen ja maahanmuuttajien aktiivinen osallistuminen kaikkiin yhteiskuntaelämän osa-alueisiin;
- kotouttamispolitiikkojen arviointia varten olisi laadittava yhteiset indikaattorit;

- olisi luotava yhteyksiä muihin politiikan aloihin kuten yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen, kulttuuriin, työelämään, monikielisyyteen ja nuorisoasioihin. On korostettava koulujen keskeistä tehtävää erityisesti eurooppalaisten arvojen siirtämisessä;
- kansalaisyhteiskuntaa on kuultava laajemmin, ja sitä on kannustettava osallistumaan toimintaan kotouttamista koskevan eurooppalaisen verkkosivuston ja foorumin välityksellä.

#### 5.1.4. *Laittoman maahanmuuton hallinnan parantaminen*

Laittoman maahanmuuton ja siihen liittyvän rikollisuuden ehkäiseminen ja vähentäminen ihmisoikeuksia kunnioittaen täydentää keskeisellä tavalla laillista maahanmuuttoa koskevan yhteisen politiikan luomista. Erityisesti on pyrittävä torjumaan ihmiskauppaverkostojen toimintaa.

**Pimeää työntekeä** on torjuttava ehkäisevin ja lainvalvontatoimenpitein huolehtimalla samalla uhreiksi joutuneiden maahanmuuttajien suojelusta. Pimeää työvoimaa käyttäville työnantajille määrättävistä seuraamuksista annetun direktiivin täytäntöönpanoa on tuettava ja seurattava.

**Ihmiskauppaan ja ihmisten salakuljetukseen** on sovellettava nollatoleranssia. On otettava käyttöön tarvittavat henkilöresurssit ja varat, jotta voidaan tehostaa valvontaa erityisesti työpaikoilla. Lisäksi on yksinkertaistettava uhrien oleskelulupien myöntämisedellytyksiä.

Tehokkaan **maastapoistamis- ja palauttamispolitiikan** toteuttamista on jatkettava yksilöiden oikeuksia ja ihmisarvoa kunnioittaen. Palauttamisdirektiivin soveltaminen alkaa joulukuussa 2010. Sen täytäntöönpanon seurannassa kiinnitetään erityistä huomiota maastapoistamistoimenpiteisiin, säilöönottoon, oikeussuojakeinoihin ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohteluun. Lisäksi pyritään tiivistämään operatiivista yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on maastapoistamispäätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttaminen käytännössä tämän lainsäädännön arvioinnin pohjalta. Tämän periaatteen nojalla maahantulokiellot ryhdytään kirjaamaan Schengenin tietojärjestelmään (SIS).

**Vapaaehtoista paluuta** on edistettävä ja tuettava ensisijaisena vaihtoehtona erityisesti voimassa olevien rahoitusvälineiden avulla. Liian usein käy kuitenkin niin, että maastapoistamistoimenpiteitä ei voida panna täytäntöön oikeudellisten tai käytännön esteiden vuoksi. Toistaiseksi ei ole olemassa selkeitä sääntöjä siitä, kenen vastuulle kuuluvat sellaiset **laittomat maahanmuuttajat, joita ei voida poistaa maasta**, ja tarpeiden ja kansallisten käytäntöjen pohjalta onkin nyt selvítettävä mahdollisuuksia vahvistaa näiden henkilöiden vastaanottoa koskevat yhteiset normit. Oleskelun **laillistamista** koskevien tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden kesken on parannettava. Voitaisiin myös laatia laillistamiskäytäntöjä koskevat suuntaviivat.

Toinen erityinen haaste, johon on perehdyttävä huolellisesti, ovat EU:n alueelle laittomasti tulevat **vailla huoltajaa olevat alaikäiset**. Tarkastelun perusteella laaditaan toimintasuunnitelma, jonka avulla voidaan lujittaa ja täydentää sovellettavia säädöksiä ja rahoitusvälineitä ja tiivistää yhteistyötä lähtömaiden kanssa sekä helpottaa alaikäisten paluuta lähtömaihiin.

## 5.2. Turvapaikka-asiat: solidaarisuuteen perustuva yhteisen suojelun alue

Vuonna 2008 Euroopan unionin alueella tehtiin lähes 240 000 turvapaikkahakemusta. Ilmiö koskettaa eräitä jäsenvaltioita erityisen voimakkaasti joko siksi, että turvapaikanhakijoiden määrä on niissä erityisen suuri, tai siksi, että hakijoita on paljon suhteessa maan oman väestön määrään.

**EU:n on jatkettava työtä, jonka tavoitteena on tehdä siitä solidaarisuuteen perustuva yhteisen suojelun alue**, missä kunnioitetaan perusoikeuksia ja tiukkoja suojelunormeja ja pyritään yleensäkin parantamaan kansallisten järjestelmien laatua ja torjumaan samalla väärinkäytöksiä.

### 5.2.1. Suojelu perustuu yhteisiin sääntöihin

Geneven yleissopimukseen ja muihin kansainvälisiin välineisiin perustuvan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisessa on edistytty merkittävästi. Tällä alalla on kymmenen viime vuoden aikana luotu yhteinen säädösperusta. Nyt on hyväksyttävä nopeassa tahdissa lainsäädäntöjen yhdenmukaistamisen toiseen vaiheeseen kuuluvat säädösehdotukset. Tavoitteena on saada aikaan vuoteen 2012 mennessä yhteinen turvapaikkamenettely ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden yhdenmukainen asema.

**Operatiivisella tasolla** EU:n on myönnettävä turvapaikka-asioiden tukivirastolle tarvittavat resurssit sen valmiuksien käyttöönottoa varten. Kaikkien turvapaikkahakemusten käsittelyyn osallistuvien jäsenvaltioiden toimijoiden on saatava yhtenäinen koulutus. Heille on myös annettava pääsy lähtömaita koskeviin laadukkaisiin tietoihin. Myös kansallisten tuomioistuinten on osallistuttava tähän prosessiin. Myöhemmin laadittavan arvion perusteella tukiviraston tehtäviä voidaan vuonna 2013 laajentaa, jotta voidaan ottaa huomioon solidaarisuuden ja vastuun jakamisen alalla tapahtunut edistyminen.

Turvapaikka-alan säännösten **tiukka valvonta ja asianmukainen soveltaminen** takaavat järjestelmän uskottavuuden sekä jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen toistensa turvapaikkajärjestelmien hyvään hallintotapaan. Jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien lähentämisen helpottamista varten voitaisiin ottaa käyttöön säännöllisesti sovellettavia arviointimekanismeja.

Myös kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden **kotouttamista** on parannettava ottaen huomioon olosuhteet, joissa he ovat saapuneet EU:n alueelle. Tässä yhteydessä on löydettävä ratkaisu niille turvapaikanhakijoille, joille ei voida myöntää pakolaisasemaa eikä toissijaista suojelua mutta joita ei myöskään voida poistaa maasta erityisten syiden vuoksi.

Turvapaikkasäännösten toisen vaiheen säädösten saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja niiden soveltamista sekä käytänteiden ja liitännäistoimien lähentämistä on tarkoitus arvioida perusteellisesti. Arvioinnin pohjalta EU vahvistaa ennen vuoden 2014 loppua **vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen**, jota sovelletaan kaikkiin turvapaikkahakemusten perusteella tehtyihin suojeluaseman myöntämistä koskeviin päätöksiin. Periaatteen ansiosta suojelupäätöksiä voidaan siirtää jäsenvaltiosta toiseen ilman että EU:n lainsäätäjän tarvitsee laatia tätä varten erityisiä mekanismeja.

### 5.2.2. Vastuun jakaminen ja solidaarisuus jäsenvaltioiden kesken

Vastuu pakolaisten vastaanottamisesta ja kotouttamisesta on jaettava. EU:ssa on päätetty säilyttää Dublinin järjestelmän keskeiset periaatteet, mutta samalla on tehtävä uusia aloitteita.

On pohdittava, voitaisiinko jäsenvaltioiden kesken ottaa käyttöön vapaaehtoisuuteen ja koordinointiin perustuva mekanismi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden **uudelleensijoittamiseksi EU:n alueella**. Aluksi voitaisiin suunnitella, miten Euroopan pakolaisrahastoon otettuja määrärahoja käytettäisiin järjestelmällisesti tällaiseen sisäiseen solidaarisuuteen liittyvien toimien rahoittamiseen. Suunnitelmien tulee perustua objektiivisiin kriteereihin. Mekanismin avulla voitaisiin tukea pysyvien vastaanotto- ja kauttakulkukeskusten perustamista tiettyihin jäsenvaltioihin sekä erityisjärjestelyjä kumppanuustoiminnan organisoimiseksi YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimiston kanssa. Tämän lisäksi olisi selvitettävä, voitaisiinko sekä EU:n sisällä että sen ulkopuolella tehty **turvapaikkahakemukset käsitellä keskitetysti**, ja mitä oikeudellisia ja käytännön seurauksia tällaisesta järjestelystä aiheutuisi. Järjestely täydentäisi yhteistä turvapaikkajärjestelmää, ja sen yhteydessä noudatettaisiin kaikkia asiaa koskevia kansainvälisiä sääntöjä. Näiden selvitysten ja alkuperäisen solidaarisuusmekanismin arvioinnin perusteella voitaisiin harkita **vakiintuneen solidaarisuusjärjestelmän** käyttöönottoa vuodesta 2013 alkaen. Järjestelmän koordinoinnista huolehtisi turvapaikka-asioiden tukivirasto.

Myös **rahoitusvastuun jakamista EU:n sisällä** on tarkasteltava uudelleen. Sitä on toteutettu jo kymmenen vuoden ajan Euroopan pakolaisrahaston kautta, josta on tuettu lainsäädäntöjen yhdenmukaistamista. Yhteisen politiikan kehityksen perusteella nyt on aika harkita uusia jakoperusteita tai toiminta-aloja.

#### *5.2.3. Solidaarisuus EU:n ulkopuolisiin maihin nähden*

On erittäin tärkeää osoittaa **solidaarisuutta myös** sellaisiin **EU:n ulkopuolisiin maihin nähden**, jotka joutuvat vastaanottamaan huomattavia pakolaisvirtoja tai joissa oleskelee paljon pakolaisia ja siirtymään joutuneita henkilöitä. On varmistettava, että ne takaavat **pääsyn suojelun piiriin** ja noudattavat palauttamiskiellon periaatetta. Lisäksi EU auttaa EU:n ulkopuolisia maita kehittämään turvapaikka- ja suojelujärjestelmiään.

Tältä pohjalta voitaisiin harkita suojeluun liittyvien uusien vastuualueiden määrittämistä. Olisi helpotettava **suojusta maahantuloa** koskevia menettelyjä ja viisumin myöntämistä humanitaarisin perustein muun muassa diplomaattiedustustojen tai minkä tahansa muun EU:n ulkopuolisissa maissa toimivan rakenteen välityksellä osana liikkuvuuden hallintaa koskevaa kokonaistrategiaa.

Turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden lujittamiseksi edelleen voitaisiin laajentaa **alueellisia suojeluohjelmia**, joita EU toteuttaa yhteistyössä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja asianomaisten EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, käyttäen apuna turvapaikka-asioiden tukivirastoa ja voimassa olevia yhteisön ulkoisia rahoitusvälineitä.

EU **tehostaa uudelleensijoittamista**, jotta pakolaisille voidaan löytää pysyviä ratkaisuja.

## **6. PÄÄTELMÄT**

Komissio toivoo, että käsiteltyään tätä tiedonantoa perusteellisesti Euroopan parlamentin kanssa Eurooppa-neuvosto hyväksyy siihen perustuvan kunnianhimoisen ohjelman vuoden loppuun mennessä. Komissio laatii tältä pohjalta myöhemmin ehdotuksen Tukholman

ohjelman täytäntöönpanoa koskevaksi toimintaohjelmaksi, jotta kaudelle 2010–2014 voidaan määrittää täsmälliset tavoitteet ja työlista.

## **LIITE: Ensisijaiset suuntaukset**

### **EU edistää kansalaisten oikeuksia**

#### **Perusoikeudet**

Perusoikeuksien suojaa Euroopan unionissa olisi täydennettävä siten, että EU liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

EU tutkii komission julkaiseman raportin pohjalta, miten voitaisiin lisätä tietoisuutta rikoksista, joihin totalitaariset hallinnot ovat syyllistyneet.

#### **Vapaa liikkuvuus**

Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin 2004/38/EY tehokas täytäntöönpano on etusijalla. Lisäksi komissio aikoo julkaista suuntaviivat ja valvoa direktiivin soveltamista.

EU:ssa on tarkoitus ottaa käyttöön järjestelmä, jonka avulla kansalaiset voivat toimittaa virkatodistukset vaivattomasti ja maksutta. Pitkällä aikavälillä EU:n on pyrittävä edistämään näiden asiakirjojen vaikutusten vastavuoroista tunnustamista.

#### **Moninaisuuden kunnioittaminen**

EU:ssa on kehitettävä yhteinen lähestymistapa, jotta voidaan tehostaa rahoitusvälineiden ja oikeudellisten välineiden käyttöä syrjinnän, rasismin, muukalaisvihan ja homofobian torjumiseksi.

#### **Muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden suojelu**

Tavoitteena on laatia lapsen oikeuksia koskeva kunnianhimoinen eurooppalainen strategia. Lisäksi on vahvistettava EU:n toimia, joilla pyritään suojelemaan muita heikommassa asemassa olevia henkilöitä, väkivallan uhreiksi joutuneita naisia ja huollettavana olevia henkilöitä.

#### **Tietosuoja**

EU:ssa on kehitettävä kattava järjestelmä henkilötietojen suojaamiseksi kaikilla unionin toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Lisäksi on pohdittava eurooppalaisen sertifiointijärjestelmän käyttöönottoa sellaisia teknologioita, tuotteita ja palveluja varten, joissa otetaan huomioon yksityiselämän suoja. Tietosuoja edellyttää vahvaa kansainvälistä yhteistyötä. EU:n on tuettava tietosuojaa koskevien kansainvälisten standardien kehittelyä ja levittämistä.

#### **Osallistuminen demokraattiseen toimintaan**

Vuonna 2014 järjestettäviä Euroopan parlamentin vaaleja ajatellen EU:ssa tarvitaan innovatiivisia toimia, joilla kannustetaan kansalaisia osallistumaan vaaleihin.

#### **Diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antama suojelu**

Diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaa suojelua koskevia koordinaatio- ja yhteistyöpuutteita olisi lujitettava.

## EU helpottaa kansalaisten elämää

Vastavuoroinen tunnustaminen muodostaa Euroopan oikeudenkäyttöalueen perustan.

Siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa tehtyjä päätöksiä koskeva eksekvatuurimenettely olisi poistettava. Lisäksi vastavuoroista tunnustamista olisi laajennettava uusille aloille.

Rikosoikeuden alalla vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta olisi edelleen sovellettava menettelyn kaikissa vaiheissa.

Vastavuoroista tunnustamista olisi laajennettava myös uhrien ja todistajien suojelutoimiin sekä oikeudenmenetyksiin.

Oikeusjärjestelmien välistä luottamusta olisi lisättävä. Sen vuoksi tarvitaan entistä tehokkaampaa oikeusalan ammattilaisten koulutusta ja yhteisiä välineitä. Oikeusalan ammattilaisten vaihto-ohjelmia olisi lisättävä erityisesti oikeusalan foorumin välityksellä sekä tukemalla erilaisia verkostoja, jotta ne voivat paremmin koordinoida toimintaansa.

Vastavuoroisen tunnustamisen kehittäminen edellyttää sitä, että EU:n oikeusallalla harjoittaman politiikan täytäntöönpanoa arvioidaan perusteellisesti. EU:n olisi myös tuettava jäsenvaltioiden pyrkimyksiä uudistaa oikeusjärjestelmiään.

EU:ssa olisi kehitettävä yhteiset normit, jotta jäsenvaltioiden lainsäädäntöä voidaan lähentää erityisen vakavien, tyypillisesti rajat ylittävien rikosten osalta. EU:n olisi tarvittaessa turvauduttava rikosoikeuden keinoihin, jotta voidaan varmistaa politiikkojen tehokas täytäntöönpano yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä noudattaen.

Yksityisoikeuden alalla olisi lähennettävä lainsäädäntöä laatimalla tiettyjä siviiliprosessin osatekijöitä tai lapsen huoltoa koskevat vähimmäisnormit.

