

LAVO Pohjalainen Anna(OM), Rytönen 04.04.2014
Riikka(SM)

Suuri valiokunta

Asia

EU; OSA; Komission tiedonannot oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämistä vuoden 2014 jälkeen

U/E/UTP-tunnus

EUTORI-tunnus
EU/2014/0683

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Euroopan unionin komission tiedonannoista koskien oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämistä vuoden 2014 jälkeen.

Allekirjoitukset

Ylijohtaja

Asko Välimaa

Ylijohtaja Laura Yli-Vakkuri

EU-erityisasiantuntija Katja Arenmaa

Ylitarkastaja Riikka Rytönen

LIITTEET Perusmuistio OM2014-00108

Komission tiedonannot COM(2014) 144 final ja COM(2014) 154 final

Viite

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, STM, TEM, TULLI, VM, VNK

LAVO Pohjalainen Anna(OM), Rytönen 02.04.2014
Riikka(SM)

Asia

EU; OSA; Komission tiedonannot oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämistä vuoden 2014 jälkeen

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden alan Tukholman ohjelman (2010–2014) toteuttaminen päättyy joulukuussa 2014. Eurooppa-neuvosto käy kokouksessaan 26.–27.6.2014 keskustelun voidakseen määritellä lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan eteenpäin viennin strategiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella SEUT 68 artiklan mukaisesti. Asiaa on valmisteltu OSA-neuvoston kokouksissa 18.–19.7.2013, 5.–6.12.2013, 23.–24.1.2014 sekä 3.–4.3.2014.

Komissio julkaisi 11.3.2014 tiedonannot koskien oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämistä vuoden 2014 jälkeen (COM(2014) 144 final ja COM(2014) 154 final). Tiedonannot ovat komission kontribuutio kesäkuun 2014 Eurooppa-neuvostossa käytävään keskusteluun. Tiedonantojen pohjalta puheenjohtajan odotetaan käynnistävän konkreettiset valmistelut vuoteen 2020 ulottuvista strategisista suuntaviivoista. OSA-neuvosto käsittelee asiaa viimeisen kerran ennen Eurooppa-neuvostoa 5.–6.6.2014.

Suomen näkemyksiä OSA-sektorin tulevaisuudesta on aiemmin esitelty eduskunnalle lokakuussa 2013 toimitetussa E-kirjeessä (E 119/2013 vp). Tämän E-kirjeen tarkoitus on täydentää aiempaa E-kirjetä ja arvioida erityisesti komission tiedonantoja.

Suomen kanta

Yleistä

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

koskeva komission tiedonanto antaa hyvän pohjan jatkotyölle. Sen sijaan oikeuden alaa koskeva tiedonanto jää hyvin yleiselle tasolle.

Suomi korostaa tarvetta tarkastella vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tulevaisuutta kokonaisuutena. Tätä on syytä korostaa erityisesti nyt, kun komissio on päättänyt antamaan yhtäältä oikeus- ja toisaalta sisäasioista kaksi keskenään varsin eritasoista tiedonantoa.

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

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

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

OIKEUSASIAT (Komission tiedonanto oikeusasioista)

1. Yleistä

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

Suomi katsoo, että yhdessä jäsenvaltiossa annettujen tuomioistuimen tuomioiden ja päätösten vastavuoroinen tunnustaminen koko EU:n alueella on jatkossakin oikeudellisen yhteistyön kulmakivi sekä siviili- että rikosoikeuden aloilla. Tämä tarkoittaa, että vastavuoroisen tunnustamisen toteuttamisen tulee olla ensisijaista suhteessa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseen. Oikeudenmenetysten osalta voisi olla tarpeen selvittää erityisesti sitä, miten liiketoimintakieltojen ja niihin verrattavien päätösten rajat ylittävää tehokkuutta voitaisiin vahvistaa.

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

2. Perus- ja ihmisoikeudet

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

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

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

3. Rikosoikeus

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

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

4. Siviilioikeus

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

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

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

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

5. Oikeuden alan ulkosuhteet

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

SISÄASIAT (Komission tiedonanto sisäasioista)

1. Tehokas maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva politiikka

1.1 Maahanmuuton ja kotouttamisen hyötyjen maksimointi

Suomi yhtyy tiedonannossa esitettyihin yleistavoitteisiin maahanmuuton hyötyjen maksimoimiseksi (johdonmukaisuuden parantaminen maahanmuuttopolitiikkojen ja

muiden politiikkojen välillä, työvoiman tarpeiden identifiointia koskevien välineiden kehittäminen, maassa jo olevien maahanmuuttajien potentiaalin hyödyntäminen, tiedon välittäminen kolmansissa maissa ennen maahantuloa, osaamisen tunnustamisen ja maahantulomenettelyiden sujuvuuden sekä onnistuneen kotouttamisen merkitys). Suomella on tiedonannossa esitettyyn seuraavat huomiot:

Tiedonannossa esitetty työvoiman tarvetta eri sektoreilla koskeva EU-tason koordinaatio voi olla periaatteellisella tasolla hyödyllistä. Siinä tulee kuitenkin huomioida, että maahanmuutto ei ole yksinomainen ratkaisu rekrytointiongelmien.

Maassa jo laillisesti oleskelevien maahanmuuttajien potentiaalin hyödyntämiseksi tarvitaan useita eri keinoja. Kielten opetus sekä maahanmuuttajien osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen sekä joustavat ja toimivat koulutuspolut edesauttavat työllistymistä ja paikan löytymistä yhteiskunnasta. Myös onnistunut tarveharkinnan kohdentaminen työperusteiseen maahanmuuttoon osaltaan tukee maassa asuvien maahanmuuttajien työllistymistä, koska varsinkin suorittavan työn aloilla nykyiset ja uudet maahanmuuttajat usein kilpailevat samoista työpaikoista.

Eläkeoikeuksien siirrettävyys on tärkeä elementti työntekijöiden liikkuvuuden esteiden vähentämisessä. Lakisääteisiä eläkkeitä täydentävien ammatillisten *lisäeläkkeiden* siirrettävyys on kuitenkin ollut hankala kysymys EU:ssa.

Lähtöleikkaisuuden prioriteettina on laillista maahanmuuttoa koskevan EU-lainsäädännön tehokas täytäntöönpano. Lainsäädännön huolellisen arvioinnin perusteella voidaan tulevaisuudessa palata mahdolliseen *konsolidoinnin* tarpeeseen.

Suomi yhtyy siihen, että EU:ssa laillisesti oleskelevien henkilöiden sisäisen liikkuvuuden helpottaminen on tärkeä tavoite, jota tulee pyrkiä edistämään. Tavoite on jo huomioitu EU:n laillista maahanmuuttoa koskevissa direktiiveissä. Tiedonannossa pidemmän aikavälin tavoitteena mainittuun oleskelulupapäätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyy sen sijaan Suomen näkemyksen mukaan laillisen maahanmuuton sektorilla haasteita, koska oleskeluoikeus usein kytkeytyy tiettyyn maahan esim. työ- tai opiskelupaikan tai perhesuhteen johdosta.

Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että kotouttaminen on Euroopassa edelleen haaste. Tiedonannossa esitetyt toimet ovat kannatettavia. Lisäksi Suomi pitää tärkeänä kehittää eurooppalaista yhteistyötä myös hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi ja rasismien ehkäisemiseksi.

1.2. Uskottava lähestymistapa laittoman maahanmuuton torjuntaan ja palauttamiseen

Ilman oleskeluoikeutta maassa olevien henkilöiden tehokas paluu tai palauttaminen kotimaahansa on keskeinen osa toimivaa ja uskottavaa maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmää. Suomi kannattaa EU:n paluupolitiikan edelleen kehittämistä osana uusia strategisia suuntaviivoja ja yhtyy tiedonannossa esitettyyn seuraaviin huomioihin:

Valtioilla on kansainvälisen tapaoikeuden mukaan velvollisuus ottaa takaisin omat kansalaisensa, mutta käytännössä kaikki valtiot eivät toimi näin. Kolmansien maiden kanssa tehdyt takaisinottosopimukset ovat EU:lle tärkeä väline laittoman maahanmuuton torjunnassa. Yhteistyötä kolmansien maiden kanssa palauttamiskysymyksissä tulee edelleen tiivistää. On varmistettava voimassa olevien sopimusten täysimääräinen soveltaminen ja kesken olevien neuvottelujen loppuunsaattaminen. EU voi tukea

kolmansien maiden valmiuksia EU-sopimusten soveltamiseksi. On harkittava myös uusien takaisinottosopimusten tekemistä. Osana vuoropuhelua kumppaneille tulisi samalla kuitenkin välittää tietoa valtioiden velvollisuudesta ottaa omat kansalaisensa takaisin ilman takaisinottosopimustakin.

Palauttamispolitiikan tehostamiseksi Suomi tukee sitä, että takaisinottokysymyksiä käsiteltäisiin osana laajempaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa ja tässä yhteydessä pohdittaisiin mahdollisia linkityksiä ja kannustimia (esim. kauppaneuvottelujen yhteydessä). Sen sijaan kehitysavun ehdollistamista ei nähdä tarkoituksenmukaisena, koska juuri kehitysavun kautta vaikutetaan muuttoliikkeiden perussyihin. EU:n ulkosuhdepolitiikan välineitä tulee mahdollisuuksien mukaan hyödyntää palauttamiseen liittyvien EU:n tavoitteiden edistämiseksi.

Suomi tukee vapaaehtoisen paluun kehittämistä EU:ssa ja kehittää omaa järjestelmäänsä tässä suhteessa.

2. Schengen, viisumit ja ulkorajavalvonta

Rajaturvallisuuden osalta Suomi tukee komission tiedonannon lähestymistapaa pitäen sitä hyvänä ja loogisena jatkumona Euroopan Unionin Yhdennetyn Rajaturvallisuusjärjestelmän (IBM) asteittaiselle kehittämiselle ja siihen liittyvien toimintojen harmonisoinnille.

2.1. Schengen

Suomi katsoo komission tavoin, että vapaan liikkuvuuden Schengen-järjestelmää tulee vahvistaa entisestään. Schengen-alueen tehokas hallinnointi edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden sitoutumista.

Suomi painottaa SIS II:n tehokkaan toiminnan keskeistä merkitystä lainvalvontaviranomaisten työssä. Suomi korostaa tietotekniikkaviraston (EU-LISA) roolia niin nykyisten kuin tulevien EU-laajuisten tietojärjestelmien kehittäjänä ja ylläpitäjänä. EU-LISAn tulee varmistaa, että tietojärjestelmät kuten SIS, VIS, EURODAC ja neuvottelun alla olevat rajanylitystietojärjestelmä EES (*Entry/Exit System*) sekä rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP (*Registered Travellers Programme*) toimivat luotettavasti, varmasti ja nopeasti ympäri vuorokauden niin ulkorajan rajanylityspaikoilla kuin EU-alueen sisällä. Tehokkaiden yhteistyömuotojen, synergiaetujen ja kustannussäästöjen löytäminen EU-LISAn ja muiden EU-virastojen sekä jäsenvaltioiden välillä on tärkeää.

2.2. Yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanon tehostaminen

Suomi voi yhtyä tiedonannossa esitettyyn. EU:n viisumipolitiikkaa tulee kehittää siten, että tavallisten matkustajien ja turistien matkustamista helpotetaan entisestään varmistaen samalla, ettei EU:n sisäinen turvallisuus vaarannu. Kolmansien maiden kansalaisten matkustamista Schengen-alueelle tulisi helpottaa myös mahdollistamalla viisuminhaku kattavasti eri alueilla mm. ulkoistamisen avulla ja yhteistoimin. Suomi pitää hyvänä jatkaa nykyistä käytäntöä, jossa viisumihelpotuksista neuvoteltaessa neuvotellaan myös takaisinottosopimus.

Suomi pitää lisäksi tärkeänä, että komissio jatkaa viisumivapauden täytäntöönpanon monitorointia niiden kolmansien maiden osalta, joissa on havaittu tapahtuneen viisumivapautta koskevia väärinkäytöksiä. EU-tasolla olisi myös tärkeää tehdä

vaikuttavuusarviointi tulevaisuuden viisumivapauksista itäisessä naapurustossa. Viisumivapauden vaikutukset tulisi arvioida kaikissa EU-maissa ja keskeisten EU-
virastojen tulisi osallistua arviointien tekoon.

2.3. Yhdennetty rajavalvonta

Suomi pitää rajaturvallisuusviraston (Frontex) roolia jäsenvaltioiden operatiivisen yhteistyön koordinoijana ulkorajojen yhdennetyn valvonnan parantamisessa äärimmäisen tärkeänä ja on valmis tukemaan Frontexin koordinoimia yhteisiä operaatioita lähettämällä niihin henkilöstöä ja kalustoa. Frontexin roolia yhteistyön järjestämisessä ja koordinoinnissa kolmansien maiden kanssa tulee tehostaa. Frontexin toiminnan ja yhteisten operaatioiden on oltava kustannustehokkaita sekä tuotettava lisäarvoa EU:lle ja jäsenvaltioille. Suomi korostaa, että Frontexin koordinoimat yhteiset operaatiot ovat yksi keino osoittaa solidaarisuutta erityisen paineen alla olevaa jäsenvaltiota kohtaan.

Suomi pitää tärkeänä Eurosurin täysimääräistä hyödyntämistä niin kansallisen, EU-laajuisen kuin rajantakaisten lähialueiden tilannekuvan ylläpidossa ja reaktiokyvyn kehittämisessä. Eurosurin avulla kyetään merkittävästi parantamaan EU:n raja- ja sisäistä turvallisuutta samalla edistään ihmishenkien pelastamista erityisesti merialueella. Suomi tukee lukuisten merellä toimivien viranomaisten yhteistyön kehittämistä pitkäjänteisesti ja määrätietoisesti merellisen turvallisuuden strategian mukaisesti. Kehittämisessä tulee hyödyntää jo olemassa olevia käytänteitä ja välineitä mahdollisimman tehokkaasti. Eri strategioiden toimeenpanon tulee tukea toisiaan (muun muassa meristrategia, sisäisen turvallisuuden strategia ja kokonaisvaltainen lähestymistapa maahanmuuttoon ja liikkuvuuteen).