**Oikeussuojan saatavuuden parantaminen on asetettava etusijalle.** EU:n olisi pyrittävä vahvistamaan nykyisiä oikeusapua koskevia säännöksiä, otettava käyttöön sähköisiä välineitä (sähköinen oikeudenkäyttö) ja lisättävä kansalaisten mahdollisuuksia hyödyntää oikeudellisten menettelyjen yhteydessä kääntämis- ja tulkkauspalveluja. Asiakirjojen oikeaksi todistamista koskevia mahdollisuuksia olisi yksinkertaistettava. Rikoksen uhreille annettavaa apua olisi lisättävä erityisesti valtioiden rajat ylittävissä asioissa.

**Oikeudellisia keinoja on käytettävä taloudellisen toiminnan tukemiseen.** Oikeuden päätösten täytäntöönpanoa olisi parannettava erityisesti ottamalla käyttöön eurooppalainen pankkitalletusten takavarikointijärjestelmä. Toimia, joilla pyritään luomaan sopimusoikeutta koskevat yhteiset puitteet, voitaisiin hyödyntää tulevilla säädösehdotuksissa. Myös mallisopimuksia voidaan laatia. Sääntöjä, joiden mukaan määritellään vakuutussopimukseen ja yhtiöoikeuteen sovellettava laki, olisi pyrittävä yksinkertaistamaan edelleen. EU voi tarvittaessa turvautua rikosoikeudellisiin keinoihin, jotta rahoitusallalla esiintyvistä väärinkäytöksistä voidaan määrätä seuraamuksia.

## EU suojaa kansalaisia

EU ja jäsenvaltiot vahvistavat turvallisuusalan ammattilaisten koulutusta muun muassa ottamalla käyttöön soveltuvia vaihto-ohjelmia (vrt. Erasmus).

EU:ssa on otettava käyttöön eurooppalainen tiedotusmalli, jonka avulla unioni voi vahvistaa kykyään laatia strategisia analyyseja ja tehdä operatiivista yhteistyötä.

On laadittava tietojärjestelmien arkkitehtuuri, jonka avulla voidaan varmistaa järjestelmien yhteentoimivuus ja johdonmukaisuus ja mukautuvuus muuttuviin tarpeisiin.

Sisäisen turvallisuuden strategian painopistealoja on tuettava tutkimus- ja kehittämistoimin, jotta voidaan edistää uusimman teknologian optimaalista käyttöä.

Näiden tavoitteiden tukemiseksi voitaisiin harkita sisäisen turvallisuuden rahaston perustamista.

Rikollisia on estettävä kaikin käytettävissä olevin oikeudellisin ja operatiivisin keinoin hyödyntämällä sisärajoittoman alueen tarjoamia mahdollisuuksia. Operatiivista poliisiyhteistyötä on kehitettävä helpottamalla poliisin toimintaa kansallisten rajojen ulkopuolella ja ottamalla käyttöön poliisi- ja tulliyhteistyökeskuksen malli.

Europolille on annettava keskeinen tehtävä koordinoinnissa, tietojenvaihdossa ja alan ammattilaisten koulutuksessa.

EU:n turvallisuus edellyttää, että poliisiyhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden ja erityisesti lähimpien naapurimaiden kanssa vahvistetaan.

On otettava käyttöön kattava eurooppalainen järjestelmä todisteiden vastaanottamiseksi.

Rikosrekisteritietojen vaihtoa koskevaa järjestelmää on hyödynnettävä täysimääräisesti, ja sitä on täydennettävä laajentamalla sen käyttöä ja ottamalla mukaan myös kolmansien maiden kansalaiset.

EU:ssa on otettava käyttöön vähimmäismenettelytakeita koskeva oikeudellinen kehys ja tuettava vapausrangaistukselle vaihtoehtoisin rangaistuksiin liittyviä pilottihankkeita.

EU:ssa on otettava käyttöön ulkorajojen yhdenmukainen valvontajärjestelmä, jonka avulla voidaan varmistaa sujuva henkilöliikenne EU:n alueelle samalla kun taataan sisäinen turvallisuus ja torjutaan laitonta maahanmuuttoa. Rajanylityspaikoilla on otettava käyttöön johdonmukainen tarkastusjärjestelmä, joka kattaa kaikentyyppiset tarkastukset ("yhden luokan palvelu"). Rajaturvallisuusvirasto Frontexin koordinoitavaksi on vahvistettava ja sen operatiivisia valmiuksia kehitettävä. Viraston toiminta on sovittava yhteen turvapaikka-asioiden tukiviraston toiminnan kanssa. Rajavalvontajärjestelmä Eurosur on otettava vähitellen käyttöön.

SIS II- ja VIS-tietojärjestelmät on otettava käyttöön täysimittaisesti. On perustettava ohjelmat, joiden avulla voidaan seurata sähköisesti maahantuloa ja maastapoistumista sekä rekisteröidä EU:n alueelle pyrkivät matkustajat. On selvitetävä, olisiko otettava käyttöön sähköinen matkustuslupajärjestelmä.

EU:ssa on otettava käyttöön yhteinen Schengen-viisumi. EU:n ulkopuolisiin maihin perustetaan yhteisiä viisumikeskuksia, jotka ovat yhteisen viisumiviranomaisen edeltäjiä. Viisumien myöntämisen helpottamista koskevien sopimusten tekemistä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa jatketaan ja samalla tarkistetaan säännöllisesti luetteloja maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi. EU:n viisumijärjestelmää kehitetään vähitellen siten, että viisumi myönnetään henkilökohtaisten riskien arvioinnin eikä kansalaisuuden perusteella.

EU:ssa on otettava käyttöön järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tähtäävä eurooppalainen politiikka, joka perustuu kaikkien käytettävissä olevien välineiden optimaaliseen käyttöön. Toimet kohdennetaan erityisesti seuraaviin viiteen rikollisuuden päätyyppiin:

EU:n on torjuttava ihmiskauppaa puuttamalla tehokkaammin välittäjäverkostojen toimintaan: on kehitettävä tiedustelutoimintaa ja strategista analysointia, otettava käyttöön soveltuvat mekanismit todisteiden keräämistä varten ja parannettava uhreille annettavaa apua.

EU:n on torjuttava lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ja lapsipornografiaa muun muassa edistämällä tällaisista rikoksista tuomittuja henkilöitä koskevaa tietojenvaihtoa. On myös kehitettävä tiivistä yhteistyötä yksityissektorin kanssa, jotta tällaista sisältöä käsittelevät sivustot voidaan löytää ja sulkea tai estää pääsy niille. EU:n on selvennettävä tietoverkkorikollisuuteen sovellettavia oikeussääntöjä ja luotava Europolin yhteyteen eurooppalainen sivusto rikoksista ilmoittamista varten, jotta tätä ilmiötä voidaan torjua tehokkaammin.

On estettävä järjestäytyntä rikollisuutta käyttämästä hyväkseen maailmantalouden tarjoamia tilaisuuksia erityisesti vallitsevassa kriisitilanteessa, joka korostaa rahoitusjärjestelmän haavoittuvuutta. On varmistettava, että EU:lla on käytössään keinot torjua talousrikollisuutta tehokkaasti. EU:n on vahvistettava valmiuksiaan tutkia ja analysoida talousrikollisuutta, kehitettävä markkinoiden väärinkäyttöön liittyvien toimintatapojen tunnistamista, parannettava rikoshyödyn takavarikointiin ja ulosmittaukseen liittyvää operatiivista kehystä, torjuttava korruptiota ja ehkäistävä väärentämistä ottamalla käyttöön välineitä, joilla on riittävä pelotevaikutus.

EU:n on syvennettävä huumausaineiden vastaista strategiaansa edistämällä kokonaisvaltaista ja tasapuolista lähestymistapaa, joka perustuu sekä tarjonnan että kysynnän vähentämiseen. On parannettava yhteistyötä tiettyjen alueiden kanssa, otettava kansalaisyhteiskunta mukaan laajalla rintamalla ja vahvistettava tähän alaan liittyvää tutkimustyötä.

EU:n on pyrittävä hallitsemaan terrorismiin liittyviä riskejä torjumalla tehokkaasti radikalisoitumista, internetin kasvavaa käyttöä terroristisiin tarkoituksiin ja terrorismin rahoitusta.

EU:n on vahvistettava pelastuspalvelumekanismeja, jotta se voi auttaa jäsenvaltioita ja täydentää niiden toimintaa muun muassa riskianalyysin ja reagoitivalmiuksien alalla.

EU:n on vahvistettava keinoja torjua terrorismin uhkaa. On erityisesti laajennettava elintärkeiden infrastruktuurien suojaamista koskevaa ohjelmaa ja pantava se täytäntöön, laadittava eurooppalainen strategia CBRN-materiaaleihin (kemialliset, biologiset, säteily- ja ydinaineet) liittyvien uhkien torjumiseksi ja pantava täytäntöön räjähdysaineita koskeva toimintasuunnitelma.

## **Kansalaisille yhtenäisempi yhteiskunta: EU:n vastuu ja solidaarisuus maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa**

EU:n on edistettävä dynaamista ja tasapuolista maahanmuuttopolitiikkaa.

Sen on hyödynnettävä täysimääräisesti ja syvennettävä kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jonka avulla muuttovirtoja voidaan hallita johdonmukaisesti yhteistyössä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Maahanmuuttokysymykset ovat erottamaton osa EU:n ulkosuhdepolitiikkaa.

EU:n on edistettävä muuttoliikkeen suotuisaa vaikutusta lähtömaihin.

EU:n on luotava yhteiset puitteet eli joustava maahanmuuttojärjestelmä, jota voidaan mukauttaa liikkuvuuden lisääntyessä ja kansallisten työmarkkinoiden tarpeita vastaavasti.

Jotta laillisen maahanmuuton eri osapuolille tuomia etuja voidaan hyödyntää mahdollisimman hyvin, EU:n on laadittava maahanmuuttosäännöstö eli yhteiset säännöt, joilla säännellään tehokkaasti perheen yhdistämistä ja tuetaan jäsenvaltioiden kotouttamistoimia koordinoituneella mekanismin avulla.

Laittoman maahanmuuton tehokkaampi hallinta on välttämätön täydennys laillista maahanmuuttoa koskevan yhteisen politiikan kehittämiseksi. EU:n on ehkäistävä pimeän työvoiman käyttöä ja noudatettava tehokasta maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaa voimassa olevia välineitä täysimääräisesti hyödyntäen. EU:n on tuettava vapaaehtoista paluuta ja kiinnitettävä erityistä huomiota vailla huoltajaa oleviin alaikäisiin. EU:sta on luotava todellinen solidaarisuuteen perustuva yhteisen suojelun alue, jossa on käytössä yhdenmukainen turvapaikkamenettely ja yhdenmukainen asema kansainvälistä suojelua saaville.

On huolehdittava siitä, että vastuu pakolaisten vastaanotosta ja kotouttamisesta jaetaan jäsenvaltioiden kesken esimerkiksi ottamalla käyttöön vapaaehtoisuuteen perustuva mekanismi, jonka avulla turvapaikkahakemukset jaetaan jäsenvaltioiden kesken ja käsitellään keskitetysti. On varmistettava, että voimassa olevaa lainsäädäntöä sovelletaan asianmukaisella tavalla ja valvotaan tiukasti, sillä näin voidaan taata yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uskottavuus ja jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus. Pidemmällä aikavälillä suojelupyyntöjen siirtoa voidaan helpottaa soveltamalla kaikkien suojeluaseman myöntämistä koskevien päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta.

EU:n on vahvistettava operatiivista yhteistyötä antamalla turvapaikka-asioden tukivirastolle sen valmiuksien käyttöä varten tarvittavat resurssit.

On jatkettava turvapaikkapolitiikkaa, jossa toteutuu solidaarisuus niitä EU:n ulkopuolisia maita kohtaan, jotka joutuvat vastaanottamaan huomattavia pakolaisvirtoja. EU:n on laajennettava alueellisia suojeluohjelmia ja tehostettava uudelleensijoitustoimia.



**EUROPEISKA  
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 15 juni 2009 (16.6)  
(OR. fr)**

**11060/09**

**JAI 404**

**FÖLJENOT**

|               |                                                                                    |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| från:         | Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens<br>generalsekreterare |
| mottagen den: | 15 juni 2009                                                                       |
| till:         | Javier SOLANA, generalsekreterare/hög representant                                 |
| Ärende:       | Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst                 |

För delegationerna bifogas kommissionens dokument – KOM(2009) 262 slutlig.

Bilaga: KOM(2009) 262 slutlig



Bryssel den 10.6.2009  
KOM(2009) 262 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL  
EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL  
EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst**

*Större frihet i en säkrare omvärld*

**1. INLEDNING**

Europas medborgare vill leva i ett EU präglad av fred, välstånd, säkerhet och respekt för den enskildes rättigheter. De vill kunna resa fritt, ha valfriheten att bosätta sig tillfälligt eller permanent i ett annat europeiskt land för att studera, arbeta, bilda familj, starta företag eller tillbringa sin tid som pensionär. Många är dock oroliga för att den stabilitet och säkerhet som byggts upp i Europa nu håller på att hotas av olika kriser och andra fenomen av global natur.

Det är komplicerade ekonomiska och politiska problem som har drabbat världen, och detta gäller även deras konsekvenser för EU. Det handlar om utmaningar som måste angripas på ett övergripande och långsiktigt hållbart sätt. I en värld där rörligheten antagit en global dimension har medborgarna också rätt att förvänta sig att Europa agerar effektivt och ansvarsfullt i frågor som är relevanta för var och en av oss.

**Att sträva mot ett Europa för medborgarna där det råder frihet, säkerhet och rättvisa**

Frihet, säkerhet och rättvisa är centrala värderingar för den europeiska samhällsmodellen och den europeiska integrationspolitiken. Genom EU:s arbete har vi lyckats skapa en inre marknad och en ekonomisk och monetär union, samtidigt som Europas kapacitet att bemöta globala ekonomiska och politiska utmaningar har stärkts. EU har också gjort viktiga framsteg i arbetet för att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Målet är nu att sätta medborgaren i centrum för detta arbete.

*Betydande framsteg har gjorts*

Politikområdet ”rättsliga och inrikes frågor” integrerades inom Europeiska unionen genom Maastrichtfördraget, efter att tidigare ha bedrivits helt och hållet på mellanstatlig nivå. Sedan dess har integrationen mellan medlemsstaterna inom dessa områden blivit allt starkare, vilket även gäller Europaparlamentets och EG-domstolens roll. Tammerfors- och Haagprogrammen har bidragit med viktiga politiska impulser i riktning mot en konsolidering av åtgärderna i dessa för medborgarna centrala frågor.

Följande är exempel på de många framsteg som gjorts under de senaste tio åren.

- Genom att kontrollerna vid de inre gränserna avskaffats inom Schengenområdet har nu 400 miljoner människor i 25 länder, från iberiska halvön till Baltikum och från Grekland till Finland, möjlighet att resa mellan olika länder utan gränskontroller. Förvaltningen av EU:s yttre gränser har också blivit bättre samordnad, särskilt genom skapandet av gränsförvaltningsbyrån Frontex.

- EU har även lagt grunden till en gemensam invandringspolitik. Bland annat har man kunnat enas om vissa gemensamma normer som gynnar likvärdig behandling och förutsebarhet när det gäller laglig invandring, en gemensam dagordning för att underlätta invandrades integration i samhället samt skärpta insatser mot olaglig invandring och människohandel. En annan framgång har varit de partnerskap som slutits med tredjeland för att få till stånd en mer samordnad hantering av migrationsflödena.
- Ett gemensamt europeiskt asylsystem för personer i behov av internationellt skydd är under förberedelse. Genom inrättandet av en europeisk byrå för samarbete i asylfrågor har man också lagt planerna för de operativa aspekterna av detta system. Utvecklingen av det gemensamma viseringssystemet har varit framgångsrik och lett till förbättrad öppenhet, insyn och rättssäkerhet för de personer som berörs.
- Samarbetet har också gett upphov till ett starkare förtroende mellan medlemsstaternas myndigheter. Inom straffrättens område har i synnerhet informationsutbytet förbättrats. Polismyndigheter kan idag utan större hinder inhämta underrättelser från en annan medlemsstat, förutsatt att uppgifterna i fråga är tillgängliga.
- Den europeiska arresteringsordern har betydligt underlättat arbetet med att få misstänkta brottslingar utlämnade. Den också bidragit till att förkorta sådana förfaranden från tidigare ett år till endast 11 dagar–6 veckor.
- Gemensamma insatser har gjorts för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet, inklusive it-brottslighet, och för att skydda kritisk infrastruktur.
- Framsteg har även skett inom civilrättens område. EU-medborgarna har numera möjlighet att på ett snabbare och enklare sätt kräva in fordringar från gäldenärer i andra medlemsstater. Det har införts gemensamma regler för vilken lagstiftning som ska tillämpas vid skadeståndsansvar och på ingångna kontrakt. Skyddet för barn har förbättrats, bland annat genom att man infört regler som slår vakt om barns rättighet att ha kontakt med sina föräldrar efter en separation samt regler för att förebygga bortförande av barn inom Europeiska unionen.