Suomi on panostanut moderniin rajavalvontateknologiaan niin maalla, merellä kuin ilmassa ja pitää tärkeänä, että uuden teknologian tarjoamat mahdollisuudet hyödynnetään täysimääräisesti niin EU-tasolla kuin kansallisesti. Matkustaja- ja tavaravirtojen hallinnan rajalliset resurssit huomioiden modernin teknologian käyttö on ensisijaisen tärkeää. Ulkorajan rajanylityspaikoilla tarvitaan uuden teknologian lisäksi uusia toimintamalleja, jotka mahdollistavat rajanylitysliikenteen sujuvuuden turvallisuudesta tinkimättä. Suomi tukee Älykkäät Rajat -pakettiin kuuluvien rajanylitystietojärjestelmän (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman (RTP) mahdollisimman nopeaa operatiivista käyttöönottoa. Järjestelmien tulisi olla operatiivisessa käytössä ennen uusien suurten EU:n naapurimaiden viisumivapauksia. Edellä mainittuja järjestelmiä koskevien asetusehdotusten hyväksynnän jälkeen tulee EU-LISAn ja jäsenvaltioiden kohdentaa riittävät resurssit järjestelmien perustamiseen ja käyttöönottoon. Mahdolliset uudet esitykset EU:n laaja-alaisista tietojärjestelmistä tulee tutkia tarkasti niiden operatiivisen tarpeen ja vaikutusten näkökulmasta, ja ottaen huomioon perusoikeudet, erityisesti yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevien oikeuksien turvaaminen.

Euroopan rajavartiolaitusjärjestelmää koskien Suomen tulee olla aktiivisesti mukana erilaisissa tutkimuksissa ja projekteissa.

3. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä käytännössä

3.1. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän vahvistaminen

Suomi korostaa CEAS:ia (*Common European Asylum System*) koskevan lainsäädännön tehokasta täytäntöönpanoa ja pyrkimystä yhteisiin käytäntöihin EASO:n (*European Asylum Support Office*) kautta tapahtuvassa yhteistyössä.

Turvapaikkapäätösten vastavuoroinen tunnustaminen ja suojeluaseman siirtoa koskevien puitteiden luominen ovat periaatteessa kannatettavia tavoitteita keskipitkällä aikavälillä, kun tähtäimessä on harmonisoitu suojelun alue. Asiaa voitaisiin tarkastella myöhemmin komission toteutettavuustutkimuksen valossa. Suojeluasemaan siirtämismahdollisuutta selvitetessä tulee ottaa huomioon, että Euroopan neuvosto on tehnyt vuonna 1980 sopimuksen pakolaisia koskevan vastuun siirrosta. Sopimukseen on liittynyt vain 10 valtiota (Suomi on mukana sopimuksessa ja on soveltanut sopimusta muutamia kertoja). Lisäksi pakolaissopimuksen liitteeseen sisältyy vastaavanlaisia säännöksiä. Mahdollisessa toteutettavuustutkimuksessa tulisi selvittää sopimusten soveltamista Euroopan tasolla.

3.2. Solidaarisuus ja vastuu

Solidaarisuus maahanmuuttopaineiden alla olevia maita kohtaan on tärkeää, ja Suomi painottaa kestävien ratkaisujen etsimistä. Suomi korostaa kaikkien jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta EU-lainsäädännön mukaisten järjestelmien kehittämisestä siten, että ne ovat toimintakykyisiä myös lisääntyneiden paineiden alla. EU:lla on jo merkittävä valikoima solidaarisuuden välineitä erityisten paineiden alla olevien maiden tukemiseksi, kuten EU-rahastot ja Frontexin ja EASO:n koordinoimat tukitoimet. Virastojen rooli solidaarisuuden käytännön toteuttamisessa on keskeinen. Ajankohtaisessa tilanteessa prioriteettina on varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot noudattavat EU-lainsäädäntöä. Suomi katsoo, että solidaarisuuden turvapaikka-asioissa tulisi perustua vapaaehtoisuuteen. Mitä tulee mahdollisiin uusiin solidaarisuuden muotoihin, Suomella on seuraavat huomiot:

Turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelyn osalta lähinnä ns. tuettu käsittely, jossa toimivalta hakemusten ratkaisemisesta säilyy tuen kohteena olevalla jäsenmaalla, on alustavien EU:ssa tehtyjen selvitysten valossa näyttäytynyt mahdollisena. Jo nykyisin jäsenmaat voivat EASO:n operaatioiden puitteissa lähettää asiantuntijoita toiseen jäsenvaltioon tukemaan turvapaikka-hakemusten käsittelyä (esim. koulutus, tulkkaus, maatieto). Asiaan on hyvä palata EASO:n pilottiprojektin tulosten valossa.

Suomi suhtautuu varauksellisesti ajatukseen jäsenmaiden vastaanottopaikkojen yhteiskäytöstä (*pooling of reception places*), koska vastaanottopaikat ovat kussakin jäsenmaassa, eikä tässä tarkoituksessa voida siirtää ihmisiä maasta toiseen. Tiedonannossa ehdotusta ei selosteta tarkemmin, joten täsmällisemmän kannan ottaminen asiaan ei tässä vaiheessa ole mahdollista.

3.3. Kriisien ennaltaehkäiseminen

Jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmien arviointi Dublin-asetuksen varhaisen varoituksen järjestelmän mukaan on kannatettavaa. EASO:n rooli tässä on keskeinen.

Tilapäisen suojelun direktiiviä ei ole käytännössä sovellettu. Syynä tähän lienee kuten tiedonannossakin todetaan, että se on käytännön tilanteille vieras ja liian jäykkä. Valtioiden käytössä olevat lupakategoriat ja muut maahanmuuttohallinnon välineet ovat riittäneet laajempienkin pakolaistilanteiden (esim. Syyrian kriisi) yhteydessä. Direktiivin arviointi voisi olla hyödyllistä.

3.4. Ulkoisiin haasteisiin vastaaminen ja laillisten reittien kehittäminen turvapaikanhakuun

Suomi korostaa pakolaisten uudelleensijoittamista kolmansista maista keskeisenä välineenä, jolla EU-maat voivat osoittaa konkreettista solidaarisuutta kolmansia maita

kohtaan. EU-maita on rohkaistava uudelleensijoittamiseen. Uudelleensijoittaminen on hyvä väline, jolla mahdollistetaan suojelun tarpeessa olevien henkilöiden pääsy EU:n alueelle turvallisesti. Samalla EU:n on tuettava pitkäjänteisesti kolmansien maiden kykyä antaa tehokasta suojelua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Suomi kannattaa kauttakulkumaiden maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmien kehittämistä.

Mitä tulee tiedonannossa esitettyihin uusiin lähestymistapoihin tarjota suojelua, Suomi tukee keskustelua viisumisäännösten artiklan 25 yhdenmukaisemmaksi soveltamiseksi jäsenmaiden kesken. Säännöksen luonteesta johtuen sitä pitäisi soveltaa vain harvoin, ottaen huomioon myös tarpeen torjua laitonta maahanmuuttoa. Turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelyyn kolmansissa maissa liittyy haasteita, kuten kuinka määritellä ne henkilöt, joilla olisi perusteita päästä menettelyn piiriin. Teeman jatkokäsittely edellyttäisi toteutettavuustukimusta.

4. Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistaminen

Yhteistyön edelleen tehostaminen kolmansien maiden kanssa muuttoliike- ja liikkuvuuskysymyksissä on tärkeää ja Suomi kannattaa tiedonannossa tältä osin ehdotettua.

5. Suojeleva Eurooppa

Suomi kannattaa sisäisen turvallisuuden strategian päivittämistä ja pitää hyvänä, että tiedonannossa korostetaan sisäisen turvallisuuden ulkoisen ulottuvuuden painottamista päivitettyssä strategiassa. Olisi hyvä, että päivitettyssä strategiassa huomioitaisiin laajasti muutkin toiminnot, jotka vaikuttavat sisäiseen turvallisuuteen. Laajempi näkemys sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä parantaa strategian käytettävyyttä ja lisää turvallisuusnäkökulman huomioon ottamista muilla politiikan sektoreilla.

5.1. Kansainvälisten rikollisverkostojen hävittäminen

Poliisiyhteistyön näkökulmasta Suomen edistämät painopistealueet on hyvin huomioitu komission tiedonannossa. Suomi pitää EU:n järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan politiikkasykliä avaininstrumenttina. Jäsenvaltioiden tulisi sitoutua entistä vahvemmin politiikkasyklin täytäntöönpanoon. Poliittisen ja operatiivisen tason välistä dialogia tulisi vahvistaa esimerkiksi niin, että COSI (*Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security*) suorittaa arvioinnin operatiivisen yhteistyön puutteiden ja ongelmien selvittämiseksi ja tekee tarvittavat ehdotukset yhteistyön parantamiseksi.

Lainvalvontaviranomaisten keskinäisen luottamuksen vahvistaminen on tärkeää ja yhteisiä operaatioita (*Joint Investigation Teams, JIT*) tulee hyödyntää tehokkaasti. On hyvä, että komissio on kiinnittänyt huomiota EU-rahastojen ja -virastojen JIT:lle antamaan tukeen. Suomi huomauttaa, että keskinäisen luottamuksen vahvistamiseksi sujuva yhteistyö oikeusviranomaisten kanssa rikosvastuun toteuttamiseksi on myös tärkeää. Suomi kannattaa komission esitystä siitä, että Europolin roolia jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon keskuksena tulisi vahvistaa läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden, Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF:in, Frontexin kanssa. Suomi huomauttaa, että edellä mainittujen virastojen ohella myös Eurojust on tärkeä yhteistyökumppani. Samalla kun tehostetaan tietojenvaihtoa Europolin kautta ja käytetään Europolin tietojärjestelmiä tehokkaammin, tulisi Suomen näkemyksen mukaan voida edelleen tutkia mahdollisuuksia kehittää tiedonvaihtoa siten, että automaatiota hyödyntäen voitaisiin paikantaa nykyistä paremmin jäsenvaltioiden poliisirekisteristä olemassa olevaa tietoa

(osuma/ei osuma periaatteella). Tietojenvaihdon kehittämisessä tulee ottaa huomioon perusoikeudet ja tietosuojat.

Suomi pitää komission tavoin tärkeänä, että EU tehostaa korruption vastaista toimintaa. Tavoitetta tukee eri toimijoiden välisen yhteistyön lisääminen sekä parhaiden käytäntöjen vaihtaminen. Suomi toivottaa komission helmikuussa 2014 julkaiseman ensimmäisen korruption torjuntakertomuksen tervetulleeksi ja pitää tärkeänä, että EU:n korruptiotilanteesta raportoidaan säännöllisesti kahden vuoden välein. Suomi muistuttaa myös Tukholman ohjelmassa annetusta toimeksiannosta selvittää mahdollisuuksia EU:n liittymiseksi Euroopan neuvoston korruption vastaiseen elimeen Grecoon. Tätä selvitystyötä on jatkettava.

Suomi kannattaa myös toimenpiteitä, joilla torjutaan rikoksella saadun hyödyn soluttautumista lailliseen talouselämään. Suomen näkemyksen mukaan myös rikollisten harjoittaman liiketoiminnan siirtymistä jäsenvaltiosta toiseen tulisi pyrkiä torjumaan. Tämän vuoksi Suomi kannattaa niin sanotun hallinnollisen lähestymistavan kehittämistä rikostorjunnassa, jotta lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset, hallinnolliset viranomaiset (kuten lupaviranomaiset) ja yksityinen sektori voisivat vaihtaa tietoja rikosten torjumiseksi.

Suomi yhtyy komission näkemykseen tarpeesta EU:n ihmiskaupan vastaiselle strategialle myös vuoden 2016 jälkeen. Komission tavoin Suomi katsoo, että jäsenvaltioiden on viipymättä pantava täytäntöön EU:n ihmiskaupan vastainen direktiivi. Lisäksi Suomi muistuttaa direktiivissä komissiolle asetetusta velvoitteesta arvioida (vuonna 2016) sellaisen voimassa olevan kansallisen lainsäädännön, jossa kriminalisoidaan ihmiskaupan hyväksikäytön kohteena olevien palvelujen käyttö, vaikutusta ihmiskaupan ehkäisyyn.

Suomi tukee komission ajatusta kokonaisvaltaiseksi EU-strategiaksi lasten suojelemiselle seksuaalisilta rikoksilta. Komission tavoin Suomi katsoo, että tavoite suojella lapsia seksuaalisilta rikoksilta tulisi paremmin integroida osaksi kaikkia EU:n politiikan aloja.

Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että matkustajarekisteritietojen (ns. PNR-tietojen) luovuttamista kolmansille maille tulee säännellä EU-tasolla. EU tarvitsee yhtenäisen lähestymistavan PNR-tietojen luovuttamiseen kolmansille maille. Samalla on turvattava tietosuojan korkea taso. Pidemmän aikavälin tavoitteena voisi olla aiheellista tutkia mahdollisuutta luoda tietojen siirtoa ja käyttöä varten kansainvälisesti sovellettavat normit.

Komissio nostaa tiedonannossa esille tarpeen tarkastella olemassa olevaa aseisiin liittyvää lainsäädäntöä aseiden laittoman kaupan estämiseksi. Suomi seuraa komission toimia aselainsäädännön uudistamisen osalta tiiviisti.

Suomen näkemyksen mukaan tietojen tallennusdirektiivin uudelleen tarkastelun tarpeellisuutta ja tavoitteita on syytä arvioida yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuden suojan toteutumista edistävällä tavalla.

5.2. Terrorismin torjunta sekä radikalisoitumiseen ja rekrytointiin keskittyminen

Terrorismin osalta tiedonannossa esiin nostetut asiat ovat linjassa muun muassa kansallisen terrorismintorjunnan strategian kanssa. Suomi kiinnittää huomiota siihen, että komissio keskittyy tiedonannossa terrorismin ennalta ehkäisyyn muiden terrorismin torjuntaan liittyvien mekanismien, kuten paljastamiseen, estämiseen ja suojelemiseen

tähtäävien toimien, jäädessä vähemmälle huomiolle. Myöskään kyberterrorismia ei ole erikseen mainittu tiedonannossa.