#### *Mer trevande framsteg inom vissa områden*

Utvecklingen har gått relativt långsamt inom t.ex. straffrätten och familjerätten. Detta beror framför allt på att överenskommelser inom dessa områden kräver enhällighet i rådet, vilket ofta medför långa diskussioner som inte leder till några konkreta resultat, eller till att man enas om en text där de ursprungliga ambitionerna urvattnats.

Utöver själva lagstiftningsarbetet är det också en stor och viktig uppgift att se till att lagarna faktiskt tillämpas effektivt. Inom det straffrättsliga samarbetet har t.ex. EG-domstolen begränsad behörighet, och kommissionen kan inte inleda några överträdelseförfaranden. Detta leder till betydande förseningar när EU:s bestämmelser ska införlivas i nationell rätt, vilket kan ge ett intryck av att EU-bestämmelserna gäller ”mest i teorin”.

Men det återstår också många utmaningar som inte är direkt kopplade till procedurfrågor eller institutionella hinder. Inom civilrätten förekommer fortfarande många s.k. mellanliggande förfaranden, som hindrar domar och andra domstolsavgöranden (nedan kallade *domar*) i en

medlemsstat från att tillämpas i en annan, t.ex. när det gäller bestridda fordringar. Skyddet av enskilda och företag som hamnar i konflikt med parter i länder utanför EU brister också. Hinder kvarstår vidare i fråga om erkännande av familjerättsliga handlingar (vigselsebevis, dödsattester m.m.) över nationsgränserna. Medlemsstaternas genomförande av direktivet om fri rörlighet för personer är heller inte tillfredsställande. Inom straffrättens område återstår det vissa avvikelser i fråga om skyddet för enskilda i samband med rättsprocesser, och målet att fastställa ett gemensamt minimum av rättssäkerhetsgarantier har inte kunnat uppnås under perioden. Informationsutbytet mellan de nationella myndigheterna om dömda personer fungerar inte heller helt effektivt, och nationsgränserna utgör också ännu betydande hinder för de nationella polismyndigheternas operativa arbete.

## **Framtida utmaningar**

Målet är att erbjuda medborgarna bästa möjliga service. Samtidigt måste samarbetet inom områdena rättvisa, frihet och säkerhet anpassas efter de allt större inbördes skillnaderna inom ett EU som vuxit till 27 medlemsstater. Rätten att resa och bosätta sig fritt i hela EU omfattar nu omkring 500 miljoner människor. Privata och yrkesmässiga relationer över nationsgränserna blir därmed allt vanligare. Dessutom har migrationstrycket på unionen kraftigt ökat, särskilt längs dess gränser i Medelhavsområdet.

De kommande utmaningarna illustreras av följande exempel:

- Fler än 8 miljoner europeer utnyttjar redan sin rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat, och allt tyder på att detta antal kommer att öka i framtiden. Samtidigt möter medborgarna fortfarande många hinder när de vill utnyttja denna rätt, trots att den är en central del av unionsmedborgarskapet.
- De civilrättsliga aspekterna kommer att bli allt viktigare. Ett arvsärende av 10 beräknas idag beröra personer i fler än ett land.
- It-brottsligheten är till sin natur internationell, och dessutom på stadig uppgång. Bara under 2008 upptäcktes cirka 1 500 kommersiella eller icke-kommersiella webbplatser med barnpornografiskt innehåll.
- Terrorism fortsätter vara ett hot mot EU. Under 2007 inträffade eller spårades närmare sex hundra terroristattacker i 11 olika EU-länder (detta omfattar såväl misslyckade och avvärjda som genomförda attacker).
- Det finns idag 1 636 godkända gränsövergångsställen på EU:s territorium. Under 2006 passerades dessa gränsövergångsställen 900 miljoner gånger. I ett öppet samhälle där antalet människor som förflyttar sig mellan länder ökar blir det en viktig och komplicerad uppgift att förvalta de yttre gränserna effektivt.
- Under 2006 fanns det 18,5 miljoner registrerade tredjelandsmedborgare i Europeiska unionen, vilket motsvarar nästan 3,8 % av EU:s totala befolkning. Migrationstrycket förväntas också öka, med tanke på befolkningsutvecklingen och fattigdomen i flera av ursprungsländerna och den ökande medelåldern på befolkningen inom EU: under perioden 2008–2060 förväntas antalet människor i arbetsför ålder minska med 15 %, motsvarande närmare 50 miljoner människor.

- Enligt uppskattningar befinner sig dessutom cirka 8 miljoner olagliga invandrare inom Europeiska unionen, varav många arbetar inom den informella ekonomin. Viktiga uppgifter under de närmaste åren blir därför att arbeta med de faktorer som uppmuntrar till olaglig invandring och att effektivisera åtgärderna för att förhindra sådan invandring.
- Trots att det utvecklats ett gemensamt asylsystem finns det fortfarande ett behov av att homogenisera medlemsstaternas handläggning av asylärenden. Det råder ännu stora variationer i andelen beviljade ansökningar. År 2007 beviljades någon form av skyddsstatus (flyktingstatus eller subsidiärt skydd) i första instans i 25 % av fallen. Detta medelvärde döljer emellertid stora inbördes skillnader: några medlemsstater beviljar skyddsstatus i ytterst få fall, medan andelen beviljade ansökningar i andra medlemsstater kan uppgå till närmare 50 %.

### **Ett nytt flerårigt program**

EU behöver nu förbereda ett nytt flerårigt program, med högt ställda målsättningar för det framtida arbetet. Det nya programmet bör utformas med utgångspunkt både från de framsteg som gjorts och de brister som återstår, och ange prioriteringar för de kommande fem åren. Till de centrala målen hör att möta framtida utmaningar och att tydliggöra fördelarna med EU:s område för frihet, säkerhet och rättvisa för allmänheten.

För att ett område för frihet, säkerhet och rättvisa ska fungera som det är tänkt krävs det också en väl utvecklad ”yttre dimension” av åtgärderna som står i samklang med EU:s övriga utrikespolitik och bidrar till att sprida unionens grundläggande värderingar mot bakgrund av de internationella åtagandena för mänskliga rättigheter. Omvänt gynnas också EU:s övriga utrikespolitik av den utveckling av förbindelserna med tredjeland som sker inom ramen för olika partnerskap och internationella organisationer i anknytning till samarbetet i rättsliga och inrikes frågor.

### *Politiska prioriteringar*

Ett genomgående tema för det nya programmet är att **bygga ett ”Europa för medborgarna”**. Alla framtida åtgärder kommer att utformas med utgångspunkt från den enskilda medborgaren, och med hänsyn till följande prioriteringar:

1. ***Att skydda och utveckla medborgarnas rättigheter:*** Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa måste först och främst vara ett område där de grundläggande rättigheterna skyddas på ett enhetligt sätt och där respekten för den enskilda människan och den mänskliga värdigheten samt de övriga rättigheter som regleras i stadgan om de grundläggande rättigheterna står i centrum. Det fria utövandet av privatlivets rättigheter måste garanteras oberoende av nationsgränser, särskilt genom ett gott skydd av personuppgifter. Man måste också ta hänsyn till behoven hos särskilt utsatta personer, och medborgarna måste kunna utöva sina specifika rättigheter fullt ut även utanför EU.
2. ***Att underlätta för medborgarna genom att utveckla EU:s rättsliga samarbete:*** Arbetet för att skapa ett europeiskt rättsligt område måste intensifieras, då det idag fortfarande råder en betydande ”fragmentering” i detta hänseende. Först och främst

handlar det om att skapa mekanismer för att underlätta enskildas tillgång till rättslig prövning, så att var och en har möjlighet att utöva sina rättigheter överallt inom unionen. Inom avtals- och handelsrätt gäller det att förse de ekonomiska aktörerna med de redskap som behövs för att kunna dra nytta av den inre marknadens alla fördelar. Man bör också förbättra samarbetet mellan rättsutövare, och fortsätta arbetet med att undanröja de återstående hindren för erkännande av rättsliga handlingar i andra medlemsstater.

3. **Att skydda medborgarna:** För att ytterligare förbättra säkerheten inom EU och därigenom bidra till att skydda medborgarnas liv och integritet bör det utvecklas en strategi för den inre säkerheten. En sådan strategi skulle inriktas på att förbättra polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet samt att ytterligare stärka säkerhetsanordningar vid inresa till EU.
4. **Att främja integration i samhället och verka för ett solidariskt EU:** Ett prioriterat mål under de kommande åren blir att konsolidera och fullt ut genomföra en invandrings- och asylpolitik som garanterar solidaritet mellan medlemsstaterna och konstruktivt partnerskap med tredjeland. En sådan politik bör bl.a. leda till en tydlig och gemensam status för personer som invandrat lagligt. Man bör också stärka sambanden mellan invandringen och behoven på den europeiska arbetsmarknaden, och riktade åtgärder för integration och utbildning behöver utformas. De befintliga redskapen för att bekämpa olaglig invandring kan också användas mer effektivt. Det måste slutligen understrykas att alla dessa åtgärder behöver genomföras i samordning med unionens utrikespolitiska arbete, där EU måste hålla fast vid sin humanitära tradition att generöst hjälpa de människor som är i behov av skydd.

#### *Redskap för arbetet*

För att det kommande fleråriga programmet ska bli framgångsrikt krävs det att man följer en bestämd **metod**. Denna kan sammanfattas i följande fem punkter:

- i) De åtgärder som utvecklats inom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor har successivt funnit sin form, och fungerar nu på ett väl samordnat och inbördes samverkande sätt. Under de kommande åren kommer ansträngningar att riktas in på att **harmoniskt integrera åtgärderna med EU:s övriga politikområden**.
- ii) För att motverka problemet att de normer och åtgärder som man enas om på europeisk nivå i praktiken **genomförs bristfälligt i medlemsstaterna** bör genomförandet ägnas särskild uppmärksamhet. Utöver införlivandet av bestämmelserna i juridisk mening behöver man också främja ett effektivt genomförande genom olika stödåtgärder (t.ex. genom att vidareutveckla nätverken för yrkesutövare).
- iii) Det är av fortsatt hög prioritet att **förbättra EU-lagstiftningen**. EU:s ansträngningar bör koncentreras på att effektivt lösa de problem som närmast angår medborgarna. Man bör därför redan i ett inledande skede överväga effekterna av ett nytt lagförslag på t.ex. medborgarnas grundläggande rättigheter, ekonomin och miljön. Även om lagstiftningen på de aktuella områdena är av relativt sent datum är den redan omfattande. Successiva institutionella förändringar har också gjort den mer komplex, vilket säkert har bidragit till svårigheterna med tillämpningen.

iv) Medborgarna förväntar sig konkreta resultat från EU. Arbetet med **utvärdering av befintliga rättsakter** bör därför vidareutvecklas.

v) Man bör slutligen försäkra sig om att de politiska prioriteringarna backas upp med tillräckliga **finansiella resurser**, som gör det möjligt att genomföra varje åtgärd effektivt och som är tydligt avdelade för respektive ändamål. Instrumenten för den framtida budgetfinansieringen måste således stå i proportion till den politiska ambitionen i det nya fleråriga programmet och utformas på grundval av en utvärdering av de nuvarande instrumentens effektivitet.

## **2. ATT FRÄMJA MEDBORGARNAS RÄTTIGHETER**

I ett område präglad av frihet, säkerhet och rättvisa intar respekten för den enskilde och för den mänskliga värdigheten en central ställning, i enlighet med stadgan om de grundläggande rättigheterna. Medborgarna måste kunna röra sig fritt och utöva sina rättigheter fullt ut inom hela området utan inre gränser.

Systemet för skydd av de grundläggande rättigheterna är särskilt utvecklat inom Europeiska unionens rättsordning. Både EU:s institutioner och medlemsstaterna har t.ex. möjlighet att rådfråga expertis vid Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter. **EU:s anslutning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna** innebär en komplettering av detta skydd, har ett starkt symbolvärde och kommer att bidra till ökad samstämmighet i rättspraxisen mellan EG-domstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Europeiska unionen vilar på en uppsättning gemensamma värden, vilka är oförenliga med de övergrepp som begås av totalitära regimer. För att försoning ska kunna nås är det viktigt med en ökad medvetenhet om de brott som begåtts mot mänskligheten. Med vederbörlig hänsyn till varje medlemsstats egna initiativ har även EU en roll att spela i detta avseende.

De gemensamma värdena utgör grunden för EU-medborgarskapet, och varje land som vill ansluta sig till unionen måste också respektera dessa värden. EU-medborgarskapet existerar parallellt med och utgör ett komplement till det nationella medborgarskapet. EU-medborgarskapet ger också medborgarna ett antal särskilda rättigheter och skyldigheter, vilka måste tillämpas på ett konkret och effektivt sätt.

### **2.1. Rätten till fri rörlighet måste kunna utövas fullt ut**

EU-medborgarskapet ger den enskilde möjligheten att fritt röra sig mellan unionens medlemsstater. Trots detta är det många som stöter på hinder för att fritt resa och bosätta sig i ett annat EU-land än det där de har sitt nationella medborgarskap. Kommissionen fäster hög prioritet vid ett effektivt införlivande och en korrekt tillämpning av direktivet om den fria rörligheten för personer, och kommer att stärka sina insatser till stöd för detta mål. Det bör samtidigt understrykas att den fria rörligheten medför vissa skyldigheter för dem som utnyttjar den, och kommissionen kommer att undersöka hur den kan hjälpa de nationella myndigheterna att effektivt bekämpa missbruk av denna grundläggande princip. Riktlinjer för kommissionens åtgärder inom området kommer att offentliggöras senare.

Det är också viktigt att hjälpa medborgarna i situationer där de stöter på administrativa eller rättsliga komplikationer som i något avseende begränsar deras rätt till fri rörlighet. Det bör därför införas ett system som gör att medborgare lätt och utan extra kostnad kan få ut

familjerättsliga handlingar. Ett sådant system bör bl.a. göra det lättare att övervinna språkliga hinder och garantera handlingarnas rättsliga verkan. På sikt bör frågan om ömsesidigt erkännande av familjerättsliga handlingars verkan bli föremål för en mer ingående översyn.

## 2.2. Respekt för mångfalden och skydd för de mest utsatta

Mångfalden inom Europeiska unionen utgör en stor tillgång, och det hör till EU:s skyldigheter att erbjuda en god säkerhet, främja respekten för skillnaderna människor emellan och skydda de mest utsatta.

Kampen mot **diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi** måste föras med kraft och beslutsamhet. EU kommer att dra största möjliga nytta av befintliga redskap, inklusive de olika programmen för finansiering. Det finns också skäl att skärpa kontrollen av att lagstiftningen tillämpas effektivt, bland annat när det gäller det nya rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet.

Principerna om **barnets rättigheter**, dvs. att barns intresse ska komma i första rummet, att barn har rätt att leva och utvecklas, att inte utsättas för diskriminering och att mötas av respekt för sina åsikter fastställs i FN:s stadga om barnets rättigheter. Eftersom dessa rättigheter kan påverkas av åtgärder inom alla EU:s politikområden måste de alltid beaktas. Man bör också identifiera de områden där insatser från EU:s sida kan tillföra ett mervärde. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt barn som är speciellt utsatta, inte minst inom invandringspolitiken (t.ex. när det gäller underåriga utan medföljande vuxen och offer för människohandel).

EU och medlemsstaterna bör också förena sina ansträngningar för att medverka till särskilt utsatta grupper – inte minst **romernas** – integration i samhället, bland annat i skolsystemet och på arbetsmarknaden, och för att förebygga våld mot dessa grupper. EU kommer bland annat att avdela resurser från strukturfonderna för ändamålet, och samtidigt se till att befintliga bestämmelser mot diskriminering tillämpas effektivt till skydd för de särskilt utsatta grupperna. Även det civila samhället har en viktig roll att spela i detta sammanhang.

Generellt bör man också **förstärka rättsligt och övrigt skydd av utsatta personer, kvinnor som utsätts för våld och personer i beroendeställning**. Finansiella medel för detta arbete kommer att ställa tills förfogande, i huvudsak genom Daphneprogrammet. EU kommer parallellt att arbeta för dessa mål i sin utrikespolitik.

## 2.3. Skydd av personuppgifter och privatliv

EU står inför flera svåra uppgifter kopplade till det ökade utbytet av personuppgifter och skyddet av den enskildes privatliv. Både skyddet av personuppgifter och av privatlivet är inskrivna i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Ett mer heltäckande system behöver inrättas för att skydda enskilda i dessa avseenden. EU bör därför enas om en förnyad gemensam ansats för att skydda personuppgifter, både internt och i förbindelserna med länder utanför unionen. Samtidigt behöver EU reglera villkoren för när offentliga myndigheter, där så krävs och som ett led i sin myndighetsövning, får begränsa tillämpningen av bestämmelserna i fråga.

Vi lever i en tid av snabb teknisk utveckling, och ny teknik har många gånger revolutionerat kontakterna mellan privatpersoner, offentliga organ och företag. Mot denna bakgrund är det särskilt viktigt att befästa ett antal principer: behandlingen av personuppgifter måste vara

förenlig med principerna om ändamål, proportionalitet och berättigande, tidsgräns för lagring, säkerhet och sekretess vid behandlingen, respekt för den enskildes rättigheter samt kontroll på ansvar av en oberoende tillsynsmyndighet.

Den nuvarande rättsliga ramen garanterar redan en hög skyddsnivå. Med tanke på de snabba tekniska förändringarna förefaller dock vissa **kompletterande initiativ** vara nödvändiga om man ska kunna fortsätta garantera att ovan nämnda principer tillämpas effektivt. Det kan handla om ny lagstiftning eller åtgärder i annan form.

Uppgiftsskyddet kan också främjas genom utveckling av **ny teknik**, som kan utvecklas genom ökat samarbete mellan den privata och offentliga sektorn, inte minst inom forskningen. Man bör också överväga att införa ett system för **uropeisk certifiering** av teknik, produkter och tjänster som ”garanterar en god respekt för privatlivet”.

Ett gott skydd förutsätter också att var och en är förtrogen med de rättigheter och risker det handlar om, inte minst när det gäller Internet. Det finns därför skäl att genomföra **kampanjer för att informera och öka medvetenheten hos allmänheten**, där särskilt sårbara grupper bör prioriteras.

På det internationella planet bör EU spela en ledande roll för utveckling och främjande av **internationella standarder** för skydd av personuppgifter och ta initiativ till bilaterala eller multilaterala överenskommelser inom detta område. Det samarbete om uppgiftsskydd som bedrivits med Förenta staterna kan tjäna som en referens för liknande avtal i framtiden.

## 2.4. Deltagande i EU:s demokratiska process

Rätten att rösta och kandidera i kommunala val och i valen till Europaparlamentet i en annan medlemsstat än den man ursprungligen kommer ifrån är också en del av EU-medborgarskapet. I praktiken utnyttjas tyvärr dessa rättigheter bara i måttlig omfattning. Allmänhetens kunskaper om de rättigheter som följer av EU-medborgarskapet bör därför förstärkas genom kampanjer för information och kommunikation.

Inför Europavalen 2014 bör man överväga att stärka incitamenten för medborgarna, sätta ambitiösa mål för valkampanjarbetet och fokusera på valdebatter på ett europeiskt plan. För att uppnå målen bör man t.ex. underlätta för medborgarna att skriva in sig i röstlängden och att rösta under veckan kring den 9 maj.

På grundval av regelbundna rapporter enligt fördraget<sup>1</sup> bör man även generellt undersöka hur rättigheterna skulle kunna kompletteras för de medborgare som är bosatta i en annan medlemsstat än den där de har sitt ursprung, i syfte att öka deras deltagande i det politiska livet där de är bosatta.

## 2.5. EU-medborgarnas rätt till skydd i tredjeland

Det är bara i tre av sammanlagt 166 tredjeländer som samtliga 27 EU-medlemsstater är representerade. Sammanlagt reser 8,7 % av EU-medborgarna, dvs. omkring sju miljoner människor, i länder där deras hemland inte är representerat.

---

<sup>1</sup> Artikel 22 i EG-fördraget.

En EU-medborgare som befinner sig i ett land utanför EU där hans eller hennes egen medlemsstat inte är representerad har rätt till skydd genom en annan medlemsstats (vilken som helst) diplomatiska eller konsulära beskickningar, på samma villkor som den medlemsstatens egna medborgare. Även om denna grundläggande rättighet har sin grund i fördragen är det få som känner till den och den används tämligen sällan. Det behövs därför kommunikationsinsatser för att öka kännedomen om denna möjlighet.

För att göra det konsulära skyddet mer verkningsfullt behöver de **befintliga ramarna för samordning och samarbete förstärkas**. De tre viktigaste åtgärderna i det avseendet är att klargöra innebörden av "ledande stat" i en krissituation, fastställa gemensamma kriterier för begreppet "medlemsstat som saknar representation", samt att se till att kostnaderna för hemresa tas om hand på korrekt sätt med hjälp av befintliga instrument för gemenskapsfinansiering. Dessutom kommer övningar för krissituationer att genomföras.

## **2.6. Att stärka civilskyddet**

Gemenskapens mekanismer för civilskydd bör förbättras, så att de mer effektivt kan stödja och komplettera medlemsstaternas insatser inom detta område. Man bör vidareutveckla samarbetet i fråga om riskanalys, inklusive regionala aspekter, med syftet att kunna utforma gemensamma mål och insatser. Samtidigt bör EU:s förmåga att reagera förstärkas genom en bättre organisation av funktionerna för assistans och bättre samverkan mellan de resurser som sätts in. Övervaknings- och informationscentrumet (MIC) bör utvecklas till en verklig operationscentral med resurser för analys och planering.

## **3. ATT UNDERLÄTTA FÖR MEDBORGARNA – RÄTTIGHETER OCH RÄTTSLIGT SAMARBETE I EUROPA**

Med tanke på att rörligheten inom EU hela tiden ökar bör man lägga stor vikt vid att utveckla och främja ett "europeiskt rättsligt område" till förmån för medborgaren, där de återstående hindren för att utöva individuella rättigheter har kunnat avskaffas. En dom som avkunnas i en medlemsstat måste erkännas och verkställas i andra medlemsstater utan hinder. De 27 medlemsstaternas rättssystem bör kunna fungera tillsammans på ett konsekvent och effektivt sätt, med vederbörlig hänsyn tagen till nationella rättstraditioner.

Principen om ömsesidigt erkännande är en grundsten i arbetet med att bygga upp ett europeiskt rättsligt område. De gångna årens framsteg inom det rättsliga området behöver konsolideras och genomföras effektivt. En förutsättning för att detta ska lyckas är emellertid att det råder ett starkt ömsesidigt förtroende mellan de berörda aktörerna på det juridiska området.

Skapandet av det europeiska rättsliga området kräver också att EU-länderna är eniga om en uppsättning gemensamma normer. Detta gäller särskilt i kampen mot vissa typer av allvarlig gränsöverskridande brottslighet, och i arbetet med att garantera ett effektivt genomförande av EU:s politik.

Det europeiska rättsliga området måste också ge enskilda möjlighet att få sin sak prövad i domstol var som helst inom EU. Tillgången till rättslig prövning måste därför underlättas. Ekonomiska aktörer behöver också få tillgång till alla redskap de behöver för få ut hela fördelen av den inre marknaden, inte minst i kristider.

### 3.1. Fortsatt arbete för ömsesidigt erkännande av domar

**Inom civilrättens område** måste domar verkställas direkt, utan så kallade mellanliggande åtgärder. När det gäller tvistemål bör man därför **generellt avskaffa det exekvaturförfarande** som fortfarande alltför ofta behövs för att en dom från en annan medlemsstat ska kunna verkställas. Detta kräver dock att lagvalsreglerna först harmoniseras inom de aktuella områdena.

Dessutom skulle arbetet för ömsesidigt erkännande kunna utsträckas även till sådana **områden som ännu inte omfattats** men som kan vara av stor betydelse för enskilda, t.ex. mål som gäller arv och testamente, makars förmögenhetsförhållanden och effekten av en separation på sådana förmögenhetsförhållanden.

För att underlätta genomförandet av bestämmelserna bör de rättsakter som antas vara sammanförda i en överskådlig lagsamling för det civilrättsliga samarbetet.

**Inom det straffrättsliga samarbetet** bör principen om ömsesidigt erkännande tillämpas i alla stadier i förfarandet. Det har redan gjorts betydande framsteg när det gäller ömsesidigt erkännande av domar.

Även **andra typer av avgöranden**, som kan vara av straffrättslig eller administrativ art beroende på vilken medlemsstat det gäller, måste omfattas av principen om ömsesidigt erkännande. Särskilda bestämmelser om skydd av vittnen och brottsoffer skulle t.ex. kunna göras tillämpliga även från en medlemsstat till en annan. Vissa böter, som också kan utgöra administrativa eller straffrättsliga påföljder beroende på medlemsstat, skulle också kunna göras verkställbara även i en annan medlemsstat än den där de utdömts, t.ex. för att främja trafiksäkerheten eller för att allmänt sett verka för att EU:s åtgärder genomförs effektivt.

EU måste också sträva efter ömsesidigt erkännande av beslut om **förlust av rättigheter**, och för detta ändamål främja ett systematiskt utbyte av information mellan medlemsstaterna. Man bör prioritera de typer av ärenden där en förlust av rättigheter kan ha störst effekt på andra människors personliga säkerhet eller på det ekonomiska livet, t.ex. förbud mot att utöva vissa yrken, indragning av körkort, näringsförbud eller förbud mot att lämna anbud i offentlig upphandling. I den rådande ekonomiska krisen måste EU ägna särskild kraft åt att förhindra att beteenden som stör marknadens funktion kan sprida sig från en medlemsstat till en annan utan att de ansvariga straffas.

### 3.2. Att stärka det ömsesidiga förtroendet

Ömsesidigt erkännande av domar innebär att en dom som faller i en nationell domstol får effekter även i andra medlemsstater, i synnerhet för deras rättssystem. För att fullt ut dra nytta av dessa fördelar bör man fortsätta arbeta för att stärka förtroendet mellan medlemsstaterna.

Det krävs ett **bättre understöd för genomförandet av rättsakter**, inte minst i form av stöd till yrkesutövarna. Eurojust och de europeiska rättsliga nätverken för civilrättsliga och straffrättsliga frågor bör kunna utnyttjas bättre i arbetet för en mer effektiv praktisk tillämpning av EU-rätten bland alla rättsutövare. De rättsliga myndigheterna måste förses med de verktyg som behövs för att kunna stödja en effektivare tillämpning, inte minst i form av elektroniska hjälpmedel (översättningsverktyg, system för säker kommunikation, videokonferensutrustning etc.).

Även om det europeiska rättsliga området måste bygga på en respekt för skillnaderna mellan de olika nationella systemen får inte dessa skillnader leda till en utbredd oförståelse eller misstro medlemsstaterna emellan. Det är därför viktigt att kraftigt öka utbytet mellan rättsutövare, och de olika nätverken bör få hjälp av EU att förstärka, samordna och förbättra strukturen på sin verksamhet. Det finns också utrymme för förbättringar av verksamheten vid rättsforumet (**Justice Forum/Forum de la Justice**).

Insatserna för riktad **utbildning** för yrkesverksamma bör förstärkas inom hela rättsväsendet, inklusive vid förvaltningsdomstolarna. För återstoden av den period som täcks av det fleråriga programmet bör man sätta som mål att konsekvent föra in EU-rättsliga moduler i något steg i utbildningen av alla nya domare och åklagare. Minst hälften av domarna och åklagarna inom EU bör ha följt specifik utbildning i EU-rätt eller ha deltagit i ett utbyte med en annan medlemsstat. Inom detta område är det medlemsstaterna som bär det huvudsakliga ansvaret, och EU:s uppgift är att bistå med ekonomiskt stöd. Det europeiska nätverket för rättslig utbildning bör förstärkas, och förses med en struktur och med resurser som svarar upp mot de nya ambitionerna. För att öka rättsutövarnas kunskaper om EU-mekanismerna bör det även utvecklas program för distansutbildning (e-lärande) och gemensamt undervisningsmaterial (detta kan gälla förbindelserna med EG-domstolen, användningen av instrumenten för ömsesidigt erkännande, rättsligt samarbete, komparativ rätt, etc.). Kurser i EU-rätt bör således alltid ingå i blivande domares och åklagares utbildning.

Liksom inom andra områden bör arbetet med ömsesidigt erkännande följas upp genom mer utvecklade rutiner för **utvärdering**. Vid utvärderingen bör man framför allt fokusera på hur verkningsfulla de rättsakter och åtgärder är som antas på EU-nivå. Där så är lämpligt bör man också analysera vilka hinder som ligger i vägen för ett väl fungerande rättsligt område i Europa. Utvärderingar bör ske regelbundet och bidra till en ökad kunskap om de nationella systemen, i syfte att identifiera och sprida god praxis.

EU bör sträva efter att bistå medlemsstaterna i arbetet med att förbättra de nationella rättssystemen genom att främja utbyte av god praxis och genom innovativa projekt som syftar till modernisering av rättssystemet<sup>2</sup>. Som ett inledande steg kan ett pilotprojekt organiseras för detta syfte.

För tredjeländer, särskilt de länder som omfattas av utvidgningsprocessen, har EU utvecklat olika former av partnersamverkan och inbördes utvärdering (*peer review*) i syfte att främja reformer av rättssystemet och stärka rättsstatsprincipen.

### **3.3. Att enas om en uppsättning gemensamma normer**

För att skapa ett europeiskt rättsligt område måste man verka för en viss tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Inom vissa delar av det **straffrättsliga området** – framför allt när det gäller terrorism, organiserad brottslighet och brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen – kan bara ett gemensamt agerande på EU-nivå fungera effektivt. Man bör därför fortsätta tillnärmningen av den materiella rätten i fråga om vissa former av **grova, ofta gränsöverskridande, lagöverträdelser** där definitionerna av brotten och påföljderna bör vara gemensamma. En

---

<sup>2</sup> EU bör här utgå från bl.a. det arbete som bedrivs inom Europeiska kommissionen för effektivisering av rättsväsendet (Cepej), som inrättats under Europarådet.

sådan tillnärmning av lagarna bör gynna det ömsesidiga erkännandet, och i vissa fall bör man helt kunna eliminera skälen för en medlemsstat att inte erkänna en dom från en annan medlemsstat.

Inom vissa av EU:s politikområden kan ett effektivt genomförande av åtgärderna kräva att man enas om vissa brottsdefinitioner och påföljder, med hänsyn tagen till EG-domstolens rättspraxis. Detta gäller t.ex. delvis inom miljö- och transportområdena.

**Inom civilrätten** bör man på europeisk nivå utveckla miniminormer för vissa civilprocessrättsliga aspekter som också står i samband med behovet av ömsesidigt erkännande. Sådana normer bör till exempel upprättas för ömsesidigt erkännande av beslut om föräldraansvar (inklusive beslut om vårdnad). I vissa fall kan ett väl fungerande europeiskt rättsligt område kräva att en medlemsstat tillämpar en annan medlemsstats lagar. EU bör därför överväga hur man kan komma till rätta med inkonsekvenserna i rådande praxis i detta avseende.

### 3.4. Hur ett europeiskt rättsligt område gynnar medborgarna

#### 3.4.1. Att underlätta tillgången till rättslig prövning

För att medborgarna ska dra full nytta av fördelarna med ett europeiskt rättsligt område behöver man underlätta tillgången till rättslig prövning, i synnerhet i mål som berör parter i fler än en medlemsstat. De åtgärder som vidtagits när det gäller **rättshjälp** bör bland annat vidareutvecklas. Samtidigt bör man fortsätta utveckla systemen för alternativ tvistlösning, särskilt i konsumentärenden.