Suomi pitää hyvänä komission näkemystä radikalisoitumisen torjunnan verkoston (*Radicalisation Awareness Network, RAN*) vahvistamisesta ja kehittämisestä, jotta se pystyisi joustavasti reagoimaan väkivaltaisen ekstremismin eri muotoihin ja uusiin ilmenemistapoihin sekä ajatusta verkoston toimimisesta eurooppalaisen osaamisen koordinoivana tahona.

5.3. Kansalaisten ja liikkeenharjoittajien kyberturvallisuuden parantaminen

Myös kyberrikollisuuden torjunta on aihealue, jonka tärkeyttä Suomi on korostanut. Suomi on tyytyväinen, että se on tiedonannossa nostettu painopistealueeksi. Pidämme tärkeänä, että lainvalvontaviranomaisten mahdollisuuksia torjua ja tutkia tehokkaasti kyberympäristössä tapahtuvia rikoksia edistetään.

5.4. Turvallisuuden vahvistaminen rajaturvallisuuden avulla

Suomi pitää tärkeänä jäsenvaltioiden rajaturvallisuuskäytänteiden edelleen kehittämistä tavoitteena entistä yhdenmukaisempi ja korkeampi turvallisuuden taso ja palvelun laatu kaikilla ulkorajoilla. Rajaturvallisuuteen liittyvissä toiminnoissa tulee huomioida ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja tietosuoja täysimääräisesti kansainvälisten ja kansallisten lakien ja määräysten mukaisesti.

Suomi korostaa rajaturvallisuuden merkitystä osana sisäisen turvallisuuden ylläpitoa. Rajaturvallisuuden keinoin voidaan ennalta ehkäistä ja torjua muun muassa terrorismia ja rajat ylittävää rikollisuutta. Sujuva rajanylitysliikenne (henkilö- ja tavaraliikenne) sekä raja- ja sisäisen turvallisuuden ylläpito vaativat tehokasta viranomaisyhteistyötä ja tietojen vaihtoa asiaankuuluvien viranomaisten, kuten raja-, tull-, poliisi-, maahanmuutto- ja turvapaikkaviranomaisten kesken. Lähtökohtana tulee olla käytännönläheinen ja suunnitelmallinen yhteistyö ja yhdessä työskentely kunkin viranomaisen tehtävät, resurssit ja toimivaltuudet huomioiden ja niitä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi hyödyntäen.

Suomi pitää tärkeänä, että vuonna 2006 hyväksytty EU:n yhdenmukainen rajaturvallisuutta koskeva strategia päivitetään. Uudistettavan strategian toimeenpanon avuksi ja toimeenpanon yhdenmukaistamiseksi tulisi laatia käsikirja. Käsikirjaa voitaisiin hyödyntää yhdessä päivitetyn strategian kanssa myös EU-hakijamaissa ja EU:n rajaturvallisuushankkeissa kolmansissa maissa.

Suomen näkemyksen mukaan tiedonannossa tuodaan asianmukaisesti esiin ulkorajojen turvallisuuteen liittyvän problematiikan molemmat ulottuvuudet, henkilöliikenne ja tavaraliikenne, sekä niiden hallintaan liittyvät mahdollisuudet turvallisuusmielessä. Suomi pitää tärkeänä, että EU:n yhteinen riskienhallintamalli (*Customs Risk Management, CRM*) ja siihen liittyvä strategia viimeistellään ja pannaan tehokkaasti täytäntöön. CRM ja muu tavaraliikenteen hallinta antaa mahdollisuuden parantaa tiedonannossa korostettuna kuljetusketjun turvallisuutta. Jotta edellä mainituilla toimilla olisi EU-tasosta vaikuttavuutta, tulisi sekä jäsenvaltioiden välistä että kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä tiivistää entisestään.

5.5. Euroopan kyky vastata paremmin kriiseihin ja katastrofeihin

Suomi tukee EU:n katastrofivalmiuksien kokonaisvaltaista kehittämistä ja tiedonannossa esitettyjä painopisteitä. Suomi katsoo komission tavoin, että unionin uutta pelastuspalvelumekanismia koskevan päätöksen toimeenpano on lähivuosien keskeinen tavoite. Päätös tulee toimeenpanna jäsenmaissa niin, että voidaan varmistaa kansainvälinen avunantovalmius ja tehostaa ennaltaehkäisyä ja varautumista kaikenlaisia suuronnettomuustilanteita varten.

5.6. Sisäisen turvallisuuden rakentaminen globaalissa kontekstissa

Suomi tukee komission näkemyksiä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden linkittymisestä ja tarpeesta huomioida sisäisen turvallisuuden huolenaiheet entistä systemaattisemmin myös EU:n ulkopoliitikassa.

Tavoitteena tulisi olla operatiivisen yhteistyön kehittäminen kolmansien maiden kanssa sopimalla kolmansien maiden kanssa yhdessä yhteisistä strategisista tavoitteista ja käytännön operatiivisen yhteistyön prioriteeteista. Yhteisesti sovitut prioriteetit tulisi liittää osaksi EU:n politiikkasyklin täytäntöönpanoa. Myös COSI:n ja PSC:n (*Political and Security Committee*) yhteistyötä sisäisen turvallisuuden ulkoisen ulottuvuuden alla tulee edelleen vahvistaa.

Sisäisen turvallisuuden operatiivista yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tulisikin linjata komission esittämällä tavalla (*shared agenda on security*).

Pääasiallinen sisältö

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

1. Oikeuden alan tulevaisuutta koskeva tiedonanto

Oikeuden alaa koskevassa tiedonannossa komissio kuvaa alan kehitystä viime vuosien aikana, listaa tulevaisuuden haasteita ja ehdottaa toimenpiteitä haasteisiin vastaamiseksi. Tiedonannossa linjataan ne poliittiset prioriteetit, joita oikeuden alalla tulisi noudattaa, jotta vuoteen 2020 mennessä voitaisiin saavuttaa keskinäiseen luottamukseen, vapaaseen liikkuvuuteen ja taloudelliseen kasvuun tähtäävä eurooppalainen oikeuden alue.

Oikeuden alueen tulevaisuuden haasteet

Komission mukaan oikeuden alueen kolme pääasiallista tulevaisuuden haastetta ovat (1) vastavuoroisen luottamuksen lisääminen, (2) EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden turvaaminen ja (3) taloudellisen kasvun tukeminen.

Jäsenvaltioiden vastavuoroisen luottamuksen lisäämisen osalta komissio korostaa kansallisten oikeusjärjestelmien riippumattomuutta, laatua ja tehokkuutta sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamista. Olennaista on myös varmistaa EU-lainsäädännön tehokas implementointi ja täytäntöönpano jäsenvaltioissa.

EU-kansalaisten oikeus liikkua vapaasti EU:n alueella on komission mukaan yksi eurooppalaisen integraation kulmakivistä, jonka varmistaminen on olennaisen tärkeää. Komission mukaan lähes 14 miljoonaa EU-kansalaista asuu tällä hetkellä toisen

jäsenvaltion alueella. Monet kohtaavat edelleen käytännöllisiä ja oikeudellisia vaikeuksia siirtyessään maasta toiseen. Vapaan liikkuvuuden esteitä on poistettava unohtamatta kuitenkin väärinkäytösten torjumista.

Komission mukaan EU:n oikeuspolitiikan on jatkossakin tuettava talouden toipumista, kasvua ja työttömyyden vähentämistä. Rakenteellisia uudistuksia on jatkettava sen varmistamiseksi, että oikeuslaitokset pystyvät tuottamaan nopeaa ja luotettavaa oikeutta. Yritysten ja kuluttajien täytyy voida luottaa siihen, että sopimusten täytäntöönpano ja riidanratkaisu hoituu sujuvasti. Digitaalisen talouden kasvu edellyttää kansalaisten luottamusta aikana, jolloin he ovat huolissaan henkilötietojensa laajamittaisesta käsittelystä tai seurannasta.

Vastaaminen tulevaisuuden haasteisiin

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

Komission mukaan jatkossa tulisi ensisijaisesti keskittyä olemassa olevan EU-lainsäädännön implementointiin. Komissio korostaa tältä osin viiden osa-alueen merkitystä:

- (i) Perusoikeuksien turvaaminen: Komission mukaan EU:n tulisi pyrkiä näyttämään esimerkkiä perusoikeuskirjan soveltamisessa. Tämä edellyttää kaikkien EU-instituutioiden sekä jäsenvaltioiden toimia niiden implementoidessa EU-oikeutta. Perusoikeuskirjan oikeuksien turvaaminen on olennaisen tärkeää kansalaisten luottamuksen kannalta. Komissio mainitsee erikseen vähemmistöihin kuuluvien ja heikossa asemassa olevien oikeudet. Komissio korostaa tässä yhteydessä myös EU:n perusoikeusviraston (*EU Agency for Fundamental Rights, FRA*) roolia ja toteaa, että FRA:n asiantuntemusta tulee hyödyntää EU:n politiikkojen, ml. rikosoikeuspolitiikan kehittämisessä.
- (ii) Tehokkaiden oikeussuojakeinojen varmistaminen: Komission mukaan EU:n tulisi jatkaa toimiaan sen varmistamiseksi, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattu oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan toteutuisi tapauksissa, joissa EU-oikeutta on loukattu, ml. tapauksissa, joissa kansalliset menettelysäännöt hankaloittavat kansalaisten oikeuksien toteutumista rajat ylittävissä tilanteissa. Komission mukaan jäsenvaltioiden tulisi edistää EU:ssa kehitettyjen vaihtoehtoisten menetelmien käyttöä (*use of other types of non-judicial redress and remedies mechanisms*). Tällaisia menetelmiä ovat mm. sovittelu, sähköinen riidanratkaisu, vähäisten vaatimusten menettely (*European Small Claims Procedure*) sekä eurooppalainen tilivarojen turvaamismääräys (*European Account Preservation Order*). Komissio korostaa myös viranomaisten välistä yhteistyötä, erityisesti mitä tulee vapaan liikkuvuuden toteutumiseen ja tietosuojaan.
- (iii) Oikeuden alan ammattilaisten kouluttaminen: Komission mukaan on olennaisen tärkeää antaa oikeuden alan ammattilaisille EU-oikeudellista koulutusta, jotta voidaan varmistaa EU-oikeuden oikea implementointi ja soveltaminen. Kouluttamisella myös edistetään vastavuoroista luottamusta ja viranomaisten yhteistyökykyä rajat ylittävissä tilanteissa. Oikeuden alan ammattilaisten kouluttamisessa tulisi hyödyntää olemassa olevia verkostoja.
- (iv) Sähköiset palvelut: Komission mukaan sähköisiä välineitä kuten E-justice:a tulisi hyödyntää ja kehittää edelleen. Näin voidaan mm. helpottaa rajat ylittävää yhteistyötä ja varmistaa oikeuden alan ammattilaisten, kansalaisten ja yritysten

riittävä tiedonsaanti. Komissio huomauttaa, ettei sähköisten välineiden hyöty rajoitu pelkästään rajat ylittäviin tilanteisiin, vaan ne myös edistävät kansallisten oikeusjärjestelmien tehokkuutta.

- (v) Yhteistyö eri toimijoiden välillä: Komission mukaan eri toimijoiden välisen yhteistyön lisääminen on olennaisen tärkeää erityisesti vastavuoroisen luottamuksen lisäämiseksi. Komission mukaan tässä yhteydessä tulisi hyödyntää täysimääräisesti olemassa olevia mekanismeja ja verkostoja, kuten European Judicial Networks:ia. Komissio korostaa myös Eurojustin roolia, joka tulee olemaan merkittävä myös Euroopan syyttäjänviraston perustamisen jälkeen.

Komission mukaan lainsäädännön kodifiointi voi edistää vastavuoroista luottamusta sekä parantaa lainsäädännön johdonmukaisuutta ja selkeyttä. Kodifioinnin tarve tulisi komission mukaan selvittää erityisesti kansainvälisen yksityisoikeuden ja kuluttajaoikeuden aloilla sekä rikoksiin syyllistyneiden prosessuaalisten oikeuksien osalta (instrumenttien yhdistäminen yhdeksi prosessuaalisten oikeuksien instrumentiksi).

Oikeuden alueen dynaamisuudesta johtuu, että olemassa olevaa lainsäädäntöä saatetaan joutua täydentämään. Komission mukaan uuden EU-lainsäädännön tarve on arvioitava huolellisesti ja asianmukainen menetelmä, esimerkiksi vastavuoroinen tunnustaminen tai harmonisointi, valittava tapauskohtaisesti. Mahdollisten tulevien lainsäädäntö- ja muiden aloitteiden osalta komissio nostaa esille

- (i) vastavuoroisen luottamuksen lisääminen, ml. sen selvittämisen, onko tarpeen vahvistaa siviiliprosessiin liittyviä oikeuksia, kuten asiakirjojen tiedoksianto ja todisteiden vastaanottaminen sekä lapsen edun huomioiminen. Rikosprosessin osalta komissio tuo esiin vastavuoroisen tunnustamisen instrumenteista sakkojen, konfiskaatiopäätösten sekä oikeudenmenetysten tunnustamisen. Komissio viittaa myös Euroopan syyttäjänviraston perustamiseen liittyviin mahdollisiin täydentäviin toimiin.
- (ii) talouskasvun tukemisen, ml. uusi maksukyvyttömyyskulttuuri (*rescue and recovery*), mahdolliset minimistandardit aineellisen insolvenssioikeuden alalla, EU-siviilioikeuden mahdollinen päivittäminen teknologian kehittymisen (pilvipalvelut) takia. Samoin komissio peräänkuuluttaa selkeämpää ja johdonmukaisempaa siviili- ja sopimusoikeuden lainsäädäntökehikkoa, ml. vaihtoehtoiset järjestelmät (*optional systems*). Komissio viittaa myös kuluttajansuojalainsäädännön selkeyttämiseen.
- (iii) EU-kansalaisten jokapäiväisen elämän helpottamisen, ml. kansalaisoikeuksien täydentämisen, siviilisäätyrekistereihin (esim. sukunimi) liittyvät toimenpiteet sekä rikosuhrien saamat korvaukset. Lisäksi komissio viittaa strategioihin romanien integroimiseksi yhteiskuntaan.
- (iv) EU:n aktiivisuuden kansainvälisellä tasolla suhteessa kolmansiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Tavoitteena tulee komission mukaan olla se, että EU-tasolla esim. tietosuojan alalla saavutettu edistys saa tukea ja ajaa eteenpäin EU:n suhteita kolmansiin maihin. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tehokkaiden oikeuslaitosten edistämiseen laajentumis- ja naapuruusmaissa. Monenvälisellä tasolla tulee fokusoida yhteistyöhön Haagin kv.yksityisoikeuden konferenssin kanssa. Komissio peräänkuuluttaa myös EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

2. Sisäasioiden tulevaisuutta koskeva tiedonanto

Komissio toteaa tiedonannossa, että sisäasioiden alalla on saavutettu merkittävää edistystä Tukholman ohjelman kaudella, mutta tehtyjen päätösten ja olemassa olevien instrumenttien täytäntöönpanossa on vielä paljon tehtävää. Samaan aikaan syntyy myös uusia haasteita, joihin vastaamiseksi tarvitaan EU:n jäsenvaltioiden, instituutioiden, virastojen ja muiden toimijoiden yhteisiä ponnistuksia. Komissio linjaa tiedonannossa tulevien vuosien poliittiset prioriteetit, joiden avulla vastataan uusiin haasteisiin ja taataan avoin ja turvallinen Eurooppa.

Komissio listaa tiedonannossa useita uusia EU:ta ja sen jäsenvaltioita kohtaavia haasteita. Ensimmäinen on kasvava kansainvälinen liikkuvuus, joka tarkoittaa paitsi tilapäistä oleskelua, myös pysyvämpää muuttoa EU:hun työn tai suojelun tarpeen vuoksi. Muina haasteina komissio mainitsee EU:n kohtaamat demografiset muutokset, kaupungistumisen, yhteiskuntien lisääntyvän monimuotoistumisen ja työvoimapulan. Sisäasioiden politiikoilla on komission mukaan tärkeä rooli EU:n talouskasvun edistämisessä ja koulutettujen ihmisten ja matkailijoiden houkuttelemisessa Eurooppaan.

Turvallisuuteen liittyvinä haasteina komissio mainitsee epävakauden maailmalla ja erityisesti EU:n lähialueilla, teknologian nopean kehityksen, sekä siitä aiheutuvat uudet turvallisuushaasteet, kuten kyberrikollisuuden, ihmiskaupan, rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin. Keskinäisen riippuvuuden lisääntyessä on komission mukaan entistä tärkeämpää, että sisäasiat liitetään kiinteäksi osaksi EU:n yleistä ulkopoliittikkaa ja yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Tulevia strategisia suuntaviivoja määriteltäessä on myös otettava huomioon taloudellinen ja sosiaalinen kriisi, josta EU on vähitellen toipumassa. Sisäasioiden tulevaisuutta koskevan keskustelun tulee komission mukaan perustua tutkittuun tietoon, ja sen vuoksi tiedonannon liitteeksi on koottu keskeistä tilastotietoa sisäasioiden alalta.

Poliittiset prioriteetit

1. Tehokas maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva politiikka

Demografisiin haasteisiin ja työvoimapulaan vastaamiseksi, ja sitä kautta EU:n talouskasvun edistämiseksi, tulee komission mukaan luoda EU:n yhteinen maahanmuuttopoliittikka. Laillista maahanmuuttoa on edistetty viimeisen 15 vuoden aikana sektorikohtaisesti ja nyt on aika konsolidoida saavutukset. Komissio korostaa toisaalta 1) maahanmuuton ja kotouttamisen hyötyjen maksimointia ja toisaalta 2) laittoman maahanmuuton tehokasta torjumista ja uskottavaa palautuspolitiikkaa.

Komissio ehdottaa tiedonannossa mm. työvoiman tarpeen koordinoitua EU-tasolla, EU:ssa jo olevien maahanmuuttajien potentiaalin parempaa hyödyntämistä, lähtömaissa tapahtuvaa informointia ja maahanmuuttajien yrittäjyyden helpottamista. Maahanmuuttajien osaaminen ja tutkinnot tulisi tunnustaa, ja opiskelijoiden ja tutkijoiden viisumien saantia pitäisi helpottaa. Komissio ehdottaa myös, että eläkkeiden ja sosiaaliturvaetujen siirrettävyyttä tarkasteltaisiin kolmansien maiden kansalaisten osalta. Laillista maahanmuuttoa koskevaa lainsäädäntöä tulisi arvioida, ja helpottaa EU:ssa laillisesti oleskelevien sisäistä liikkuvuutta. Kotouttaminen on edelleen haaste ja siihen pitäisi panostaa.

Laittoman maahanmuuton torjunnassa komissio korostaa yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, ehkäisevien toimien merkitystä, sekä tehokkaampaa puuttumista rikollisjärjestöjen toimintaan ja laittoman maahanmuuton "kysyntää"

aiheuttaviin tekijöihin (esimerkiksi työnantajat, jotka tarjoavat laittomia työmahdollisuuksia).

Palautuspolitiikan osalta ensisijaisena vaihtoehtona pidetään vapaaehtoista paluuta. EU:n tulisi myös varmistaa kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien takaisinottovelvoitteiden täysimääräinen soveltaminen. Myös uusien takaisinottosopimusten solmimista voidaan komission mukaan harkita.

2. Schengen, viisumit ja ulkorajavalvonta

Vapaan liikkuvuuden Schengen-alue on yksi EU:n ydinsaavutuksista ja komission mukaan sen rakentaminen tulee saattaa loppuun. Tässä on keskeistä Schengenin hallinnointiin sovittujen muutosten tehokas täytäntöönpano. Myös Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) toimivuuteen täytyy kiinnittää erityistä huomiota. Sen varmistaminen on EU:n tietohallintoviraston EU-LISAn keskeinen tehtävä. Tulevina vuosina EU-LISAn tulisi myös tehdä yhteistyötä EU-virastojen kanssa OSA-sektorin tietojärjestelmien kehittämiseksi ja niiden turvallisuuden takaamiseksi.

Viisumipolitiikan tavoitteena tulee olla Schengen-alueen houkuttelevuuden lisääminen matkailukohteena, mutta kuitenkin niin, että samalla kyetään ylläpitämään korkea turvallisuustaso.

Yhdennetyn ulkorajavalvonnan alalla on saavutettu merkittävää edistystä. Frontexin rooli jäsenvaltioiden tukemisessa on kasvanut, ja Eurosur tulee edelleen vahvistamaan jäsenvaltioiden ja Frontexin välistä yhteistyötä. Yhteistyötä merellisten toimijoiden kesken tulisi myös lisätä EU:n merellisen turvallisuuden strategian linjausten mukaisesti. Komission mukaan Älykkäät rajat -pakettiin kuuluvien tietojärjestelmien täytäntöönpano on keskeinen prioriteetti tulevina vuosina. Myös uusia näkökulmia rajavalvonnan tehostamiseen voitaisiin komission mukaan pohtia.

3. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä

Tulevina vuosina turvapaikanhakijoiden määrän mahdollisesti edelleen kasvaessa EU saattaa kohdata merkittäviä haasteita kansainvälisen suojelun alalla. Nämä liittyvät turvapaikkahakemusten käsittelyyn, vastaanottoon, haavoittuvien ryhmien tarpeisiin vastaamiseen, sekä kotouttamiseen. Näihin vastaamiseksi komissio ehdottaa toimenpiteitä neljällä alueella: 1) yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän vahvistaminen, 2) vastuun kantaminen ja solidaarisuus, 3) kriisien ennaltaehkäisy ja hoito, sekä 4) ulkoisiin haasteisiin vastaaminen ja laillisten reittien luominen turvapaikkamenettelyyn pääsemiseksi.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanossa on keskeinen rooli Euroopan turvapaikkatukivirasto EASO:lla. Komissio ehdottaa myös turvapaikkapäätösten vastavuoroisen tunnustamisen ja suojeluaseman siirron kehittämistä. Vastuun ja solidaarisuuden täytyy komission mukaan kulkea käsi kädessä. Tämä tarkoittaa toisaalta sitä, että jäsenvaltiot noudattavat täysimääräisesti EU:n lainsäädäntöä, ja toisaalta sitä, että muiden jäsenvaltioiden tulee tukea sellaisia jäsenvaltioita, joiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuu tilapäinen kova paine.

Dublin-asetukseen sisältyvä varhaisen varoituksen mekanismi edellyttää komission mukaan parempaa tiedonkulkua jäsenvaltioilta komissiolle ja EASO:lle jäsenmaiden ajankohtaisesta tilanteesta ja mahdollisista niiden järjestelmissä ilmenevistä puutteista. Laajamittaiseen maahantuloon varautumiseksi komissio ehdottaa myös olemassa olevan

tilapäisen suojelun järjestelmän arviointia ja tarvittaessa sen kehittämistä käytännöllisemmäksi ja joustavammaksi välineeksi.

EU:n ulkoisiin politiikkoihin pitäisi komission mukaan liittyä kiinteänä osana lähtö- ja kauttakulkumaiden suojelujärjestelmien tason nostaminen ja vaaralliselle matkalle Eurooppaan lähtevien määrän vähentäminen. Alueellisia suojelujärjestelmiä pitäisi laajentaa ja suojelun tarpeessa oleville pitäisi taata pääsy Eurooppaan niin, että ihmissalakuljetus ja inhimilliset tragediat vähenisivät. Komissio korostaa myös pakolaisten uudelleen sijoittamisen lisäämistä kolmansista maista. Uudelleen sijoittamista täydentämään komissio ehdottaa myös koordinoitua lähestymistavan ja yhteisten suuntaviivojen luomista humanitaarisiin viisumeihin, sekä toteutettavuustutkimuksen tekemistä turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelystä EU:n ulkopuolella.

4. Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan (GAMM) vahvistaminen

EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumiseen vaikuttavat myös EU:n ulkopuoliset tapahtumat. Poliittiset muutokset, epävakaus, ilmastonmuutos, sekä kasvava kuilu varallisuuden jakautumisessa sekä lisäävät vapaaehtoista liikkuvuutta että pakottavat ihmisiä siirtymään pois kotimaistaan, lisäten näin painetta EU:n ulkorajoilla. Tämän vuoksi EU:n täytyy tehostaa yhteistyötä paitsi itäisten ja eteläisten naapureidensa, myös kauempana sijaitsevien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Liikkuvuuskumppanuudet ovat komission mukaan tärkeä väline Euroopan työvoimapulaan vastaamisessa ja kaupankäynnin helpottamisessa. Viisumivapausdialogit ja lyhytaikaisten viisumien myöntämisen helpottaminen voivat myös edistää talouskasvua EU:ssa ja kehitystä kolmansissa maissa. Ulkopoliittikkaan liittyvät kysymykset ja painopisteet tulisi ottaa riittävällä tavalla huomioon, kun määritellään GAMM:n (*Global Approach to Migration and Mobility*) tavoitteita ja toimenpiteitä. Yhteistyö eri toimijoiden välillä on olennaista, ja Euroopan ulkosuhdehallinnon, mukaan lukien EU-delegaatioiden, kapasiteetti tulisi hyödyntää täysimääräisesti EU:n toimien tehokkuuden ja yhtenäisyyden varmistamiseksi. Maahanmuuton hyvällä hallinnalla voi olla myös positiivisia vaikutuksia lähtömaiden kehitykseen.

5. Suojeleva Eurooppa

Komissio toteaa, että vuonna 2010 hyväksytyssä ensimmäisessä EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa määritellyt strategiset tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia, ja nostaa ne myös tiedonannossaan tuleviksi painopisteiksi. Sisäisen turvallisuuden strategia pitäisi komission mukaan kuitenkin päivittää vuosille 2015–2020 niin, että tarkastellaan kunkin strategisen tavoitteen edellyttämiä toimia. Samalla tulisi etsiä synergioita sisäiseen turvallisuuteen liittyvien sisäasioiden politiikkojen ja muiden politiikkasektoreiden, kuten liikenteen, sisämarkkinoiden, tulliliiton, tutkimuksen ja kehityksen, digitaalimarkkinoiden, pelastuspalvelun ja ulkosuhteiden välillä.

Komissio mainitsee sisäisen turvallisuuden tulevina painopisteinä 1) kansainvälisten rikollisverkostojen hävittämisen, 2) terrorismin torjunnan sekä radikalisoitumiseen ja rekrytointiin keskittymisen, 3) kyberturvallisuuden parantamisen, 4) turvallisuuden vahvistamisen rajaturvallisuuden avulla, 5) Euroopan kyvyn vastata kriiseihin ja katastrofeihin ja 6) sisäisen turvallisuuden edistämisen globaalissa kontekstissa.

Komissio toteaa, että järjestäytynyt rikollisuus on yhä joustavampaa ja toimii sekä Euroopan sisällä että sen rajojen ulkopuolella. Eri rajat ylittävän rikollisuuden muotojen,

kuten korruption, ihmiskaupan, huumekaupan, laittoman ase- ja muiden tavaroiden kaupan, ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön aiheuttamat uhat sisäiselle turvallisuudelle ovat kasvussa. Vastauksina näihin haasteisiin komissio korostaa jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä EU:n toimintapoliittisen syklin puitteissa, lainvalvontaviranomaisten keskinäisen luottamuksen vahvistamista ja yhteisten operaatioiden (JIT) hyödyntämistä. Myös tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden ja virastojen välillä pitäisi lisätä. Olemassa olevien tiedonvaihtoa kolmansien maiden kanssa koskevien sopimusten ja järjestelyjen toimivuutta tulisi tarkastella ja tarpeen mukaan kehittää edelleen.

Terrorismin torjunnan osalta komissio painottaa terrorismin ennaltaehkäisyä ja radikalisoitumiseen keskittymistä. RAN-verkostoa pitäisi komission mukaan vahvistaa ja EU:n tulisi tukea jatkossakin jäsenmaita terrorismirikoksista vastaavien lainvalvontaviranomaisten koulutuksessa.