Medborgarna behöver också hjälp att övervinna de **språkliga hinder** som kan försvåra deras tillgång till rättsväsendet: system för maskinöversättning bör där så är möjligt utnyttjas mera, man bör sträva efter att höja kvaliteten på juridisk översättning och tolkning samt verka för ömsesidigt utbyte av resurser medlemsstaterna emellan, bland annat genom sammankoppling av de databaser som används av översättare och tolkar, och eventuellt utnyttjande av möjligheten till tolkning på distans via videokonferens.

Utvecklingen av **e-juridik** erbjuder utomordentliga möjligheter. Den europeiska e-juridikportalen kommer att fungera som ett redskap för bättre information till medborgarna om deras rättigheter och om de olika rättssystemen. Videokonferens är en möjlighet som bör utnyttjas bättre, t.ex. för att hindra att brottsoffer måste förflytta sig i onödan. Vissa europeiska rättsliga förfaranden, som det europeiska betalningsföreläggandet eller regleringen av tvister om mindre värden, skulle på sikt kunna genomföras via datoruppkoppling. Vissa nationella register bör successivt kunna sammankopplas, med vederbörlig hänsyn till reglerna om uppgiftsskydd (t.ex. register över företag och personer som befinner sig i konkurs).

Vissa formella krav på **legalisering av handlingar** utgör fortfarande ett hinder eller leder till orimligt stora kostnader. Med tanke på den nya teknikens möjligheter, t.ex. utvecklingen av digitala signaturer, bör EU överväga att **avskaffa alla krav på legalisering av officiella handlingar** medlemsstaterna emellan. Om det visar sig lämpligt för ändamålet skulle vissa europeiska officiella handlingar kunna införas.

EU kommer också att vidareutveckla sina åtgärder till stöd för brottsoffer, och förstärka stödet till de strukturer som erbjuder dem praktisk hjälp, bland annat europeiska nätverk.

### 3.4.2. Att gynna den ekonomiska aktiviteten

Det europeiska rättsliga området måste också underlätta den ekonomiska aktiviteten inom den inre marknaden, i synnerhet i kristider.

Arbetet för **snabb behandling av rättssaker och effektivt verkställande av domar** bör förstärkas genom ett antal **interimistiska åtgärder och skyddsåtgärder** (t.ex. att inrätta ett europeiskt system för kvarstad på bankmedel och öka insynen i fråga om tillgångar).

Man bör också arbeta för att **göra avtalsförhållanden mer säkra och förutsebara**, eftersom skillnaderna mellan olika medlemsstaters avtalsrätt i praktiken ofta kan hindra ekonomiska aktörer från att dra full nytta av den inre marknads möjligheter.

På grundval av tidigare framsteg inom området bör man därför utforma ett antal **mallar för avtal** mellan privatpersoner och små och medelstora företag, som skulle användas på frivillig basis, översättas till olika språk och tjäna som en referens för överenskommelser i affärlivet.

**Dessutom bör man, som ett alternativ för företagen, överväga en specifik europeisk ordning** (en ”28:e ordning”). Denna skulle påminna om de ordningar som utformats inom andra områden av den inre marknaden – t.ex. bestämmelserna om Europabolaget, den europeiska ekonomiska intressegrupperingen eller gemenskapsvarumärket – och skulle ha en gynnsam inverkan på affärsutbytet inom gemenskapen och skapa en enhetlig uppsättning direkt tillämpliga bestämmelser.

Viss gemensam **reglering inom affärsrättens område** skulle också bidra till den inre marknads funktion: man skulle t.ex. kunna enas om gemensamma normer för vilken lagstiftning som ska tillämpas i givna situationer när det gäller bolagsrätt, försäkringsavtal och överlåtelse av fordringar, och sträva efter en bättre samstämmighet mellan de nationella insolvensförfarandena för banker.

Den aktuella finanskrisen har visat på behovet av effektiv reglering och förebyggande av missbruk inom finanssektorn, och en undersökning vars resultat snart förväntas bli klara bedrivs i samband med marknadsmissbruksdirektivet. EU bör överväga om vissa bedrägliga beteenden som kan skada finanssystemet och ekonomin inom unionen i lämpliga fall borde ges en straffrättslig uppföljning.

### 3.5. Förstärka unionens internationella närvaro på det rättsliga området

För att främja utrikeshandeln och underlätta den fria rörligheten för personer måste gemenskapen ingå en rad bilaterala avtal om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område. Ett alternativ kunde vara att öppna den nya Luganokonventionen (om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område) för unionens viktigaste samarbetspartner. Det skulle även vara möjligt att utveckla samarbetet när det gäller delgivning av handlingar och bevisupptagning.

På det straffrättsliga området är det viktigt att fastställa prioriteringar för förhandlingar om avtal om ömsesidig rättslig hjälp respektive utlämning. Vidare kommer unionen att främja verktyg för internationellt rättsligt samarbete genom utbyte av god praxis och erfarenheter med tredjeländer.

På ett mer allmänt plan måste unionen fortsätta att stödja rättsväsendet i partnerländer, och därigenom främja tillämpningen av rättsstatsprincipen i världen. Europeiska unionen ska

också fortsätta verka för avskaffande av dödsstraff, tortyr och annan inhuman och förnedrande behandling.

#### 4. ETT EU SOM ERBJUDER SKYDD

Det europeiska samarbetet erbjuder den ram som behövs för att skydda EU-medborgarna från gränsöverskridande hot. Europeiska unionen måste utforma en **strategi för inre säkerhet** som är förenlig med de grundläggande rättigheterna och ger uttryck för en gemensam syn på vad det är som står på spel. Det är viktigt att denna strategi grundar sig på en verklig solidaritet mellan medlemsstaterna. Det måste stå klart vad som ska omfattas av de nationella myndigheternas ansvar och vad som kan genomföras mer effektivt på EU-nivå. Strategin bör vila på beslutsmekanismer som gör det möjligt att fastställa de operationella prioriteringarna. Den kommer att göra det lättare att få fram nödvändiga resurser på de områden som är föremål för samordnade insatser, så att det blir möjligt att förebygga och hantera de främsta hoten mot enskilda och kollektiv.

Denna strategi kommer att fungera som ett bra komplement till unionens strategi för extern säkerhet och därigenom förstärka kopplingen mellan interna och externa insatser.

##### 4.1. Större resurser

Säkerheten i unionen förutsätter en helhetslösning där de som arbetar med säkerhetsfrågor har en gemensam syn på problemen, strävar efter bästa möjliga informationsutbyte och stödjer sig på lämplig teknisk infrastruktur.

###### 4.1.1. Att skapa en gemensam syn på problemen

För att aktörerna på nationell nivå gradvis ska komma att betrakta det europeiska området som ett naturligt arbetsfält måste det ömsesidiga förtroendet förstärkas avsevärt. Detta kräver att man för samtliga yrkesverksamma på området ökar utbytet av erfarenheter och god praxis, särskilt när det gäller etiska frågor, samt att man satsar mer på gemensamma fortbildningar och på samövningar. Därför måste man fastställa långtgående mål, till exempel att inom de kommande fem åren utbilda en tredjedel av alla poliser och gränsvakter i frågor som rör EU-frågor.

Särskilda utbytesprogram (av typen **Erasmus**) bör inrättas. Riktat deltagande av tredjeländer, såsom utvidgnings- och grannländer, skulle också kunna beslutas från fall till fall.

###### 4.1.2. Hantering av information

Säkerheten i unionen förutsätter effektiva mekanismer för utbyte av information mellan de nationella myndigheterna och de europeiska aktörerna. Därför bör unionen införa en **europeisk informationsmodell** som grundar sig på en förstärkt kapacitet att genomföra strategiska analyser och förbättrad insamling och behandling av operationell information. Denna modell bör vara utformad med hänsyn till de befintliga ramarna, inklusive på tullområdet, och göra det möjligt att ringa in vilka problem som är kopplade till utbyte av information med tredjeländer.

Följande kriterier kommer att behöva fastställas:

- Kriterier för insamling, utbyte och behandling av information som samlats in för säkerhetsändamål, med hänsyn till reglerna om uppgiftsskydd.
- En uppföljningsmekanism för att utvärdera hur informationsutbytet fungerar.
- Metoder för att identifiera framtida behov.
- De vägledande principerna för politiken i fråga om internationell överföring av uppgifter för säkerhetsändamål, med respekt för de höga krav som gäller i fråga om uppgiftsskydd.

Å andra sidan måste unionen kraftigt förstärka sin förmåga att analysera och sammanställa de strategiska uppgifter som den har tillgång till. Det innebär att synergier mellan Europol och Frontex behöver förbättras. Nätverken av sambandsmän i medlemsstaterna och tredjeländer behöver också samordnas och användas på ett bättre sätt i detta sammanhang. Dessa åtgärder kommer att göra det möjligt att snabbare besluta vilka åtgärder som behöver vidtas på det operativa planet.

#### 4.1.3. *Införande av nödvändiga tekniska verktyg*

**Ny teknik** måste hålla jämna steg med och främja den pågående utvecklingen mot ökad rörlighet, utan att det inkräktar på enskilda personers säkerhet och frihet.

Detta kommer att kräva en politik som garanterar en hög nät- och informationssäkerhet i hela Europeiska unionen. Säkerhetsförberedelserna och driftssäkerheten i kritisk infrastruktur, även på området för informations- och kommunikationsteknik (IKT) och IKT-tjänster, måste förbättras.

Vid utarbetandet av den europeiska informationsmodellen måste EU, med utgångspunkt från tidigare erfarenheter, överväga att skapa en riktig **IT-arkitektur** för att se till att de tekniska lösningar som väljs på nationell nivå är kompatibla med befintliga och framtida europeiska system, och att de utvecklas på ett konsekvent sätt och i linje med de behov som har konstaterats. En sådan arkitektur skulle också ge skalfördelar efterhand som systemen tas i drift. Slutligen skulle den möjliggöra planering på nationell nivå av de investeringar som krävs för att uppfylla målen för den interna säkerhetsstrategin.

Den **forskning och utveckling** som bedrivs på säkerhetsområdet måste vara i fas med den interna säkerhetsstrategins prioriteringar och vara inriktad på att förbättra interoperabiliteten, identifiera behov och relevant teknik samt att kontrollera resultat och utveckla lämpliga normer. Forskningsinsatserna behöver vara anpassade efter användarnas faktiska behov och understödjas av offentlig-privata partnerskap, vilket framgår av erfarenheterna från det arbete som utförs av Esri<sup>3</sup>. De resurser som är tillgängliga för forskning och teknisk utveckling måste användas på ett sätt som till fullo motsvarar användarnas förväntningar. På sikt kunde det också bli aktuellt att inrätta en särskild **fond för den inre säkerheten**.

---

<sup>3</sup> Europeiskt forum för forskning och innovation på säkerhetsområdet.

## 4.2. En effektiv politik

Strategin för inre säkerhet bör byggas kring tre sinsemellan kompletterande och numera oupplösligt sammanlänkade åtgärdsområden: ett förstärkt polissamarbete, ett anpassat straffrättsligt system och en mer effektiv förvaltning av tillträdet till EU:s territorium.

### 4.2.1. Ett mer effektivt europeiskt polissamarbete

Det främsta syftet med polissamarbetet är att **bekämpa former av brottslighet som typiskt sett är gränsöverskridande till sin natur**. Det är här som EU verkligen kan visa att dess insatser tillför ett mervärde. Den europeiska informationsmodellen kommer att ge förutsättningar att underlätta de operativa avdelningarnas arbete genom att förtydliga de olika befintliga kanalerna för utbyte av information.

Det är viktigt att bättre utnyttja potentialen hos **Europol**, som systematiskt bör informeras om inrättandet av gemensamma utredningsgrupper och involveras i viktiga gränsöverskridande operationer. När det väl har klarlagts vilka typer av uppgifter som ska utbytas, är det nödvändigt att inrätta mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol. Europol bör också förstärka sina band med Eurojust för att säkra att dess arbete följs upp på det rättsliga planet. Slutligen skulle Europol kunna överta Cepol:s fortbildningsroll.

Europol behöver även utvidga sin internationella dimension och fördjupa förbindelserna med unionens grannregioner och grannstater. Dessutom bör Europol knytas närmare till ESFP:s (europeisk säkerhets- och försvarspolitik) polisiära uppdrag och bidra till att främja standarder och god praxis för europeiskt polissamarbete i tredjeländer.

Generellt förutsätter ett effektivt polissamarbete att det utvecklas **nära förbindelser med tredjeländer**. EU bör ingå avtal om polissamarbete när så krävs. Här är det viktigt att se till att åtgärder som vidtas av EU och av medlemsstaterna kompletterar varandra på ett bättre sätt.

**Att hindra brottslingar från att utnyttja området utan inre gränser för att undgå utredning och lagföring** är ett annat prioriterat mål. Vid fastställandet av om samarbetet ska ske på regional, nationell, europeisk eller internationell nivå måste huvudkriteriet vara effektivitet. Man bör också utveckla synergier mellan de olika nationella, europeiska och internationella aktörerna (Europol, Olaf – när det är fråga om skyddet av EU:s ekonomiska intressen – och Interpol). Försöken med gränsöverskridande regionalt samarbete måste föras vidare och knytas till nätverk: man bör således utveckla ett modellcentrum för polis- och tullssamarbete som kan komma till användning vid sportevenemang eller andra evenemang där stora människomassor samlas (till exempel Olympiska spelen 2012, Europamästerskapet i fotboll 2012). Vidare bör man genomföra gränsöverskridande experiment för utvärdering av risken för brott.

Slutligen är det av största vikt för unionen att kunna **jämföra uppgifter och förbättra möjligheterna att förebygga** såväl organiserad som lokal brottslighet. För att utvärdera verkningarna av sina insatser måste unionen **skapa statistiska verktyg** för att mäta brottslig verksamhet. Dessutom måste en **gemensam strategi** utvecklas, som plattform för insatser av lokala och nationella aktörer (de brottsbekämpande myndigheterna och det civila samhället). Denna ram ska vila på utbyte av god praxis och ett gemensamt utarbetande av insatsnormer och utvärderingsmetoder. Det är viktigt att på ett bättre sätt utnyttja det europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet (EUCPN) genom att utgå från resultaten av utvärderingen av

dess verksamhet. Planer finns på att, i den mån det är möjligt, låta vissa utvidgningsländer delta.

#### 4.2.2. *Ett straffrättsligt system till skydd för EU-medborgarna*

För att den gränsöverskridande brottsligheten ska kunna bekämpas är det viktigt att rättsskipningen inte hindras av skillnader mellan medlemsstaternas rättssystem.

Unionen är i färd med att inrätta ett övergripande system för bevisupptagning i gränsöverskridande mål. Detta system bör inbegripa en verklig **uropeisk bevisinhämtningsorder** som ersätter alla befintliga rättsakter på området. Detta instrument, som skulle erkännas och tillämpas automatiskt i hela EU, kommer att främja ett snabbt och effektivt samarbete mellan medlemsstaterna. Det skulle fastställa verkställighetsfrister och så långt som möjligt begränsa grunderna för avslag. Andra frågor som behöver undersökas närmare är

- en europeisk rättslig ram för elektronisk bevisning,
- ett europeiskt beslut om hämtning av personer till domstolsförhandling, utformat med hänsyn till de möjligheter som videokonferenstekniken erbjuder,
- minimiprinciper för att underlätta ömsesidig tillgång till bevisning mellan medlemsstater, även vetenskaplig dokumentation.

Med hänsyn till de senaste förändringarna av dess rättsliga ram är det också nödvändigt att **fortsätta arbetet med att stärka Eurojust**, särskilt när det gäller undersökningar på områden som berörs av den gränsöverskridande organiserade brottsligheten.

Det är viktigt att fortsätta insatserna för att förbättra systemet för **utbyte av uppgifter ur kriminalregister** (Ecris), och samtidigt utvärdera hur utbytet fungerar. Sammankopplingen av kriminalregister bör göra det möjligt att förhindra vissa brott (till exempel genom kontroller vid tillsättningen av vissa typer av tjänster, särskilt arbeten som innebär kontakter med barn). Vidare behöver Ecris utvidgas så att systemet även omfattar tredjelandsmedborgare som dömts för brott i unionen.

Samtidigt måste rätten till försvar stärkas. I denna fråga krävs framsteg, inte bara för att upprätthålla individens rättigheter, utan även för att säkerställa det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstater och EU-medborgarnas tilltro till unionen. Med en handlingsplan som grundar sig på ett tematiskt angreppssätt skulle arbetet för att skapa gemensamma minimigarantier kunna utsträckas till att även omfatta skydd av oskuldspresumtionen samt häktning (tid och översyn av häktningsgrunderna).