Kyberturvallisuuden parantamisessa komissio korostaa Europoliin perustetun Euroopan kyberturvallisuuskeskuksen (EC3) roolia jäsenmaiden tukemisessa. Komissio tukee jatkossakin sen kehittämistä Euroopan kyberrikollisuuden torjunnan keskuksiksi. EU:n tulee myös tukea jäsenmaiden kyberrikollisuuden torjuntakapasiteettien kehittämistä. EU:n ensimmäinen kyberturvallisuusstrategia ja kyberrikollisuutta koskeva lainsäädäntö tulisi toimeenpanna tehokkaasti. Komissio korostaa myös kansainvälisen yhteistyön merkitystä niin strategisella kuin operatiivisella tasolla.

Komission mukaan rajaturvallisuudella on merkittävä rooli rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä. Komissio toteaa, että EU:n yhdenmuettyä rajaturvallisuutta (IBM) koskeva strategia tulisi päivittää. Rajavartioiden ja muiden rajalla toimivien viranomaisten yhteistyötä kansallisella tasolla tulisi lisätä. Lisäksi vuonna 2014 on tarkoitus julkaista tullialan riskienhallintaa ja kuljetusketjun turvallisuutta koskeva strategia.

Pelastuspalvelun alalla on keskeistä toimeenpanna tehokkaasti unionin pelastuspalvelumekanismia koskeva uusi päätös. Operatiivisiin kysymyksiin, kuten laitteistojen ja viestintäjärjestelmien yhteentoimivuuteen, tulee kiinnittää huomiota, ja koulutusta ja harjoituksia tulee lisätä.

Euroopan sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen vaatii myös yhteistyötä kolmansien maiden kanssa ja toimia Euroopan ulkopuolella. Epävakaas kolmansissa maissa vaikuttaa myös Eurooppaan, ja EU:n sisäisen turvallisuuden kysymykset pitäisikin komission mukaan huomioida systemaattisemmin EU:n ulkoisissa politiikoissa, ml. niiden linkittäminen EU:n avustus- ja yhteistyöohjelmiin ja muihin kansainvälisen yhteistyön politiikkavälineisiin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 68 artikla, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto määrittelee lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan eteenpäin viennin strategiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin JURI/LIBE/AFCO -valiokuntien yhteinen mietintö (2013/2024(INI)) Tukholman ohjelman väliarvioinnista hyväksyttiin valiokuntien yhteiskokouksessa 24.2.2014. Oikeusasioiden osalta mietinnössä korostetaan mm.

vastavuoroista tunnustamista ja luottamusta sekä tehokasta oikeusjärjestelmää vauraan talouden edistäjänä. Sisäasioiden osalta korostetaan mm. sisäisen turvallisuuden strategiaa sekä tarvetta yhdenmukaistaa viisumimenettelyjä ja -käytäntöjä. EP:n täysistunnon on tarkoitus äänestää mietinnöstä 3.4.2014.

EP:n LIBE-valiokunta on 19.3.2014 järjestänyt yhteiskokouksen OSA-sektorin tulevaisuudesta kansallisten parlamenttien vastinvaliokuntien kanssa.

Kansallinen valmistelu

Maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto (EU6) 20.3.2014
Oikeus- ja sisäasiat -jaosto (EU7) 31.3.–2.4.2014 (kirjallinen menettely) ja 27.3.2014
EU-ministerivaliokunta 4.4.2014

Ennakkovaikuttamista varten laadittu E-kirje (E 119/2013 vp) käsiteltiin oikeus- ja sisäasiat -jaostossa (kirjallinen menettely 24.–26.9.2013) sekä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaostossa (19.9.2013, kirjallinen menettely 25.–26.9.2013).

Asiaa on käsitelty osana OSA-neuvoston kokousten valmistelua EU-ministerivaliokunnassa 26.2.2014, 15.–17.1.2014 (kirjallinen menettely) ja 27.–29.11.2013 (kirjallinen menettely) ja eduskunnan suuressa valiokunnassa 28.2.2014, 15.–17.1.2014 (kirjallinen menettely) ja 29.11.2013.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnalle toimitettiin tammikuussa 2013 E-kirje Tukholman ohjelman puolivälin arviosta (E 178/2012 vp). E-kirjeen liitteenä toimitettiin luettelo komission toteutuneista ja toteutumattomista lainsäädäntö- ja muista toimista Tukholman ohjelman toteuttamiseksi.

Eduskunnalle toimitettiin syksyllä 2013 oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämistä EU:ssa koskeva E-kirje (E 119/2013 vp). Lakivaliokunta on antanut asiassa lausunnon 24.10.2013 (LaVL 16/2013 vp) ja hallintovaliokunta 13.11.2013 (HaVL 25/2013 vp). Suuri valiokunta on ottanut kantaa oikeus- ja sisäasioiden alueen tulevaan kehitykseen 7.2.2014 antamassaan mietinnössä SuVM 1/2014 vp koskien valtioneuvoston vuoden 2013 selontekoa EU-politiikasta.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Perusmuistiossa linjatut asiat koskevat pääasiassa perusoikeuksia, rikosoikeutta, lainkäyttöä, ulkomaalaislainsäädäntöä ja järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 2, 22, 23, 26 ja 34 kohdan mukaan ovat valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia. Poliisiyhteistyöllä on kuitenkin liittymäkohtia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, joka itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan on Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva lainsäädännönala.

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

EU:n jäsenvaltiot toimittivat loppuvuodesta 2013 puheenjohtajamaa Liettualle omat näkemyksensä oikeus- ja sisäasioiden alueen tulevasta kehityksestä (17808/13). Oman kontribuutionsa tulevaan oikeus- ja sisäasioiden monivuotiseen ohjelmaan ovat antaneet mm. EU:n OSA-sektorin virastot (7313/14, 10.3.2014) sekä EU:n perusoikeusvirasto (31.12.2013).

Komissio käynnisti loppuvuodesta 2013 kaksi julkista kuulemistä oikeus- ja sisäasioiden alueen tulevaisuudesta. Sisäasioiden kehitystä koskeva kuuleminen järjestettiin 29.10.2013–21.1.2014 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0027_en.htm) ja oikeuden aluetta koskeva kuuleminen 21.–22.11.2013 (http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm).

Asiakirjat

Komission tiedonanto COM(2014) 144 final, ”The EU Justice Agenda for 2020 – Strengthening Trust, Mobility and Growth within the Union”

Komission tiedonanto COM(2014) 154 final, ”An open and secure Europe: making it happen”

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM/Anna Pohjalainen, p. 02951 50194 (laatija), Katja Arenmaa, Eeva Aittoniemi, Antti Leinonen, Lena Andersson, Kaisa Tiusanen
 SM/KVY, Riikka Rytönen, p. 0295 488 259 (laatija)
 SM/MMO, Tuomas Koljonen, Annikki Vanamo-Alho
 SM/RVLE, Vesa Blomqvist
 SM/PO, Johanna Puiro, Anne Lamminmäki
 SM/PEO, Veera Parko
 POHA/Kari Rantama, p. 0295 481 730
 TEM/Juha-Pekka Suomi, p. 0295 047 122, Olli Kantanen
 UM/Emmi Mwanzagi, p. 02953 518 05, Veli-Pekka Rautava
 Tulli/Sami Rakshit
 VNK/Tia-Maaret Möller, p. 0295 160 325

EUTORI-tunnus

EU/2014/0683

Liitteet

Viite

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, STM, TEM, TULLI, VM, VNK



EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 11.3.2014
COM(2014) 144 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**EU:n oikeusasioiden toimintasuunnitelma vuoteen 2020 - Luottamuksen, liikkuvuuden
ja kasvun lujittaminen unionissa**

1. JOHDANTO

Viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana EU on asteittain kehittänyt Euroopan oikeusalueen ja EU:n oikeusasioiden politiikkaa Maastrichtin, Amsterdamin ja Nizzan sopimusten pohjalta. Ennen vuotta 2009 kyseisten alojen toiminnalle oli tunnusomaista institutionaalinen rakenne, joka poikkesi EU-politiikan muista aloista. Erityisesti Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät olleet vielä tasavertaisia, ja Eurooppa-neuvosto määritteli yleensä prioriteetit hyväksymällä hyvin yksityiskohtaisia viisivuotissuunnitelmia (Tampereen, Haagin ja Tukholman ohjelmat).

Nykyään EU:n oikeusasioiden politiikka on lähellä EU:n muita politiikanaloja, koska EU:n perussopimukseen on tehty useita muutoksia. Erityisesti voidaan mainita Lissabonin sopimuksen voimaantulo 1. joulukuuta 2009. Euroopan parlamentista ja neuvostosta on tullut lainsäädäntövallan käyttäjiä useimmilla oikeudellisen yhteistyön aloilla yksityis- ja rikosoikeudellisissa asioissa. Siirtymävaihe päättyi lopullisesti 1. joulukuuta 2014. Tämä poistaa nykyiset rajoitukset Euroopan unionin tuomioistuimen oikeudelliselta valvonnalta ja komission toimivallalta käynnistää rikkomismenettelyjä toimiessaan perussopimuksen valvojana rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla. Komissio varmistaa jatkossakin EU:n lainsäädännön asianmukaisen täytäntöönpanon kaikilla oikeudenkäytön aloilla.

Koska Eurooppa-neuvoston Tukholman ohjelma¹ ja sitä seuranneen komission toimintasuunnitelman² voimassaoloaika päättyvät vuoden 2014 lopussa, on aika arvioida saavutettua edistystä sekä nimetä keskeiset tulevaisuuden haasteet ja keinot niihin vastaamiseksi.

Tässä tiedonannossa esitetään poliittiset prioriteetit, jotka olisi toteutettava, jotta voidaan edistyä vuoteen 2020 mennessä kohti täysin toimivaa yhteistä Euroopan oikeusalueen, jonka painopisteitä ovat luottamus, liikkuvuus ja kasvu.

Tätä tiedonantoa laadittaessa komissio kuuli laajasti sidosryhmien edustajia erityisesti ”Assises de la Justice”³ -konferenssissa, ja vastaanotti suuren määrän kirjallisia kommentteja. Aiheesta keskusteltiin myös Euroopan parlamentissa⁴, neuvostossa⁵ ja alueiden komiteassa⁶.

Komission suuntaviivat, jotka liittyvät erityisesti yksityis- ja rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön, edistävät strategisia suuntaviivoja, jotka Eurooppa-neuvosto määrittelee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 68 artiklan mukaisesti. Ne tukevat myös strategisia valintoja, joilla Euroopan parlamentti haluaa osallistua Euroopan oikeusalueen kehittämiseen.

2. TÄHÄNASTINEN EDISTYMINEN: EUROOPAN OIKEUSALUEEN PERUSTA

EU on toteuttanut toimia luodakseen perustan ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle, jolla ei ole sisärajoja”. Lissabonin sopimuksen voimaantulon ja Euroopan parlamentin ja

¹ Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten – EUVL C 115, 4.5.2010, s. 1.

² Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi – Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi, – KOM(2010) 171 lopullinen, 20.4.2010.

³ Assises de la Justice – Shaping Justice policies in Europe for the years to come – 21–22. marraskuuta 2013 – Kuulemisen tulokset, tausta-asiakirjat ja kirjalliset kommentit ovat saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.

⁴ Euroopan parlamentin täysistunnossa ja useissa valiokuntien kokouksissa (erityisesti oikeudellisten asioiden valiokunnassa (JURI), kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa (LIBE), perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden valiokunnassa (AFCO) ja ihmisoikeuksien alivaliokunnassa (DROI)).

⁵ Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kahdessa virallisessa ja epävirallisessa kokouksessa ja työryhmissä (poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevä koordinoitukomitea (CATS), perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmä (FREMP) ja yksityisoikeuden työryhmät).

⁶ CIVEX-valiokunnassa (kansalaisuus, hyvä hallintotapa, institutionaaliset ja ulkoasiat).

neuvoston kanssa tehdyn tiiviin yhteistyön myötä paremmin toimivan yhteisen Euroopan oikeusalueen perustamisessa on edistytty huomattavasti.

Keskinäisen luottamuksen lisääminen

EU:n oikeusasioiden politiikalla on pyritty kehittämään vastavuoroiseen tunnustamiseen ja keskinäiseen luottamukseen perustuva Euroopan oikeusalue rakentamalla yhteyksiä jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien välille. Tämä on edellyttänyt asianmukaisia oikeudellisia takeita sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien välille perustetut yhteydet ovat rakenteeltaan vakaat. Rikosoikeuden alalla jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta on parannettu asteittain takaamalla kaikkialla EU:ssa oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, mikä perustuu yhteisiin unionin kattaviin vähimmäisnormeihin, joilla turvataan rikoksesta epäiltyjen ja syytettyjen oikeudet.⁷ Myös rikoksen uhrien asemaa on parannettu koko oikeudenkäyntimenettelyssä takaamalla uhreille ja heidän lähisukulaisilleen vähimmäistason oikeudet, tuki, neuvonta ja suojelu.

Kasvua oikeudesta: talouskasvun edistäminen

EU:n oikeusasioiden politiikalla on viime vuosien finanssi- ja valtionvelkakriisin aikana tuettu myös talouden elpymistä, kasvua ja rakenneuudistuksia Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti.⁸ EU on toteuttanut toimia, joilla luodaan asteittain luottamus, jonka yritykset ja kuluttajat tarvitsevat voidakseen hyödyntää sisämarkkinoita, jotka toimivat kuin kotimarkkinat. Byrokratiaa ja kustannuksia on vähennetty: jäsenvaltiossa annettu tuomio voidaan nyt tunnustaa ja panna täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa ilman välivaiheen menettelyjä (muodollinen ”eksekvatuuri”⁹ on asteittain poistettu sekä siviili- että kauppaoikeudellisista menettelyistä). Tietosuoja alalla Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat edenneet pitkälle neuvotteluissa uudesta yleiseurooppalaisesta asetuksesta. Sillä korvataan voimassa olevat 28 kansallista säädöstä, joilla säännellään henkilötietojen suojaamista. Kuluttajan suojaa parannetaan kuluttajan oikeuksia koskevalla direktiivillä, joka tulee kokonaisuudessaan voimaan kaikissa EU:n 28 jäsenvaltiossa kesäkuussa 2014. Myös yritykset hyötyvät yhtenäisistä perussäännöistä, koska niiden noudattamisesta aiheutuvat kustannukset alenevat huomattavasti aiempaan verrattuna EU:n laajuista toimintaa harjoittavien kauppiaiden keskuudessa. Rajat ylittäviä maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevien voimassa olevien unionin sääntöjen muuttaminen on ensimmäinen askel kohti EU:n ”tervehdyttämis- ja elvyttämiskulttuuria”, jossa pyritään auttamaan taloudellisissa vaikeuksissa olevia yrityksiä ja yksityishenkilöitä.

Kansallisten oikeusjärjestelmien riippumattomuuden, laadun ja tehokkuuden parantaminen on osa talouden sopeutusohjelmia ja talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa. EU:n oikeusalan tulostaulu auttaa EU:n jäsenvaltioita ja toimielimiä tarjoamalla puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa kansallisten oikeusjärjestelmien toimivuudesta.

EU:n toimielimet ovat myös toteuttaneet toimia suojatakseen EU:n ja veronmaksajien taloudelliset edut paremmin petoksilta. Tähän työhön kuuluu erityisesti komission ehdotus Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta. Tarkoitus on perustaa elin varmistamaan, että EU:n talousarvioon kohdistuvat rikokset tutkitaan ja syytteet nostetaan tehokkaasti, rikolliset tuomitaan ja varat saadaan perittyä takaisin.

⁷ EU:ssa on joka vuosi yli 8 miljoonaa rikosoikeudenkäyntiä.

⁸ Tätä ”kasvua oikeudesta” -strategiaa vauhditettiin neuvostossa erityisesti Espanjan puheenjohtajakaudella vuonna 2010 (neuvoston päätelmät taloudellista toimintaa tukevasta oikeudellisesta yhteistyöstä – 23.4.2010) ja Irlannin puheenjohtajakaudella vuonna 2013 - http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_A4.pdf - sivu 21.

⁹ Eksekvatuuri on kansainvälisen yksityisoikeuden käsite. Se tarkoittaa tuomioistuimen päätöstä, jolla sallitaan ulkomailla annetun oikeuden päätöksen tai ulkomaisessa tuomioistuimessa tehdyn sovinnon täytäntöönpano asianomaisessa jäsenvaltiossa.

Oikeussuojaa kansalaisille: tehdään oikeuksien käyttö helpoksi

EU on toteuttanut toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että kansalaiset voivat hyödyntää täysimääräisesti oikeuttaan liikkua, ostaa tavaroita ja palveluja ja asua toisessa jäsenvaltiossa. Heidän pitäisi pystyä nauttimaan EU-kansalaisuudesta koko ikänsä ja tuntea olonsa turvalliseksi koko EU:n alueella. Tähän on pyritty muun muassa yksinkertaistamalla rajat ylittäviin perintöihin ja avioeroihin liittyviä oikeudellisia vaikutuksia ja ehdottamalla kalliin byrokratian vähentämistä jäsenvaltioissa (esimerkiksi poistamalla vanhanaikaisia muodollisuuksia, kuten jäsenvaltioiden väliset apostille-todistukset ja oikeaksi todistetut käännökset).

Perusoikeuksien suojelu

Perussopimusten valvojana komissio on toimillaan varmistanut, että EU-kansalaisten oikeuksia ja muita Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, jäljempänä 'perusoikeuskirja', sisältyviä oikeuksia sekä oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan. Oikeudellisesti sitovasta peruskirjasta on tullut tiennäyttävä kaikille EU:n toimielimille. Lisäksi komissio on puuttunut useisiin tapauksiin varmistaakseen, että EU:n lainsäädäntöön sisältyviä oikeuksia noudatetaan (erityisesti tasavertaisuus, henkilötietojen suoja ja kuluttajansuoja). Tähän liittyen on vahvistettu sukupuolten välistä tasa-arvoa edistämällä naisten asemaa päätöksenteossa.

3. HAASTEET: LUOTTAMUKSEN, LIIKKUVUUDEN JA KASVUN LUJITTAMINEN UNIONISSA

Vaikka tähän mennessä on edistytty konkreettisesti kohti täysin yhteistä Euroopan oikeusaluetta, työtä on vielä jäljellä siirtymäjakson päättyessä 1. joulukuuta 2014.

Luottamus. Keskinäinen luottamus on perusta, jolle EU:n oikeusasioden politiikka on rakennettava. Vaikka EU on luonut hyvän perustan keskinäisen luottamuksen edistämiseksi, sitä on edelleen lujitettava sen varmistamiseksi, että kansalaiset, oikeusalan toimijat ja tuomarit voivat täysin luottaa tuomioistuinten päätöksiin riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa ne on annettu. EU:n välineet, kuten eurooppalainen pidätysmääräys tai jäsenvaltioiden kesken sovellettavat lainvalintasäännöt, edellyttävät eri jäsenvaltioiden oikeusviranomaisilta lujaa keskinäistä luottamusta. Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten keskinäinen luottamus auttaa niitä tunnustamaan ja panemaan täytäntöön toisen osapuolen päätökset ja helpottaa oikeussuojan saatavuutta samoin ehdoin kaikissa jäsenvaltioissa. Keskinäisen luottamuksen keskeiset edellytykset ovat oikeusjärjestelmien riippumattomuus, laatu ja tehokkuus¹⁰ sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen¹¹. Luottamuksen tärkeä osa on lainsäädännön kehityksen näkyminen ruohonjuuritasolle. Tämä edellyttää sitä, että EU:n tasolla jo sovittu lainsäädäntö saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja että sitä sovelletaan tehokkaasti. Lisäksi tarvitaan tehokkaat täytäntöönpanovälineet kansallisella tasolla, jotta voidaan taata oikeussuojan parempi saatavuus kaikissa jäsenvaltioissa.

Liikkuvuus. Eurooppalaiset hyödyntävät aiempaa enemmän EU:n perussopimuksien antamia oikeuksia. Nykyään noin 14 miljoonaa EU:n kansalaista asuu jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole (vuonna 2009 heitä oli 12,1 miljoonaa).¹² Yhä useampi EU-kansalainen matkustaa¹³, opiskelee, äänestää¹⁴, työskentelee, käyttä

¹⁰ Komission tiedonanto – ”EU:n oikeusalan tulostaulu – Tehokkaan oikeudenkäytön ja talouskasvun edistämisen väline” – COM(2013) 160 ja komission tiedonanto – ”EU:n oikeusalan tulostaulu” – COM(2014) 155.

¹¹ Komission tiedonanto ”EU:n uusi toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi” –, COM(2014) 158.

¹² Noin 13,7 miljoonaa EU:n kansalaista asuu jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole (vuonna 2009 heitä oli 12,1 miljoonaa; tiedot: Eurostat).

¹³ Euroopan unioni on maailman suurin matkailun markkina-alue, jolla myydään vuosittain yli 550 miljoonaa matkaa, kun mukaan lasketaan myös EU:n ulkopuolelle suuntautuvat matkat – Lähde: Eurostatin tiedot (ks. myös SWD (2013) 263 lopullinen).

terveydenhuoltopalveluja, menee naimisiin¹⁵, synnyttää lapsia, hankkii kiinteää omaisuutta, eroaa¹⁶ ja kuolee¹⁷ jäsenvaltiossa, jossa ei ole syntynyt. Kuluttajat¹⁸ myös ostavat kotoaan käsin verkkopalvelujen ja muiden välineiden avulla tavaroita ja palveluja toisista jäsenvaltioista. Vaikka mahdollisuudet oikeuksien harjoittamiseen ovat parantuneet, EU-kansalaiset kohtaavat edelleen joitakin esteitä. Heillä on edelleen oikeudellisia ja käytännön ongelmia yrittäessään nauttia toisessa jäsenvaltiossa samoja oikeuksia kuin kotimaassa. EU:n on pyrittävä määrätietoisesti poistamaan nämä esteet samalla kun annetaan mahdollisuudet torjua väärinkäyttöä. Tämä on tärkeää erityisesti siksi, että jotkin tahot ovat viime aikoina kyseenalaistaneet EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden. EU-kansalaisten oikeus liikkua vapaasti ja asua toisessa jäsenvaltiossa on yksi EU:n lainsäädäntöön kirjatusta neljästä perusvapaudesta ja EU:n yhdentymisen kulmakivi. Myös rajojen puuttuminen digitaalisessa verkkoympäristössä kannustaa EU:ta ratkaisemaan aineellisoikeudellisten säännösten vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat..

Kasvu. EU:n oikeusasioiden politiikalla olisi jatkossakin tuettava talouden elpymistä, kasvua ja työttömyyden torjuntaa. Rakenneuudistuksia on toteutettava sen varmistamiseksi, että oikeusjärjestelmät pystyvät toteuttamaan oikeutta nopeasti, varmasti ja luotettavasti. Tämä lyhentäisi merkittävästi oikeudenkäyntien kestoa ja lisäisi muiden politiikkatoimien vaikuttavuutta. Yritysten ja kuluttajien on voitava luottaa siihen, että sopimuksia voidaan panna täytäntöön ja asioita ratkaista tuomioistuimissa tai mahdollisuuksien mukaan niiden ulkopuolella koko EU:ssa kohtuullisessa ajassa ja ilman esteitä, jotka vielä toistaiseksi haittaavat oikeuksien käyttöä. Digitaalitalouden kasvu edellyttää myös kansalaisten luottamuksen parantumista, koska he ovat huolissaan henkilötietojen laajamittaisesta käsittelystä ja valvonnasta verkkopalveluja käytettäessä.

4. HAASTEISIIN VASTAAMINEN: LUJITTAMINEN, KODIFIOINTI JA TÄYDENTÄMINEN

Pyrittäessä ratkaisemaan haasteet, jotka ovat edessä toteutettaessa täysin toimivaa Euroopan oikeusalueen, EU:n olisi tulevana vuosina keskityttävä seuraaviin toimiin: **lujitetaan** tähänastisia saavutuksia, **kodifioidaan** tarvittaessa unionin lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä ja **täydennetään** nykyistä oikeuskehystä uusilla aloitteilla. Haasteiden luonteesta riippuen EU:n tulevassa oikeusasioiden politiikassa olisi käytettävä näiden menetelmien yhdistelmää, joka perustuu tapauskohtaisiin analyyseihin ja vaikutustenarviointeihin.

Soveltaessaan näitä menetelmiä EU:n olisi otettava täysimääräisesti huomioon, että oikeusjärjestelmien monimuotoisuus ja perinteet on turvattava, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita on noudatettava ja kaikkien EU:n toimien, erityisesti oikeusasioiden politiikassa, on perustuttava tiukasti EU:n perusoikeuskirjaan.

¹⁴ Toisessa jäsenvaltiossa asuvien ja siellä äänestäjiksi rekisteröityneiden kansalaisten osuus oli 5,9 prosenttia vuonna 1994. Tämä luku kasvoi 11,6 prosenttiin vuonna 2009.

¹⁵ EU:ssa voimassa olevista 122 miljoonasta avioliitosta noin 16 miljoonaa (13 %) on valtioiden rajat ylittäviä. Unionissa solmittiin vuonna 2007 noin 2,4 miljoonaa avioliittoa, joista 300 000 yli rajojen. – Lähde: SEK(2011) 327.

¹⁶ Euroopassa on noin 16 miljoonaa kansainvälistä paria, ja vuosittain vähintään 650 000 paria joutuu miettimään, miten omaisuus jaetaan avioliiton tai rekisteröidyn parisuhteen päättyessä – Lähde: SEC(2011) 327.

¹⁷ Noin 450 000 eurooppalaista perhettä joutuu järjestelmään kansainvälisiä perintöasioita vuosittain. Niiden rahallisen arvon arvioidaan olevan yli 120 miljardia euroa – Lähde: SEC(2009) 410.

¹⁸ Euroopassa on yli 500 miljoonaa kuluttajaa. Kuluttajajamien osuus EU:n BKT:stä on 56 prosenttia, mikä osoittaa, että kuluttajilla on valtava voima työntää Euroopan taloutta eteenpäin – Lähde: EU:n kuluttaja-asioiden toimintaohjelma, 2012, COM(2012) 225.

4.1. Lujittaminen

EU:n oikeusasioiden toimintasuunnitelmaa toteutettaessa EU:n olisi ennen kaikkea lujitettava tähänastisia saavutuksia varmistamalla, että perusoikeuksia noudatetaan ja että EU:n lainsäädännön takaamista oikeuksista tulee todellisuutta. EU:n tasolla hyväksytyt välineet on saatettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, ne on pantava täytäntöön ja niitä on sovellettava. Jos kyseisiä oikeuksia ei noudateta, käytössä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot.

i) Perusoikeuksien ylläpitäminen

EU:n olisi jatkettava toimiaan sen varmistamiseksi, että perusoikeuskirjaa sovelletaan esimerkillisesti. Tämä edellyttää kaikkien EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden toimia niiden pannessa täytäntöön EU:n lainsäädäntöä, jolla edistetään perusoikeuskirjan ja erityisoikeuksia koskevan johdetun oikeuden soveltamista (esimerkiksi henkilötietojen suoja, sukupuolten tasa-arvo, kansalaisoikeudet, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja lasten oikeudet). Nämä oikeudet on ehdottomasti suojattava koko EU:ssa, jotta kansalaiset voivat luottaa Euroopan oikeusalueen asianmukaiseen toimintaan. Näihin oikeuksiin kuuluvat vähemmistöjen ja erityisen heikossa asemassa olevien ihmisten (lapset, rikoksen uhrin ja vammaiset) oikeudet. Lisäksi olisi edelleen torjuttava yhteisin toimin muukalaisvastaista ja rasistista vihapuhetta ja rikoksia EU:ssa. EU:n perusoikeusviraston neuvoilla ja asiantuntemuksella voidaan kehittää EU:n poliittisia toimintalinjoja muun muassa rikosasioissa.

EU:n olisi myös jatkettava työtä sen varmistamiseksi, että naiset ja miehet saavat samasta työstä samat palkka- ja eläke-edut ja pystyvät osallistumaan tasa-arvoisesti työmarkkinoille, myös ylimmän johdon tehtäviin. Näillä toimilla Eurooppaa voidaan auttaa hyödyntämään kaikki käytettävissä olevat kyvyt.

ii) Tehokkaiden oikeussuojakeinojen varmistaminen

Oikeuksia ei ole olemassa ilman tehokkaita oikeussuojakeinoja. EU:n olisi jatkettava toimiaan, joilla varmistetaan, että jokaisella on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa, jos Euroopan unionin lainsäädäntöä rikotaan (perusoikeuskirjan 47 artikla). Tämä koskee myös tapauksia, joissa kansalaisten on kansallisten menettelyjen monimutkaisuuden vuoksi suhteettoman vaikeaa vedota EU-lainsäädännön mukaisiin oikeuksiinsa rajat ylittävissä tapauksissa.