Slutligen kan man konstatera att fängelser alltför ofta är platser som gynnar kriminalisering och radikalisering. Därför bör man överväga att införa ett gemenskapsprogram som gör det möjligt att finansiera pilotprojekt i medlemsstaterna som syftar till att undersöka alternativ till fängelsestraff.

#### 4.2.3. *Säkrare rutiner för inresa och vistelse*

I en värld som blir alltmer globaliserad måste unionen arbeta för att underlätta människors rörlighet och samtidigt garantera deras personliga säkerhet inom ramen för en **samlad strategi för kontroll av inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium**.

#### 4.2.3.1. Kontroll och övervakning av gränserna

Utvecklingen av en **integrerad förvaltning av gränserna** förutsätter en fortsatt modernisering av Schengenregelverket och ökat **samarbete** för att slå vakt om en bättre samordning av målen när det gäller att kontrollera flöden av människor och varor. Upprätthållandet av en hög inre säkerhetsnivå måste gå hand i hand med en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd.

**Medlemsstaternas operativa samarbete genom Frontex** måste förbättras. Byrån bör spela en central roll i den framtida mekanismen för övervakning av de yttre gränserna, och dess operativa förmåga behöver förstärkas, bland annat genom inrättande av regionala och/eller specialiserade byråer. Viktiga prioriteringar är ledningsbefogenheter vid gemensamma insatser på frivillig grund, användning av egna resurser samt förmågan att mobilisera den personal som krävs för att genomföra operationer.

**De olika typerna av kontroller** (säkerhet, invandring, tull) vid gränsövergångsställen måste rationaliseras, bland annat genom separering av privat och kommersiell trafik. I vissa fall kommer denna rationalisering att innebära förbättringar av den befintliga infrastrukturen och ökad tillgång till ny teknik (biometrisk kännetecken etc.). Ett närmare samarbete mellan de nationella myndigheterna kommer att göra det möjligt att förenkla förfarandena, och därigenom underlätta passagen av gränserna. Det kommer också att möjliggöra ett optimalt utnyttjande av resurserna.

Man bör ägna särskild uppmärksamhet åt **situationen för sårbara personer och grupper**. Behovet av internationellt skydd och mottagandet av underåriga utan medföljande vuxen är frågor som kommer att prioriteras i detta sammanhang. Det blir särskilt viktigt att samordna insatserna av Frontex och Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor när det gäller att ta emot personer som gripits i samband med att de försökt ta sig över de yttre gränserna. I detta sammanhang kommer unionen också att behöva överväga ett förtydligande av de internationella bestämmelser som reglerar kraven på kontroll och övervakning av sjögränserna, utan att det inverkar på de grundläggande förpliktelserna när det gäller sjöräddning.

Utvecklingen av det **europiska gränsövervakningssystemet (Eurosir)** kommer att fortsätta. Före utgången av 2013 ska ett samarbete mellan medlemsstaterna och med Frontex ha inrättats i syfte att utbyta övervakningsuppgifter rörande de östra och de södra gränserna.

Europeiska unionen kommer att sträva efter att utveckla och stärka sina förbindelser med tredjeländer när det gäller frågor om en integrerad förvaltning av gränserna.

#### 4.2.3.2. Informationssystem

**Utvecklingen av SIS II och VIS<sup>4</sup>** kommer att slutföras, så att dessa system kan tas i full drift. Deras förvaltning skulle kunna stabiliseras genom inrättande av en ny byrå.

Ett system för **elektronisk registrering av inresor till och utresor från** EU-medlemsstaternas territorium kommer att inrättas, vid sidan av program för registrerade resenärer. Den nya byrån skulle kunna anförtros uppgiften att utveckla dessa system, så att de

---

<sup>4</sup>

SIS II: Schengens informationssystem II och VIS: informationssystemet för viseringar.

tas i drift från och med 2015. EU kommer också att yttra sig om huruvida man bör skapa ett europeiskt system för förhandsresetillstånd.

#### 4.2.3.3. Viseringspolitiken

Unionen **måste till att börja med effektivt genomföra** de instrument som redan står till förfogande. Ikraftträdandet av den nya gemenskapskodexen om viseringar och den gradvisa utvecklingen av VIS kommer att bidra till större konsekvens och effektivitet. Dessutom är viseringspolitiken ett viktigt verktyg i unionens utrikespolitik. Den måste därför vara en del av en bredare vision som tar hänsyn till en rad inrikespolitiska och utrikespolitiska prioriteringar.

**Regionala program för konsulärt samarbete** kommer att åtfölja det gradvisa genomförandet av VIS. Programmen kommer att omfatta en europeisk fortbildning för medlemsstaternas konsulära personal, en systematisk planering för gemensamma center för viseringsansökningar och representationsavtal mellan medlemsstaterna, informationskampanjer i de berörda länderna samt inledandet av en regelbunden dialog med dessa länder.

Inom ramen för denna strategiska planering bör man utvärdera om det vore lämpligt att främja ingåendet av **nya avtal om förenklade förfaranden** för utfärdande av viseringar. Tillgången till biometriska pass kommer att vara en förutsättning för att sådana förhandlingar ska kunna slutföras. Förhandlingarna bör även omfatta frågan om återtagande av personer som vistas olagligt i medlemsstaterna.

**Förteckningarna över länder vars medborgare omfattas respektive är undantagna från viseringsplikt** (den negativa respektive den positiva förteckningen) kommer att ses över regelbundet på grundval av en systematisk utvärdering av de berörda tredjeländernas situation. Utvärderingskriterierna kommer att vara: säkerhetsnivån på resehandlingar, gränskontrollens effektivitet, förmåga att hantera asyl- och invandringsspolitik, förmåga att effektivt bekämpa organiserad brottslighet och överensstämmelse med EU:s utrikespolitik i förhållande till landet i fråga. Alla möjligheter till politisk dialog kommer att behöva undersökas för detta ändamål.

Men unionen måste gå längre än så och planera för införandet av en **gemensam europeisk Schengenvisering**. Denna visering skulle, om möjligt, utfärdas av en gemensam konsulär myndighet, på grundval av kriterier som garanterar att alla sökande behandlas lika. Vidare skulle besluten om att utfärda viseringar gradvis kunna bygga mer på en bedömning av risken i det enskilda fallet, i stället för som idag på en riskpresumtion kopplad till nationaliteten. Denna utveckling skulle bli möjlig genom införandet på lång sikt av system som medger insamling av förhandsinformation om personer som vill resa till någon av Europeiska unionens medlemsstater.

#### 4.3. Gemensamma mål

Unionen kan tillföra ett verkligt mervärde i kampen mot vissa typer av hot som kräver särskilt samordnade insatser. Strategin för den inre säkerheten kommer att behöva fokuseras på dessa områden.

#### *4.3.1. Kampen mot den internationella organiserade brottsligheten*

Europeiska unionen måste fastställa sina kriminalpolitiska prioriteringar genom att identifiera ett antal brottstyper och rikta in de verktyg som den har utvecklat för att i första hand bekämpa dessa brott. Dessa **pilotområden** kommer att fungera som plattform för utprovning av idéer och metoder. Kampen mot dessa brottsfenomen kommer att förutsätta ett systematiskt informationsutbyte, användning fullt ut av europeiska utredningsverktyg och, i förekommande fall, utveckling av gemensamma utredningsmetoder och förebyggande metoder. De metoder som testas kommer sedan att kunna utsträckas till andra former av särskilt allvarlig brottslighet med en gränsöverskridande dimension, till exempel vapensmuggling och sjöröveri.

#### **Människohandel**

Människohandel är ett allvarligt brott mot de mänskliga rättigheterna, och för att bekämpa den krävs att alla typer av åtgärder mobiliseras, alltifrån förebyggande åtgärder och berottsbekämpning till skydd av brottsoffer.

För att förebygga människohandel måste det civila samhället involveras i större utsträckning och samordningen mellan behöriga myndigheter, avdelningar, nätverk och byråer förbättras. Tredjeländer bör uppmuntras att ratificera och tillämpa relevanta internationella instrument.

De konsulära avdelningarna i ursprungsländerna måste engageras i arbetet för att bekämpa bedrägerier i samband med utfärdande av viseringar. I ursprungsländerna skulle informationskampanjer riktade till potentiella offer, särskilt kvinnor och barn, kunna genomföras i samarbete med de lokala myndigheterna.

Kampen mot kriminella nätverk förutsätter också underrättelsearbete och strategisk analys i samband med ursprungs- och transitländer. Kontrollen vid gränserna behöver också förstärkas för att förebygga människohandel, särskilt sådan som drabbar underåriga.

Offren bör skyddas och stödjas genom olika åtgärder, exempelvis befrielse från straffrättsligt ansvar, legalisering av deras vistelse, utveckling av ersättningsmekanismer, stöd till återintegrering i samhället i ursprungslandet vid frivilligt återvändande, också för att öka deras samarbetsvilja vid brottsutredningar.

#### **Sexuellt utnyttjande av barn samt barnpornografi**

I Europa löper 10–20 % av alla barn risk att utsättas för sexuella övergrepp. Att skydda barn från dessa faror är ett mycket viktigt inslag i strategin för att främja barns rättigheter. Unionen måste utveckla preventionsmekanismer. Den bör till exempel främja utbyte mellan medlemsstaterna av uppgifter rörande personer som begått sexualbrott mot barn, i syfte att förebygga nya brott.

Kampen mot barnpornografi på internet förutsätter ett nära samarbete med den privata sektorn för att identifiera och stänga ner eller blockera tillträdet till webbplatser som innehåller barnpornografiskt material, utan att frånga relevanta förfaranden. Europol kommer här att behöva spela en drivande roll genom att utveckla en plattform för anmälan på nätet av webbplatser som innehåller barnpornografi, och därigenom underlätta ett effektivt samarbete mellan medlemsstaterna. Denna åtgärd kommer att kompletteras av åtgärder som erhåller stöd inom ramen för programmet för ett säkrare internet för 2009-2013.

Slutligen är en aktiv politik för internationellt samarbete nödvändig för att man ska kunna införa mekanismer för indragning av kriminella internetleverantörers IP-adresser och underlätta en snabb nerstängning av webbplatser utanför Europa.

### It-brottslighet

Den digitala ekonomin är en viktig tillväxtfaktor. Unionen måste främja en politik som gör det möjligt att garantera en mycket hög nivå av nätverkssäkerhet.

Unionen måste förtydliga reglerna om domstols behörighet och den rättsliga ram som gäller för cyberrymden, i syfte att främja gränsöverskridande utredningar. Det är viktigt att inrätta en rättslig ram som gör det möjligt att ingå samarbetsavtal mellan de brottsbekämpande myndigheterna och operatörerna. Dessa avtal kommer att medge att man kan reagera snabbare vid it-attacker. Vidare måste medlemsstaternas insatser samordnas bättre genom ett specialiserat nätverk bestående av de nationellt ansvariga för kampen mot it-brottslighet. Också här kommer Europol att spela rollen som europeiskt resurscentrum genom att skapa en europeisk plattform för rapportering av brott.

### Ekonomisk brottslighet

Unionen måste minska de möjligheter som en globaliserad ekonomi innebär för den organiserade brottsligheten, särskilt under den rådande krisen som ökar det finansiella systemets sårbarhet, och avdela lämpliga resurser för att möta dessa utmaningar på ett effektivt sätt. Därför behöver **kapaciteten att genomföra utredningar och analyser av ekonomisk brottslighet** utvecklas genom samutnyttjande av resurser, särskilt på fortbildningsområdet.

När det gäller penningtvätt behöver finansunderrättelseenheterna samordna sitt arbete på ett bättre sätt. Deras analyser skulle, inom ramen för den europeiska informationsmodellen, kunna matas in i en databas över misstänkta transaktioner, placerad exempelvis hos Europol. Vidare måste alla tillgängliga informationskällor tas i anspråk och samordnas för att identifiera misstänkta förflyttningar av kontanter.

Lagföringen av skattebedrägeri och korruption inom det privata näringslivet måste effektiviseras. På finansmarknaderna krävs förbättrade möjligheter att i ett tidigt skede upptäcka bedrägligt marknadsmissbruk (insiderbrott och marknadsmanipulation) och förskingringsbrott. När så krävs måste straffrättsliga påföljder kunna utdömas, även med avseende på berörda juridiska personer.

Eftersom den rättsliga ram som möjliggör **förverkande och beslag** redan är på plats, bör det snarast möjligt inrättas ett europeiskt nätverk bestående av myndigheter med ansvar för återförande av vinning av brott.

Unionen måste även sätta upp mål rörande öppenhet och **insatser mot korruption**. Mot bakgrund av en regelbunden utvärdering av de insatser som gjorts av unionen och medlemsstaterna bör åtgärder vidtas för att underlätta utbytet av god praxis när det gäller förebyggande arbete och brottsbekämpning, särskilt inom ramen för nätverket mot korruption och, på grundval av befintliga system och gemensamma kriterier, utveckla indikatorer<sup>5</sup> som gör det möjligt att mäta insatserna i kampen mot korruption. Insatserna för att bekämpa

---

<sup>5</sup> Till exempel enligt modell från Transparency Internationals korruptionsindex.

korruption inom vissa områden av betydelse för EU:s finanser (offentlig upphandling, ekonomistyrning etc.) kommer att bli föremål för ökat intresse.

**Förfalskning** är ett allvarligt problem för konsumenter och ekonomier. Unionen bör öka insatserna för att undersöka detta fenomen och se till att större hänsyn tas till brottsbekämpningsaspekter i det arbete som utförs av den europeiska tillsynsmyndigheten för frågor om förfalskning och piratkopiering och, i fråga om brott i kommersiell skala, uppmuntra harmonisering av de straffrättsliga påföljderna i medlemsstaternas lagstiftning (utifrån förslag som redan utarbetats av kommissionen).

Unionen bör även bidra till att förstärka det internationella regelverket, för att på ett effektivare sätt kunna bekämpa dessa former av ekonomisk brottslighet, och stödja partnerländernas kapacitet på detta område.

### **Strategin mot narkotika**

I sin **strategi mot narkotika** (2005–2012) förespråkar EU ett övergripande och balanserat angreppssätt, som grundar sig på en samtidig minskning av utbud och efterfrågan. Denna strategi fastställdes för en viss tidsperiod, som löper ut under Stockholmsprogrammets löptid. Den kommer att behöva förnyas på grundval av en fördjupad utvärdering av handlingsplanen mot narkotika för 2009–2012, som utförs av kommissionen med bistånd av Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk och Europol.

Unionens insatser bör orienteras efter fyra principer:

- Förbättra samordningen och samarbetet på nationell, europeisk och internationell nivå, särskilt med vissa regioner i världen.
- Främja en konsekvent hållning när det balanserade angreppssätt som unionen förespråkar när det gäller att bekämpa narkotikaproblemet tas upp i internationella organisationer och i samarbetet med tredjeländer.
- Mobilisering av det civila samhället, särskilt genom att stärka initiativ som EU-kampanjen om narkotika.
- Förstärka forskning och information för att få tillgång till tillförlitliga uppgifter.

#### *4.3.2. Minska hotet från terrorismen*

EU behöver se till att alla verktyg för att bekämpa terrorismen tas i användning. De nationella myndigheterna måste för sin del utveckla förebyggande mekanismer med vilkas hjälp eventuella hot kan uppdagas i god tid.

I detta arbete bör tre områden prioriteras.

Initiativen för att bekämpa **radikalisering** i alla utsatta miljöer (särskilt fängelser och utbildningsinstitutioner) stärkas, på grundval av en utvärdering av effektiviteten hos politiken i medlemsstaterna. Samarbetet med det civila samhället behöver stärkas för att täcka alla faktorer som ligger bakom fenomenet och främja strategier som bidrar till att få ett slut på terrorismen. Samtidigt bör dialogen mellan kulturer och religioner utvecklas så att kunskapen och förståelsen mellan olika samhällen främjas. En stärkt kamp mot främlingsfientlighet kommer också att bidra till att motverka denna typ av radikalisering.

**Utnyttjandet av Internet för terrorismändamål** måste övervakas mer intensivt, bland annat genom att förstärka de övervakande myndigheternas operativa kapacitet. Lämpliga tekniska verktyg måste finnas till hands och samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn behöver ökas. Målet är att minska spridningen av terroristpropaganda och det konkreta stödet till terroristaktioner. Detta samarbete bör också underlätta att identifiera personer som hör till terroristnät.