Jäsenvaltioiden olisi jatkossakin edistettävä riita-asioiden nopeaa ratkaisemista lisäämällä EU:ssa kehitettyjen muuntyyppisten oikeuslaitoksen ulkopuolisten oikeussuoja- ja muutoksenhakukeinojen käyttöä, koska ne voivat tarjota riitoihin nopean, tehokkaan ja edullisen ratkaisun. Tällaisia mekanismeja ja välineitä ovat muun muassa sovittelu, vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelmät, verkkovälitteinen riidanratkaisu, sisämarkkinoiden ongelmanratkaisuverkko SOLVIT, eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely ja vastikään hyväksytty eurooppalainen tilivarojen turvaamismääräys.

Hallinnollisilla muutoksenhakumenettelyillä, kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten työllä ja tasa-arvoelimityksellä käynnistetyillä menettelyillä voidaan myös saavuttaa tuloksia. Kansallisten viranomaisten tai hallintoelinten välisellä tiiviillä yhteistyöllä on erityisen suuri merkitys vapaan liikkuvuuden ja henkilötietojen suojaamisen kaltaisten EU-oikeuksien vaikuttavuuden takaamisessa. Jotta EU:n laajuisiin kuluttajansuojalainsäädännön rikkomisiin voidaan paneutua tarmokkaammin, kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten välistä yhteistyötä on tehostettava. Täytäntöönpanoviranomaisten riippumattomuus on varmistettava, kun sitä edellytetään EU-lainsäädännössä esimerkiksi tietosuojaviranomaisten osalta.

Myös hyvin toimivat oikeusjärjestelmät, joissa käsitellään hallinnollisia asioita, ovat ratkaisevan tärkeitä EU:n lainsäädännön vaikuttavuudelle.

iii) Oikeusalan koulutus

EU:n lainsäädännöllä on niin suuri vaikutus Euroopan kansalaisten ja yritysten jokapäiväiseen elämään, että kaikkien kansallisten oikeusalan toimijoiden – muun muassa lakimiehet, haastemiehet, tuomarit ja syyttäjät – olisi tunnettava myös EU:n lainsäädäntöä. Heidän pitäisi pystyä tulkitsemaan EU:n lainsäädäntöä ja valvomaan sen noudattamista käytännössä oman kansallisen lainsäädännön ohella. Unionin hajautetussa oikeusjärjestelmässä kansallisten tuomarien on usein muututtava ”unionin oikeuden tuomareiksi” pystyäkseen suorittamaan tehtävänsä.

EU:n lainsäädännön opettaminen oikeusalan toimijoille on tämän vuoksi erittäin tärkeää sen varmistamiseksi, että EU:n lainsäädäntö pannaan asianmukaisesti täytäntöön ja sitä sovelletaan oikein. Näin voidaan myös lisätä luottamusta toisten maiden järjestelmiin ja mahdollistaa oikeusalan toimijoiden rajat ylittävä yhteistyö ja luottamus.

EU:n lainsäädäntöön liittyvää koulutusta annettiin yli 130 000 oikeusalan toimijalle vuosina 2011 ja 2012. Koulutukseen osallistui neljäsosa EU-maiden tuomareista ja syyttäjistä. Nyt on aika nostaa koulutus seuraavalle tasolle ja tutustuttaa tuomioistuinten henkilöstö ja muut oikeusalan toimijat EU:n lainsäädäntöön alusta alkaen. Kokemukset Euroopan juridisesta koulutusverkostosta olisi koottava yhteen, ja kaikkien uusien tuomarien ja syyttäjien olisi osallistuttava verkoston toimintaan. Myös verkko-oppimisen mahdollisuudet olisi hyödynnettävä täysimääräisesti.

EU:n pitäisi käyttää tehokkaasti kaikkia olemassa olevia verkostoja, jotka helpottavat oikeusalan toimijoiden koulutusta, ja auttaa saavuttamaan tavoitteena oleva EU:n lainsäädäntöä koskevaa koulutusta saaneiden 50 prosentin osuus – yhteensä 700 000 henkilöä – viimeistään vuonna 2020. Komissio on valmis tukemaan näitä toimia: koulutuksen tärkeys käy ilmi oikeusalan vuosien 2014–2020 rahoitusohjelmasta. Ohjelman 378 miljoonan euron kokonaisbudjetista 35 prosentilla tuetaan kaikkien oikeusalan ammattien laadukkaita eurooppalaisia koulutushankkeita ja autetaan jakamaan parhaita käytänteitä, jotka liittyvät muun muassa opetussuunnitelmiin tai vuorovaikutteisiin koulutusmenetelmiin.

iv) Tieto- ja viestintäteknologia

Tieto- ja viestintäteknologia (sähköinen oikeudenkäyttö, e-Justice) auttaa kansalaisia ja yrityksiä käyttämään oikeussuojakeinoja.

Euroopan oikeusportaalista¹⁹ ja kansalaisten ja yrittäjien oikeuksista tietoa antavista muista kanavista (esimerkiksi Sinun Eurooppasi -neuvonta²⁰), olisi kehitettävä operatiivisia välineitä, joilla helpotetaan oikeussuojakeinojen saatavuutta sekä poistetaan byrokratiaa ja turhia menettelyjä jäsenvaltioissa, erityisesti siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Euroopan oikeusportaali voi helpottaa myös rajat ylittävää yhteistyötä esimerkiksi tarjoamalla kansalaisille ja alan toimijoille kaikille EU:n virallisille kielille käännettyjä malleja ja lomakkeita. Kansallisten rekisterien yhteenliittämällä EU:n tasolla voitaneen varmistaa, että oikeusalan toimijat, kansalaiset ja yritykset saavat tarvitsemansa tiedot muista jäsenvaltioista. Näihin rekistereihin pitäisi sisältyä yritys-, maa- ja maksukyvyttömyysrekisterit sekä testamenttirekisterit.

¹⁹ <https://e-justice.europa.eu/>

²⁰ <http://europa.eu/youreurope/>

Sähköisen oikeudenkäytön välineistä on hyötyä muussakin kuin rajatylittävissä toiminnoissa. Kansalaisten, oikeusalan toimijoiden, yritysten ja tuomioistuinten välinen suora sähköinen viestintä on toteutumassa Euroopan oikeusalueella, ja EU:n olisi tuettava aloitteita tällä alalla. Käynnissä olevien rakenneuudistusten ja julkishallinnon nykyaikaistamisen vuoksi kansallisten oikeusjärjestelmien digitalisoinnista on tulossa keskeinen väline, jolla varmistetaan kansallisten oikeusjärjestelmien tuloksellinen toiminta.

EU:n olisi kannustettava sähköisten välineiden käyttöön, koska ne voivat tarjota kansalaisille, yrityksille, oikeusalan toimijoille ja tuomioistuimille todellisia etuja, muun muassa pääsyn muiden jäsenvaltioiden tuomioistuinten oikeuskäytäntöön.

v) Operatiivinen yhteistyö

Oikeusalan toimijoiden on tehtävä kaikkialla Euroopassa yhteistyötä, jotta he voivat vaihtaa tietoja nopeasti ja turvallisesti ja saada apua muiden maiden vastaavilta toimijoilta. Kaikkien osapuolten välisen operatiivisen yhteistyön tiivistäminen on erittäin tärkeää erityisesti siksi, että voidaan parantaa keskinäistä luottamusta.

Siviili- ja rikosoikeudellisissa asioissa käytössä olevia mekanismeja ja verkostoja, kuten Euroopan oikeudellisia verkostoja, olisi vahvistettava ja niiden potentiaalia hyödynnettävä täysimääräisesti, myös verkossa.

Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (Eurojust) on suoritettava kaikki sille kuuluvat tehtävät hyödyntäen käynnissä olevia uudistuksiaan. Se on edelleen tärkeä EU-elin, joka koordinoi rikossyytteiden nostamista myös Euroopan syyttäjänviraston perustamisen jälkeen. Syyttäjänvirasto puolestaan keskittyy ainakin toimintansa alkuvaiheessa Euroopan unionin taloudellisia etuja haittaavien petosten torjuntaan. Muun kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa Eurojustilla on keskeinen rooli, minkä vuoksi sen toimintakykyä on entisestään vahvistettava. Tässä yhteydessä on käytettävä yhteisten tutkintaryhmien koko potentiaalia.

4.2. Kodifiointi

Voimassa olevan lainsäädännön ja käytänteiden kodifioinnilla voidaan lisätä lainsäädännön tuntemusta, ymmärtämistä ja käyttöä, edistää keskinäistä luottamusta, parantaa johdonmukaisuutta ja oikeusvarmuutta sekä edistää yksinkertaistamista ja byrokratian vähentämistä. Joissakin tapauksissa oikeudenkäyttöön tai sitä koskevaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön liittyvän EU:n voimassa olevan lainsäädännön joidenkin osien kodifiointi voi olla hyödyllistä, koska se lisää lainsäädännön johdonmukaisuutta ja selkeyttä kansalaisten ja muiden toimijoiden näkökulmasta.

- **Siviili- ja kauppaoikeus:** EU on vuodesta 2000 antanut huomattavan määrän säännöksiä siviili- ja kauppaoikeudellisissa sekä lainvalintaa koskevissa asioissa. EU:n olisi tarkasteltava sitä, olisiko voimassa olevien välineiden kodifiointi hyödyllistä erityisesti lainvalinnan alalla.
- **Kuluttajien oikeudet:** Voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvia lähentämisalotteita olisi harkittava ja arvioitava sen jälkeen kun on arvioitu kuluttajansuojadirektiivin ja kuluttajansuojalainsäädäntöön kuuluvan muun unionin säännösten yleistä toimivuutta. Tavoitteena pitäisi olla kuluttajien tietoisuuden lisääminen omista oikeuksistaan, osittain päällekkäisten direktiivien yksinkertaistaminen ja yritysten auttaminen soveltamaan samaa sääntökokonaisuutta eri asiayhteyksissä.

- **Rikosoikeus:** Rikosasioissa sovellettavia prosessuaalisia oikeuksia koskeva EU:n lainsäädäntö sisältyy nykyään moniin säädöksiin, jotka on laadittu ja annettu asteittain viime vuosina. Tasapuolisten toimintaedellytysten ja epäiltyjen oikeuksien suojan lujittamiseksi olisi selvitettävä, onko rikosasioissa sovellettavat prosessuaaliset oikeudet syytä koota yhteen säädökseen.

Jotta voidaan lisätä luottamusta ja keskinäistä yhteistyötä, huomiota olisi kiinnitettävä myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka liittyy sääntöihin ja periaatteisiin, joita kansallisten hallintoviranomaisten on sovellettava EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa.

4.3. Täydentäminen

Oikeusasioden politiikka on dynaaminen ala, jonka kehitykseen vaikuttaa erityisesti kansalaisten ja yritysten lisääntynyt liikkuvuus. Tämän vuoksi on ehkä laadittava aloitteita, joilla tarvittaessa täydennetään alan voimassa olevia politiikkalinjauksia ja säädöksiä. Tavoitteena pitäisi aina olla keskinäisen luottamuksen lisääminen, kansalaisten elämän helpottaminen ja talouskasvun edistäminen. Tällaisten täydentävien aloitteiden tarvetta ja lisäarvoa on arvioitava yhtä huolellisesti kuin muillakin EU:n politiikan aloilla. Lisäksi on aina otettava huomioon jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja perinteiden moninaisuus. Valittavat lähestymistavat – esimerkiksi vastavuoroinen tunnustaminen, sovellettavan lain määrittäminen, perinteinen lainsäädäntöjen lähentäminen ja valinnainen aineellisen tai prosessioikeusjärjestelmän yhdenmukaistaminen – riippuvat käsiteltävänä olevasta asiasta.

Keskinäisen luottamuksen lisääminen. Keskinäinen luottamus edellyttää riippumattomia, laadukkaita ja tehokkaita oikeusjärjestelmiä. Olemassa olevat ja havaitut uudet puutteet olisi korjattava, jotta kansalaiset ja yritykset voivat täysin luottaa oikeuslaitoksen, jonka kanssa ovat tekemisissä. Varmuus siitä, että molempien osapuolten prosessuaalisia oikeuksia suojellaan, on tärkeä tekijä keskinäisen luottamuksen varmistamisessa sekä siviili- että rikosasioissa. On tarpeen tarkastella, olisiko siviiliprosessioikeuteen liittyviä oikeuksia vahvistettava. Tämä koskee esimerkiksi asiakirjojen tiedoksiantoa ja todisteiden hankkimista sekä sen varmistamista, että lapsen etu on ensisijainen lähtökohta. Rikosasioissa tehtävän yhteistyön sujuvoittamiseksi välineiden vastavuoroista tunnustamista voitaisiin edelleen tehostaa hyödyntäen tähänastista työtä. Tehostaminen voisi koskea muun muassa taloudellisten seuraamusten, menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten ja oikeudenmenetyksen tunnustamista. Euroopan syyttäjänviraston perustamisen jälkeen käytäntö osoittaa, tarvitaanko täydentäviä toimia.