De verktyg som används i kampen mot **finansiering av terrorism** måste anpassas till eventuella nya svagheter i det finansiella systemet och de nya betalningsmetoder som används av terrorister. Det bör finnas en mekanism som möjliggör dels att finansieringsströmmarna kan övervakas i tillräcklig utsträckning, dels att man på ett effektivt och öppet sätt kan identifiera de personer eller grupper som kan tänkas finansiera terrorism. Det måste utarbetas rekommendationer till välgörenhetsorganisationer i syfte att få dem att erbjuda större insyn och ta ett större ansvar.

När det gäller att bekämpa terrorism kommer EU att se till att dess politik överensstämmer med internationella normer och inta en aktiv roll i olika multilaterala forum, särskilt FN.

**Hanteringen av risken för terrorism** förutsätter bland annat särskilda förebyggande åtgärder. För att kunna analysera hotet från terrorismen på europeisk nivå bör en metod som bygger på gemensamma parametrar tas fram i samarbete med Europol. Det europeiska programmet **för skydd av kritisk infrastruktur** måste genomföras. Utöver transport- och energisektorerna bör programmet omfatta annan infrastruktur som är viktig för befolkningen och den ekonomiska verksamheten (såsom datanät). **CBRN**-material (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära material) som kan användas för att genomföra omfattande terroristdåd bör uppföras på en förteckning och omfattas av säkerhets- och spårbarhetsåtgärder. Detta förutsätter bland annat samarbete med den privata sektorn och ett införande av ett varningssystem för misstänkta transaktioner. Även EU:s handlingsplan rörande **sprängämnen och explosiva varor** måste genomföras och informationen om säkerheten i fråga om dessa ämnen förbättras. Det behöver också utarbetas en lagstiftningsram som täcker hot från prekursorer till dessa ämnen.

## **5. ATT FRÄMJA INTEGRATION I SAMHÄLLET: ETT ANSVARSFULLT OCH SOLIDARISKT EUROPA I FRÅGA OM INVANDRING OCH ASYL**

En av EU:s största utmaningar i framtiden kommer att vara att se till att migrationsströmmarna styrs på ett effektivt sätt, särskilt mot bakgrund av att befolkningen åldras. Invandringen spelar en viktig roll för befolkningstillväxten i EU och den kommer på längre sikt att ge ett avgörande bidrag till EU:s ekonomiska resultat.

Utvecklingen av en gemensam invandrings- och asylpolitik kommer att vara en viktig prioritering under de kommande åren, i enlighet med kommissionens meddelande från juni 2008. Solidariteten måste stå i centrum för den gemensamma politiken och EU behöver således utöka stödet till de medlemsstater som är mest utsatta för migrationstrycket. Genomförandet av principerna och målen i pakten för invandring och asyl kommer att utgöra grunden för EU:s åtgärder på detta område i framtiden, och kommer regelbundet att tas upp till diskussion i Europeiska rådet.

Det finansiella stödet för hanteringen av migrationen måste ägnas särskild uppmärksamhet: en utvärdering bör genomföras för att fastställa om strukturen och fördelningsnycklarna för de

nuvarande interna instrumenten fortfarande svarar mot medlemsstaternas behov och de nya migrationsfenomenen.

## 5.1. En dynamisk invandringspolitik

Invandringspolitiken måste ingå i en vision på lång sikt där tonvikten läggs på respekt för de grundläggande rättigheterna och mänsklig värdighet. Den måste också utgöra ett redskap för att hantera den ökade rörlighet som hänger samman med globaliseringen, med en betoning på social ekonomisk och kulturell utveckling.

### 5.1.1. Konsolidera ett övergripande tillvägagångssätt

Migrationsfrågorna måste utgöra en integrerad del av EU:s utrikespolitik. För att migrationsströmmarna ska hanteras på ett samordnat sätt krävs ett konkret och fungerande samarbete med tredjeländer. Det **övergripande tillvägagångssättet** bygger på att det skapas en konsekvent och innovativ ram som sedan successivt utvecklas. För att kunna förverkliga detta bör EU och dess medlemsstater göra följande:

- Arbeta aktivt för att fördjupa **dialogen** och **partnerskapet** med länder, regioner och kontinenter utanför EU och systematiskt ta med ursprungs-, destinations- och transitländer. Afrika samt östra och sydöstra Europa utgör fortfarande prioriterade områden, men detta utesluter inte dialog och nära samarbete med Latinamerika, Västindien och Asien.
- Planera att ingå nya särskilda avtal som täcker de tre dimensionerna av det övergripande tillvägagångssättet, nämligen hantering av olaglig invandring (inklusive återtagande och stöd till frivilligt återvändande och återanpassning), främjande av rörlighet och laglig invandring, bidrag till utveckling enligt modell från partnerskapen för rörlighet.
- Införa ett effektivt och solidariskt system för att förebygga olaglig invandring, hantera laglig invandring och stödja invandrare som är i behov av skydd och asyl. Detta är särskilt viktigt i Medelhavsområdet.
- **Konsekvent använda alla de redskap som står till buds inom invandringspolitiken**, t.ex. migrationsprofiler, program för cirkulär migration och samarbetsplattformar samt stärka rollen hos **partnerskapen för mobilitet**.
- Effektivare hantera olaglig invandring och människosmuggling genom att ta fram information rörande migrationsvägar, främja samarbete i fråga om övervakning och gränskontroller och underlätta återtagande genom att främja stödåtgärder för återvändande.
- Utforma ytterligare initiativ när det gäller **invandring och utveckling**: underlätta penningöverföringar och beakta nedgången i fråga om överföringar till följd av den ekonomiska krisen, engagera invandrargrupper i arbetet för att utveckla deras ursprungsländer eller ursprungsregioner och lindra effekterna av hjärnflykten.
- Mobilisera EU:s olika verktyg för samarbete för att **stärka myndigheternas kapacitet** på statlig, regional och lokal nivå i tredjeländer, så att de kan hantera

migrationsfrågor, även när det gäller att öka kapaciteten för att tillhandahålla tillräckligt skydd.

EU måste också ägna uppmärksamhet åt förbindelserna mellan invandringspolitiken och politiken på andra områden, bl.a. socialpolitiken, den ekonomiska politiken och handelspolitiken.

#### *5.1.2. En samstämmig politik som beaktar arbetsmarknadens behov*

Den ekonomiska invandringen borde bättre motsvara behoven på arbetsmarknaden i medlemsstaterna. På så sätt skulle bland annat invandrarnas kompetens bättre kunna tas tillvara och deras integration underlättas. EU behöver en **gemensam ram** i form av ett flexibelt system för invandring som möjliggör en anpassning till den ökade rörligheten och till behoven på de nationella arbetsmarknaderna. Denna gemensamma ram bör till fullo respektera medlemsstaternas befogenheter när det gäller att fastställa antalet tredjelandsmedborgare som ges tillträde av sysselsättningsskäl. Två frågor bör i detta sammanhang ägnas särskild uppmärksamhet, nämligen betydelsen av invandrarnas rörlighet inom EU och de konsekvenser för invandrarnas uppehållstillstånd som en förlorad arbetsplats kan få.

Man bör överväga möjligheterna att inrätta ett observationsorgan<sup>6</sup> för att främja analysen av och förståelsen för migrationsfenomen. Med hjälp av detta organ skulle man på ett systematiskt sätt kunna sprida information och utnyttja tillgängliga studier och informationskällor och främja tillgängligheten av jämförbara uppgifter om migration. Samordningen mellan organet och befintliga nätverk som sysslar med migrationsfrågor måste säkerställas.

Det är vidare av största vikt att invandrarnas kompetens fås att motsvara behoven på arbetsmarknaden i medlemsstaterna. Av denna orsak bör invandringen organiseras på grundval av **en övergripande bedömning av den kompetens** som Europa kommer att behöva fram till 2020, med beaktande av den ekonomiska situationen.

Det räcker inte att fastställa vilka behoven är. Det krävs också att utbud och efterfrågan möts. För att detta ska bli möjligt borde det övervägas att upprätta en **europaisk plattform för dialog**. Med hjälp av denna plattform skulle man kunna fastställa hur man bäst kan styra arbetskraftsinvandringen och vilka anpassningar av den juridiska och institutionella ramen som är nödvändiga. Plattformen skulle kunna samla arbetsgivare, fackföreningar, medlemsstaternas arbetsförmedlingar, rekryteringsföretag och andra berörda parter. Ett ömsesidigt godkännande av kvalifikationer och färdigheter genom överenskommelser mellan EU och tredjeländer skulle också vara viktigt i detta sammanhang.

#### *5.1.3. En aktiv politik som bygger på en europeisk status för lagliga invandrare*

För att den lagliga invandringen ska kunna leda till möjligast positiva effekter för alla parter – ursprungslandet och destinationslandet, de mottagande samhällena och invandrarna själva – behövs ett tydligt, öppet och rättvist tillvägagångssätt där respekten för individen bibehålls. I detta syfte bör det antas **en invandringskodex** för att lagliga invandrare ska kunna garanteras lika rättigheter på samma sätt som EU-medborgarna. Denna kodifiering av befintliga

---

<sup>6</sup> Detta organ skulle inte ha formen av en gemenskapsbyrå.

rättsakter skulle dessutom ge en möjlighet att vid behov göra ändringar för att förenkla eller komplettera gällande bestämmelser och förbättra tillämpningen av dem i praktiken.

Familjeåterförening är ett av de viktigaste motiven till invandring, och den står för en stor andel av den lagliga invandringen. EU bör anta gemensamma regler för att effektivt styra strömmen av personer som invandrar i **familjeåterföreningssyfte**. Med hänsyn till den låga graden av harmonisering av nationell lagstiftning på området skulle en översyn av direktivet kunna göras, efter ett brett samråd.

Invandringen innebär en möjlighet för EU att berikas kulturellt och ekonomiskt, men för att denna potential ska kunna utnyttjas måste **integrationen i mottagarlandet** förbättras. Denna förbättring förutsätter inte bara ökade ansträngningar från statliga, regionala och lokala myndigheters sida, utan också ett aktivare deltagande från det mottagande samhället och invandrarna själva. En gemensam samordningsmekanism genom vilken medlemsstaternas insatser kan stödjas med hjälp av en gemensam referensram skulle kunna utvecklas på följande sätt:

- Utarbeta gemensam praxis och europeiska modeller för att underlätta integrationsprocessen, särskilt när det gäller nyanlända invandrare, t.ex. grundläggande inslag som introduktions- och språkkurser, ett starkt engagemang från mottagarsamhällets sida och ett aktivt deltagande från invandrarnas sida på alla delområden av det gemensamma livet.
- Utarbeta gemensamma indikatorer för utvärdering av integrationspolitiken.
- Överbrygga gränserna mot politiken på andra områden, såsom utbildning, kultur, sysselsättning, flerspråkighet och ungdomsfrågor. Skolornas avgörande roll bör lyftas fram, särskilt när det gäller pedagogiska modeller där europeiska värden står i centrum.
- Förbättra samrådet med det civila samhället och öka dess deltagande, med hjälp av den europeiska webbplatsen om integration och Europeiskt integrationsforum.

#### *5.1.4. Bättre kontroll av olaglig invandring*

Att förebygga och minska den olagliga invandringen och därtill knuten brottslig verksamhet, med bibehållen respekt för de mänskliga rättigheterna, utgör ett viktigt komplement till utvecklandet av en gemensam politik rörande laglig invandring. Särskilt kampen mot brottsliga nätverk måste intensifieras.

**Olaglig anställning** måste bekämpas med hjälp av förebyggande och repressiva åtgärder samtidigt som man garanterar skyddet för de invandrare som blivit utsatta. Genomförandet av direktivet om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU måste stödjas och övervakas.

Nolltolerans måste tillämpas i fråga om **människosmuggling och människohandel**. Lämpliga investeringar måste göras i mänskliga och ekonomiska resurser för att öka kontrollen, i synnerhet på arbetsplatserna, men också för att förenkla utfärdandet av uppehållstillstånd till offren.

Utformandet av en effektiv politik rörande **återsändande och återvändande** måste ske i enlighet med lagen och med respekt för de berörda personernas värdighet. I december 2010 träder bestämmelserna i direktivet om återvändande i kraft. Genomförandet av direktivet kommer att övervakas noggrant, särskilt när det gäller att effektivt verkställa utvisning eller avvisning, och i fråga om frihetsberövande, rättsmedel och behandling av sårbara personer. Genomförandet måste stödjas genom ökat operativt samarbete mellan medlemsstaterna. På längre sikt behöver principen om ömsesidigt erkännande av beslut om återsändande konkretiseras på grundval av en utvärdering av denna lagstiftning. Genom den obligatoriska registreringen av inreseförbud i Schengens informationssystem (SIS) kommer denna princip att genomföras till fullo.

**Frivilligt återvändande** bör prioriteras och aktivt främjas, särskilt inom ramen för befintliga finansieringsinstrument. Alltför ofta kan återsändanden inte verkställas på grund av juridiska eller praktiska hinder. I avsaknad av tydliga regler bör det övervägas att, efter en analys av behoven och av nationell praxis, införa gemensamma normer rörande ansvaret **för illegala invandrare som inte kan återsändas**. När det gäller **regularisering** måste utbytet av information mellan medlemsstaterna förbättras. Riktlinjer för hur regulariseringar ska genomföras skulle kunna utarbetas.

En annan särskild svår fråga som bör bli föremål för omfattande undersökning gäller **underåriga utan medföljande vuxen** som olagligt inreser på EU:s territorium. På grundval av undersökningen bör det göras upp en handlingsplan för att konsolidera och komplettera tillämpliga rättsliga och finansiella instrument och stärka samarbetet med ursprungsländerna, bland annat för att underlätta barnens återvändande till sina ursprungsländer.

## **5.2. Asylfrågor: ett gemensamt område som erbjuder skydd i en anda av solidaritet**

År 2008 lämnades nära 240 000 asylansökningar in i EU. Vissa medlemsstater berörs av asylfrågorna mer än andra, antingen när det gäller antalet mottagna ansökningar eller ansökningar i förhållande till befolkningen.

**EU måste fortsätta att verka för att bli ett verkligt gemensamt område som erbjuder skydd i en anda av solidaritet**, med utgångspunkt i de grundläggande rättigheterna, strikta normer för skyddet och en allmän förbättring av kvaliteten på de nationella systemen, samtidigt som man trappar upp kampen mot missbruk.

### *5.2.1. Ett område med enhetligt skydd*

EU har gjort betydande framsteg i riktning mot ett gemensamt europeiskt asylsystem som till fullo bygger på Genèvekonventionen och andra tillämpliga internationella instrument. En gemensam uppsättning normer har etablerats under de senaste tio åren. Nu gäller det att snabbt anta lagstiftningsförslagen inom den andra etappen av harmoniseringsprocessen, för att senast 2012 införa ett enhetligt asyلفörfarande och en enhetlig internationell skyddsstatus.

**På det operativa planet** måste EU ge den europeiska byrån för samarbete i asylfrågor de medel som behövs för att dess kapacitet ska kunna utnyttjas. Alla tjänstemän som handlägger asylansökningar i medlemsstaterna bör delta i gemensam utbildning. De kommer också att få högkvalitativ information rörande ursprungsländerna. Även de nationella domstolarna bör delta i denna process. På grundval av en utvärdering kan byråns uppgifter utökas 2013 för att ta hänsyn till de framsteg som gjorts i fråga om solidaritet och delat ansvar.

**En strikt kontroll och korrekt tillämpning av regelverket** på asylområdet bör bidra till att göra systemet trovärdigt och främja det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna när det gäller en god förvaltning av deras respektive asylsystem. Mekanismer för återkommande utvärdering skulle kunna inrättas för att underlätta tillnärmningen av asylsystemen i medlemsstaterna.

**Integrationen** av personer som åtnjuter internationellt skydd måste också förbättras, och hänsyn tas till omständigheterna kring deras ankomst till EU. I detta sammanhang gäller det att hitta lösningar för sådana asylsökande som inte erhåller flyktingstatus eller subsidiärt skydd, men som av särskilda orsaker ändå inte kan återsändas.

En fördjupad utvärdering kommer att göras av hur rättsakterna i den andra etappen införlivas med nationell lagstiftning och genomförs, och av framstegen när det gäller att tillnärma praxis och kompletterande åtgärder. På grundval av utvärderingen kommer EU före slutet av 2014 att slå fast **en princip om ömsesidigt erkännande** som tillämpas på alla enskilda beslut om skyddsstatus som fattas av de myndigheter som handlägger asylansökningar. Tack vare denna princip kommer överföringen av skydd att kunna ske utan att särskilda mekanismer måste antas på EU-nivå.

#### *5.2.2. Delat ansvar och solidaritet mellan medlemsstaterna*

Ansvar för mottagningen och integrationen av flyktingar måste delas. Även om EU har valt att bibehålla de centrala principerna i Dublinsystemet måste nya initiativ kunna tas på detta område.

Det bör övervägas att inrätta en mekanism **för intern omplacering** mellan medlemsstaterna för personer som åtnjuter internationellt skydd. Denna mekanism skulle fungera på frivillig och samordnad basis. Den första fasen skulle gå ut på att systematiskt planera användning av medel för flyktingar från Europeiska flyktingfonden för denna solidariska insats. I planeringen bör det tas hänsyn till objektiva kriterier. Mekanismen kan omfatta stöd till att skapa permanenta centraler för mottagning och transit i vissa medlemsstater och till särskilda arrangemang för att upprätta ett partnerskap med FN:s flyktingkommissariat. Det bör i detta sammanhang också utredas vilka möjligheter som finns till **gemensam handläggning av asylansökningar** inom och utanför EU, och vilka juridiska och praktiska konsekvenser detta skulle få. Denna utredning bör genomföras med hänsyn till komplementariteten med det gemensamma europeiska asylsystemet och med iakttagande av relevanta internationella normer. På basis av utredningarna och utvärderingen av den första fasen av den ovannämnda solidaritetsmekanismen skulle det kunna övervägas att införa ett **permanent system för solidaritet** från 2013. Samordningen för detta system skulle skötas av byrån för samarbete i asylfrågor.

**Solidariteten inom EU när det gäller det ekonomiska ansvaret** bör ses över. I tio års tid har fördelningen av det ekonomiska ansvaret genomförts inom ramen för Europeiska flyktingfonden, som har stött en stegvis harmonisering av lagstiftningen. Nya fördelningskriterier eller insatsområden bör fastställas på grundval av utvecklingen av den gemensamma politiken på området.

#### *5.2.3. Solidaritet med tredjeländer*

**Solidariteten med tredjeländer** som är utsatta för betydande flyktingströmmar eller tar emot stora grupper av flyktingar och fördrivna personer är av största vikt. **Tillgången till skydd**

och respekten för principen om icke-avvisning bör säkerställas. EU kommer också att stödja uppbyggandet av kapaciteten i tredjeländer för att de ska kunna utveckla egna system för asyl och skydd.

I detta sammanhang kan det övervägas att fastställa nya former av ansvar för skydd. **Förfaranden för skyddad inresa** och utfärdandet av humanitära viseringar bör underlättas, bland annat med hjälp av diplomatiska beskickningar eller andra typer av strukturer som upprättas i tredjeländer, inom ramen för en övergripande strategi för hantering av rörlighet.

För att ytterligare stärka asylnpolitikens yttre dimension skulle EU kunna utvidga de **regionala skyddsprogrammen** i partnerskap med FN:s flyktingkommissariat och de tredjeländer som berörs, med stöd av byrån för samarbete i asylfrågor och gemenskapens externa finansieringsinstrument.

EU kommer att trappa upp sina insatser när det gäller **omplacering** för att kunna finna varaktiga lösningar för flyktingarna.

## 6. SAMMANFATTNING

Kommissionen hoppas att rådet, efter en uttömmande diskussion med Europaparlamentet, kan anta ett ambitiöst program på grundval av detta meddelande före årets utgång. På basis av detta kommer kommissionen att lägga fram en handlingsplan för genomförandet av Stockholmsprogrammet så att åtgärder och tidsplan för 2010–2014 kan fastställas i detalj.

## **BILAGA Prioriteringar**

### **Att skydda och utveckla medborgarnas rättigheter**

#### **Grundläggande rättigheter**

För att komplettera systemet för skydd av de grundläggande rättigheterna bör EU ansluta sig till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

På grundval av en rapport från kommissionen kommer EU också att bedöma hur man kan främja en ökad medvetenhet om brott som begåtts av totalitära regimer.

#### **Fri rörlighet**

Det är av central betydelse att direktiv 2004/38 om fri rörlighet för personer genomförs effektivt, och kommissionen kommer att offentliggöra riktlinjer och utföra kontroller för detta ändamål.

Som ett led i detta arbete kommer det också att införas ett system som gör att medborgare lätt och utan kostnad kan få tillgång till familjerättsliga handlingar. På sikt bör vi också arbeta för ett ömsesidigt erkännande av familjerättsliga handlingars verkan.

#### **Respekt för mångfalden**

EU behöver enas om ett gemensamt tillvägagångssätt för att bättra utnyttja de finansiella och rättsliga instrument som står till buds för att bekämpa diskriminering, rasism, främlingsfientlighet och homofobi.

#### **Skydd av särskilt utsatta personer**

Det bör utarbetas en genomgripande europeisk strategi för barnets rättigheter. Vidare måste EU:s insatser till skydd för utsatta personer och personer i beroendeställning förstärkas.

#### **Uppgiftsskydd**

EU bör utveckla ett enhetligt system för skydd av personuppgifter som täcker alla unionens behörighetsområden. Man bör vidare undersöka möjligheterna att skapa en europeisk certifiering för teknik, produkter och tjänster som garanterar respekten för privatlivet. Arbetet med uppgiftsskydd kräver också ett omfattande internationellt samarbete, och EU bör befrämja och delta i utarbetandet av internationella standarder för detta ändamål.

#### **Deltagande i den demokratiska processen**

Inför valen till Europaparlamentet 2014 kommer EU att genomföra innovativa insatser för att främja deltagandet i valen.

#### **Konsulärt skydd**

Ramen för samordning och samarbete i fråga om konsulärt skydd bör förstärkas.

### **Att förenkla medborgarnas liv**

Principen om ömsesidigt erkännande är en grundsten i arbetet för att bygga upp ett europeiskt rättsligt område.

På civilrättens område måste exekvaturförfarandet vid verkställighet av domar i tvistemål avskaffas och det ömsesidiga erkännandet av domar utsträckas till sådana områden som ännu inte omfattas av detta.

Inom det straffrättsliga samarbetet bör principen om ömsesidigt erkännande tillämpas i alla stadier av förfarandet.

Det ömsesidiga erkännandet bör också utsträckas till skydd av vittnen och brottsoffer och till förlust av rättigheter.

För att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan rättssystemen måste insatserna för utbildning av yrkesverksamma inom rättsväsendet stärkas och stödjas genom att man utarbetar gemensamma verktyg. Utbytet mellan rättsutövarna måste utökas, bland annat med hjälp av rättsforumet och olika nätverk, som bör samordna sin verksamhet bättre.

Arbetet med ömsesidigt erkännande bör följas upp av en ingående utvärdering av hur EU:s politik har genomförts på det rättsliga området. EU bör också stödja medlemsstaternas ansträngningar för att förbättra de nationella rättssystemen.

EU bör enas om en uppsättning gemensamma normer för att tillnärma den nationella lagstiftningen när det gäller särskilt grov, ofta gränsöverskridande, brottslighet. EU bör också, i enlighet med EG-domstolens rättspraxis, vid behov tillgripa straffrättsliga påföljder för att se till att EU-politiken genomförs effektivt.

Inom civilrätten bör lagstiftningen tillnärmas när det gäller miniminormer för vissa civilprocessrättsliga aspekter eller vid beslut om vårdnad.

**Tillgången till rättslig prövning måste prioriteras.** EU bör arbeta för att stärka befintliga system för rättshjälp, ta tillvara elektroniska medel (e-juridik) och särskilt underlätta tillgången till översättning och tolkning i samband med rättsliga förfaranden. Formaliteterna kring legalisering av handlingar måste förenklas. Stödet till brottsoffer måste förbättras, särskilt i gränsöverskridande fall.

**Juridiska medel måste användas för att främja den ekonomiska aktiviteten** Verkställandet av domar måste förbättras t.ex. genom ett europeiskt system för kvarstad på bankmedel. Arbetet för att skapa en gemensam referensram för avtalsrätt skulle kunna utnyttjas i samband med framtida lagförslag, och mallar för avtal skulle kunna utformas. Harmoniseringen av reglerna för vilken lagstiftning som ska tillämpas när det gäller försäkringsavtal och bolagsrätt bör fortsätta. EU skulle också kunna överväga om bedrägliga beteenden på det finansiella området vid behov kan ges en straffrättslig uppföljning.

### **Att skydda medborgarna**

EU och medlemsstaterna bör stärka utbildningen för yrkesverksamma inom säkerhetsområdet genom att inrätta utbytesprogram (av typen Erasmus).

EU bör införa en europeisk informationsmodell i syfte att stärka kapaciteten att genomföra strategiska analyser och bedriva operativt samarbete.

Unionen bör utarbeta en it-arkitektur som garanterar kompatibla och enhetliga lösningar som är anpassade till behoven.

Prioriteringarna för den interna säkerhetsstrategin måste stödjas genom forskning och utveckling för att främja en optimal användning av den nyaste tekniken.

Till stöd för dessa insatser kan det bli aktuellt att inrätta en fond för den interna säkerheten.

Alla juridiska och operativa verktyg måste mobiliseras för att hindra brottslingar från att utnyttja de möjligheter som området utan inre gränser erbjuder. Det operativa polissamarbetet bör förbättras, genom att man underlättar polisens verksamhet utanför de nationella gränserna och inrätta ett modellcentrum för polis- och tullsamarbete.

Europol måste spela en central roll i samordningen, utbytet av information och utbildningen av yrkesverksamma personer.

EU:s säkerhet förutsätter ett stärkt polissamarbete med tredjeländer, särskilt länderna i unionens omedelbara grannskap.

EU bör inrätta ett övergripande europeiskt system för bevisupptagning.

Det system för utbyte av uppgifter ur kriminalregister som har införts måste utnyttjas till fullo och kompletteras genom att utsträcka dess användning och utvidga det till att omfatta tredjelandsmedborgare.

EU bör införa en juridisk ram rörande minimigarantier för rättssäkerhet och främja pilotprojekt när det gäller alternativ till fängelse som bestraffning.

EU bör införa en permanent integrerad förvaltning av gränserna, som möjliggör smidig inresa för personer i EU och samtidigt garanterar säkerheten för EU:s territorium och en effektiv bekämpning av illegal invandring. Ett enhetligt kontrollsystem vid gränsövergångsställen som omfattar alla typer av kontroller (enligt principen om en enda instans, "one stop shop") bör införas. Frontex samordnande roll och operativa förmåga bör stärkas, och samstämmighet måste råda i fråga om insatser av Frontex och den europeiska byrån för samarbete i asylfrågor. Det europeiska gränsövervakningssystemet Eurosur bör gradvis införas.

Informationssystemen (SIS II, VIS) bör tas i full drift. Ett system för elektronisk registrering av inresor och utresor och ett program för registrerade resenärer bör inrättas. Möjligheterna att utarbeta ett system för på förhand utfärdade resetillstånd bör utredas.

EU måste införa en gemensam europeisk Schengenvisering. Det kommer att införas gemensamma viseringscentrum i tredjeländer, som ett förstadium till inrättandet av en gemensam konsulär myndighet. Avtal om förenklade förfaranden kommer att ingås med tredjeländer och förteckningarna över länder vars medborgare omfattas av viseringsplikt ses över regelbundet. Det europeiska viseringssystemet bör utvecklas i riktning mot ett system baserat på en bedömning av risken i det enskilda fallet och inte på en riskpresumtion kopplad till nationaliteten.

EU måste utforma en europeisk politik för kamp mot organiserad brottslighet som bygger på en optimal mobilisering av alla tillgängliga verktyg. Nedanstående fem huvudtyper av brott kommer att utgöra prioriterade målområden:

EU måste bekämpa människohandel genom att effektivare angripa nätverk för människosmuggling och förbättra arbetet med upplysning och strategisk analys, genom att inrätta anpassade mekanismer för upptagning av bevisning och förbättra stödet till offer.

EU måste bekämpa sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi, bl.a. genom att främja utbyte av information om personer som dömts för sådana brott. Det bör också upprättas ett nära samarbete med den privata sektorn för att identifiera och stänga eller blockera tillträdet till webbplatser med barnpornografiskt innehåll. EU måste klargöra vilka rättsliga bestämmelser som är tillämpliga på IT-brottslighet och i syfte att bekämpa fenomenet mer effektivt skapa en plattform inom ramen för Europol för anmälan av sådana brott.

EU måste hindra den organiserade brottsligheten från att utnyttja de möjligheter som erbjuds genom den globala ekonomin, särskilt i den rådande krissituationen då det finansiella systemet är särskilt sårbart. EU bör därför stärka sina insatser i kampen mot ekonomisk brottslighet. EU måste också stärka sin kapacitet att genomföra utredningar och analyser av ekonomisk brottslighet, bättre kunna identifiera marknadsmissbruk, förbättra den operativa ramen när det gäller beslag och förverkande av vinning av brott, bekämpa korruption och införa avskräckande åtgärder i kampen mot förfalskningar.

EU måste fördjupa sin strategi mot narkotika genom att främja ett övergripande och balanserat angreppssätt som bygger på en samtidig minskning av utbud och efterfrågan. Det krävs ett bättre samarbete med vissa regioner i världen, det civila samhället bör delta i arbetet på bred front och forskningen på området bör stärkas.

EU måste hantera risken för terrorism och i synnerhet effektivt bekämpa radikaliseringen, terroristernas ökade användning av Internet och finansieringen av terrorism.

EU måste stärka räddningstjänstmekanismen för att stödja och komplettera medlemsstaternas åtgärder, bland annat i fråga om riskanalys och förmåga till insatser.

EU måste också vidareutveckla verktygen för att hantera risken för terrorism. Det rör sig bland annat om att utvidga och genomföra programmet för skydd av kritisk infrastruktur, att upprätta en europeisk strategi för att bemöta hotet från CBRN-material (kemiska, biologiska, radiologiska och kemiska) och att tillämpa handlingsplanen rörande sprängämnen och explosiva varor.

### **Att främja integration i samhället: ett ansvarsfullt och solidariskt Europa i fråga om invandring och asyl**

EU bör främja en dynamisk och rättvis invandringspolitik.

Unionen måste till fullo tillämpa och fördjupa det övergripande tillvägagångssättet för att möjliggöra en samstämmig hantering av migrationsflödena i förhållande till tredjeländer och tredjelä

För att den legala invandringen ska kunna leda till möjligast positiva effekter för alla parter bör EU anta en invandringskodex, gemensamma regler för att effektivt styra strömmen av personer som invandrar i familjeåterföreningssyfte och stödja medlemsstaternas insatser med hjälp av en gemensam samordningsmekanism.

En bättre hantering av olaglig invandring utgör ett väsentligt komplement till utformandet av en gemensam politik när det gäller illegal invandring. EU måste bekämpa olaglig anställning och bedriva en effektiv politik för återsändande och återvändande, genom att fullt ut använda befintliga verktyg. EU bör främja frivilligt återvändande och ägna barn utan medföljande vuxen särskild uppmärksamhet. EU bör utvecklas till ett verkligt gemensamt område som erbjuder skydd i en anda av solidaritet, med ett enhetligt asylförfarande och en enhetlig internationell skyddsstatus.

EU bör se till att ansvaret delas när det gäller mottagning och integration av flyktingar, inbegripet inrättandet av en frivillig mekanism för fördelningen av ansvaret mellan medlemsstaterna, och införa en gemensam handläggning av asylansökningar. Det gäller att säkerställa en strikt kontroll och en korrekt tillämpning av regelverket, för att det gemensamma europeiska asylsystemets trovärdighet ska kunna garanteras och förtroendet mellan medlemsstaterna upprätthållas. På längre sikt kommer principen om ömsesidigt erkännande av alla enskilda beslut om skyddsstatus att underlätta fall av överföring av skydd.

EU bör stärka det operativa samarbetet genom att ge den europeiska byrån för samarbete i asylfrågor de medel den behöver för att utnyttja sin kapacitet effektivt.

Asylpolitiken bör präglas av solidaritet med de tredjeländer som utsätts för stora flyktingströmmar. EU bör utvidga de regionala skyddsprogrammen och intensifiera sina ansträngningar när det gäller omplacering.