Talouskasvun edistäminen. Täydentäviä oikeusasioden politiikkaa koskevia aloitteita voidaan tarvita myös kasvun edistämiseksi esimerkiksi siirtymällä selvemmin kohti EU:n ”tervehdyttämis- ja elvyttämiskulttuuria” maksukyvyttömyysasioissa. Maksukyvyttömyyslainsäädäntöä koskevat vähimmäistason normit voisivat olla houkuttelevia kaikille jäsenvaltioille, jotta ne voisivat antaa taloudellisissa vaikeuksissa oleville kannattaville yrityksille mahdollisuuden toiminnan saneeraukseen jo varhaisessa vaiheessa. Teknologian kehitys erityisesti markkinoilla, joilla on merkittäviä mahdollisuuksia kasvuun (kuten pilvipalvelujen markkinoilla), edellyttää EU:n siviilioikeuden olevan ajan tasalla. Selkeämmällä ja johdonmukaisemmalla siviili- ja sopimusoikeudellisella kehityksellä, mukaan lukien sellaiset valinnaiset järjestelmät, joissa kunnioitetaan toissijaisuusperiaatetta ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien moninaisuutta, voitaisiin vastata tähän haasteeseen tarjoamalla yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset, samalla kun kuluttajien edut turvataan. Kuluttajansuojaa koskevien oikeuksien noudattamisen valvonta toteutetaan edelleen kansallisella tasolla, vaikka rajatylittävä kauppa lisääntyy. Voimassa olevien

kuluttajansuojalakien tiukemman noudattamisen tai selkiyttämisen pitäisi osaltaan vahvistaa kuluttajien luottamusta.

Kansalaisten elämän helpottaminen. Jotta kaikki kansalaiset voivat käyttää täysipainoisesti oikeuttaan osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa ja jotta liikkuvat EU-kansalaiset voivat paremmin integroitua vastaanottajamaahansa, voitaisiin harkita perussopimukseen sisältyviä kansalaisoikeuksia täydentävien säännösten antamista. Jotta vältettäisiin esimerkiksi väestörekisteriotteisiin liittyvät ongelmatilanteet, EU:n pitäisi arvioida lisätoimien tarvetta. Niihin voisivat kuulua esimerkiksi sukunimiä koskevat säännöt, joilla täydennetään nykyisiä ehdotuksia, joiden tavoitteena on helpottaa niiden virallisten asiakirjojen hyväksymistä, joilla on erityisen suuri käytännön merkitys kansalaisten tai yritysten käyttäessä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Rikosasioissa uhrin ei aina saa riittävän suurta korvausta etenkin rikosentekijältä. Toimia tilanteen korjaamiseksi olisi tutkittava. Lisäksi romanien kansalliset integrointistrategiat olisi muutettava konkreettisiksi kansallisen ja paikallisen tason toimiksi. Tämä edellyttää EU:n varojen käytön optimointia ja parempaa kohdentamista nimenomaan romanien osallistamiseen.

EU:n on oltava aktiivinen **kansainvälisillä foorumeilla** ja toimiessaan kumppaniensa kanssa, jotta voidaan varmistaa EU:n kansalaisten ja yritysten oikeuksien noudattaminen kolmansien maihin suuntautuissa toiminnaissa. Tavoitteena olisi oltava, että tähänastiset oikeusalan saavutukset EU-tasolla, jotka liittyvät oikeuksien puolustamiseen ja normien asettamiseen esimerkiksi henkilötietojen suojaamisessa, saavat tukea ja edistävät EU:n ja kolmansien maiden välisiä suhteita. Erityistä huomiota kiinnitetään tulevaisuudessa oikeusjärjestelmien toimivuuden edistämiseen etenkin laajentumisprosessissa mukana olevissa maissa ja naapurimaissa. Monenvälisellä tasolla painopisteenä on tehostaa yhteistyötä Haagin kansainvälisessä yksityisoikeuden konferenssissa, jossa EU puhuu yhdellä äänellä siviili- ja kauppaoikeuden aloilla.

EU:n liittymisellä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on keskeinen merkitys Euroopan oikeusalueeseen sisältyvälle perusoikeuksien arkkitehtuurille. Komissio on neuvotellut liittymisestä neuvoston toimeksiannon pohjalta vuodesta 2010, ja liittymisen viimeisetkin esteet on nyt poistettava. Kun unionin tuomioistuin on antanut lausunnon neuvottelujen tuloksista, EU:n pitäisi kyseinen lausunto kokonaisuudessaan huomioon ottaen toteuttaa kaikki tarvittavat toimet saattaakseen neuvottelut nopeasti päätökseen. Myös sopimuksen ratifiointiprosessi olisi toteutettava kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, jotta perussopimuksissa asetettu velvoite täyttyy.

5. PÄÄTELMÄ

Oikeusasioden politiikan merkitys EU:n yhdentymisessä kasvaa koko ajan, ja siitä on tullut monille kansalaisille hyvin konkreettinen asia. Sillä on merkittävä rooli, kun puolustetaan unionin perustan muodostavia yhteisiä arvoja, nopeutetaan talouskasvua ja parannetaan EU:n muiden politiikkatoimien tuloksia. Asianmukaisesti suunnitellulla EU:n oikeusasioden politiikalla voidaan varmistaa, että etenkin oikeuttaan liikkua vapaasti käyttävät kansalaiset ja yritykset hyötyvät käytännössä luotettavasta ja hyvin toimivasta yhteisestä Euroopan oikeusalueesta.

Tässä vuoteen 2020 ulottuvassa EU:n oikeusasioden toimintasuunnitelmassa esitetään komission suuntaviivat EU:n työn poliittiselle suunnalle tulevina vuosina. Näistä kysymyksistä aloitetaan keskustelu Euroopan parlamentin, neuvoston ja yleisön kanssa. Tämän keskustelun tulosten pitäisi myös kannustaa Eurooppa-neuvostoa määrittelemään

strategiset suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 68 artiklan mukaisesti.

Näihin komission suuntaviivoihin sisältyvien toimien toteuttaminen edellyttää EU:n toimielinten ja kaikkien jäsenvaltioiden jatkuvia määrätietoisia toimia sekä täysipainoisen osallistumismahdollisuuden antamista kaikille sidosryhmille, joita ovat erityisesti kansalaiset oikeusjärjestelmän loppukäyttäjinä, tuomioistuimet ja oikeusalan toimijat. Sidosryhmien osallistuminen on ratkaisevan tärkeää kehitettäessä ratkaisuja, joilla voidaan vastata kansalaisten ja yritysten todellisiin jokapäiväisen elämän haasteisiin ja täyttää kaikkien odotukset. Näiden toimien ansiosta oikeusasioilla ja kansalaisoikeuksilla ei pitäisi olla EU:ssa kansallisia rajoja vuonna 2020.



Strasbourg 11.3.2014
COM(2014) 154 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Avoin ja turvallinen Eurooppa: suunnitelma käytäntöön

{SWD(2014) 63 final}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Avoim ja turvallinen Eurooppa: suunnitelma käytäntöön

JOHDANTO

Viiden viime vuoden aikana on kehitetty Euroopan avoimuuden ja turvallisuuden lisäämistä edistävää politiikkaa. Eurooppa-neuvosto laatii kesäkuussa 2014 strategiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisen syventämiselle.

Neuvosto tunnustaa, että unionin yhteisiin haasteisiin on vastattava yhdessä, sen huomattavan edistyksen pohjalta, joka on tapahtunut sen jälkeen, kun Tukholman ohjelmassa asetettiin vuonna 2009 kunnianhimoiset tavoitteet. Sen jälkeen on vihdoin sovittu yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä, joka asettaa paremmat suojelua tarvitsevia koskevat normit. Schengen-alueella – joka on yksi Euroopan yhdentymishankkeen suosituimmista saavutuksista – on lujitettu. Laillisen maahanmuuton kanavia on vahvistettu. Maahantulolle ja maassa oleskelulle on nyt selvemmät ehdot ja maahanmuuttajilla on yhtäläiset oikeudet. Yhteistä viisumipolitiikkaa on muutettu huomattavasti, mikä on helpottanut laillisten matkustajien pääsyä Euroopan unioniin ja edistänyt siten unionin talouskasvua. Useita maita koskevat viisumivaatimukset on poistettu.

Turvallisuuden alalla lainsäädäntö ja käytännön yhteistyö tarjoavat nyt yhteisiä välineitä, joilla autetaan suojelemaan eurooppalaisia yhteiskuntia ja talouksia vakavalta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta. Lisääntynyt yhteistyö lainvalvonnassa on osoittautunut olennaiseksi tekijäksi yhteisten uhkien, kuten ihmiskaupan, terrorismin, tietoverkkorikollisuuden ja korruption, torjunnassa.

EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalle on myös luotu kehys, joka on antanut EU:lle mahdollisuuden toimia laajassa mittakaavassa naapurimaidensa ja kauempanakin sijaitsevien maiden kanssa, sekä osallistua käynnissä oleviin YK:n ja valtioiden johtamiin aloitteisiin muuttoliikkeen ja kehityksen aloilla.

Vaikka Tukholman jälkeiset saavutukset ovatkin huomattavia, työ ei missään tapauksessa ole valmis. Vielä on paljon tehtävää, jotta varmistetaan olemassa olevien välineiden täytäntöönpano ja valvonta kaikilta osin. Turvapaikkalainsäädäntö on saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä yhdenmukaisesti. Yhteisen maahanmuuttopolitiikan oikeudellisen kehyksen laatiminen on vielä kesken, ja kotouttamisen alalla tarvitaan lisätoimia. Turvallisuusasioita on selvitettävä edelleen, ja jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen välistä yhteistyötä lainvalvonnassa on selvästi lisättävä. Lainsäädännön ja politiikan vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin on oltava keskeinen osa poliittista päätöksentekoa.

EU ja sen jäsenvaltiot kohtaavat myös uusia haasteita. Eurooppa on osa globalisoitunutta ja verkottunutta maailmaa, missä kansainvälisen liikkuvuuden odotetaan lisääntyvän. Yhä suurempi määrä ihmisiä haluaa tulla Eurooppaan – jotkut tilapäisesti, kuten matkailijat, opiskelijat ja palveluntarjoajat, ja toiset taas pysyvämmän, kuten työntekijät tai suojelua tarvitsevat. EU tulee kokemaan väestörakenteen muutoksia, kaupungistumisen lisääntymistä, yhteiskuntien monimuotoisuuden lisääntymistä ja työvoimapulaa. Ratkaisevan tärkeää on maksimoida hyödyt, joita sisäpolitiikalla voidaan saavuttaa talouskasvun edistämisen kannalta, ja houkutellessa sopivaa ammattitaidon omaavia ihmisiä sekä laillisia matkailijoita Eurooppaan.

Eurooppa joutuu myös kohtaamaan maailman monien osien ja erityisesti lähimpien naapureidensa epävakauden seuraukset. Arabikevään ja Syyrian nykyisen kriisin kaltaiset

tapahtumat edellyttävät asianmukaisia ja koordinoituja toimia vastauksena eri ryhmistä koostuviin muuttovirtoihin, ja tarvitaan lisäponnisteluja, jotta vältetään uudet tragediat Välimerellä.

Nopeasti kehittyvä tekniikka tarjoaa uusia mahdollisuuksia talouskasvuun ja muuttaa perusteellisesti ihmisten yhteydenpitotapoja. Nämä muutokset aiheuttavat myös uusia haasteita turvallisuuden suhteen. Tietoverkkorikollisuus on kasvava huolenaihe, ihmiskauppa muuttuu aina vain monimutkaisemmaksi, rajat ylittävä järjestäytynyt rikollisuus on saanut uusia ilmenemismuotoja ja terrorismi uhkaa yhä turvallisuutta. Meidän on käytettävä hyväksemme teknisiä innovaatioita ja tiedettä, jotka voivat auttaa selviytymään näistä riskeistä. EU:n on jatkettava turvallisuusvalmiuksia ja sietokykyä lisäävien välineiden käyttöönottoa hyödyntäen erityisesti tutkimus- ja kehitysohjelmansa Horisontti 2020.

Keskinäinen riippuvuus lisääntyy maailmassa jatkuvasti, ja siksi sisäasioihin liittyvät kysymykset on sisällytettävä EU:n yleiseen ulkopolitiikkaan, mikä mahdollistaa tehostetun vuoropuhelun ja yhteistyön kolmansien maiden kanssa. Johdonmukaisuus ja yhtenäisyys ulkopolitiikan kanssa auttavat ennakoimaan haasteita, saavuttamaan paremmin EU:n tavoitteet, edistämään sen arvoja ja täyttämään sen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Tätä strategista pohdintaa käydään aikana, jolloin Eurooppa pyrkii vähitellen irti talous- ja sosiaalikriisistä, joka on jättänyt jälkensä: työttömyys on yhä suurta ja yhteiskuntamme ovat entistä haavoittuvampia ja alttiimpia muukalaisvihalle. Juuri tällaisissa olosuhteissa poliittisten päättäjien on ryhdyttävä määrätietoisesti toimiin sellaisen avoimen ja turvallisen Euroopan varmistamiseksi, jossa taataan EU:n perusoikeuskirjan mukaiset perusoikeudet, joita EU:n toimielinten on kunnioitettava hyväksyessään ja pannessaan täytäntöön lainsäädäntöä ja joita jäsenvaltioiden on kunnioitettava toimiessaan EU:n lainsäädännön soveltamisalalla. Sisäasiain alan politiikalla edistetään ja suojellaan eurooppalaisia arvoja ja tarjotaan näin kansalaisille mahdollisuus turvalliseen ja suojattuun elämään sekä yhteiskuntiamme rikastuttavaan monimuotoisuuteen.

Komissio kuuli tämän tiedonannon valmistelussa monia eri sidosryhmiä ja asianomaisia osapuolia erityisesti 29. ja 30. tammikuuta 2014 pidetyssä ”Open and Safe Europe: What's next?” -sidosryhmäkonferenssissa sekä julkisissa kuulemisissa, jotka houkuttelivat paljon osallistujia. Myös Euroopan parlamentissa, neuvostossa, alueiden komiteassa ja EU:n virastojen hallintoneuvostoissa keskusteltiin tulevasta politiikastamme.

Sisäpolitiikkaa koskevan keskustelun on perustuttava näyttöön. Siksi tähän tiedonantoon liitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa on esitetty joukko asiaa koskevaan pohdintaan liittyviä tilastotietoja.

POLIITTISET PAINOPISTEET

1. TEHOKAS MAAHANMUUTTOA JA LIIKKUVUUTTA KOSKEVA POLITIIKKA

Väestörakenteen muutokset, erityisesti työikäisen väestön kutistuminen Euroopassa, yhdessä tiettyjen alojen (varsinkin tekniikan, tietotekniikan ja terveydenhuollon) ammattitaitoisen työvoiman huomattavan puutteen kanssa ovat EU:n tuottavuuden ja siten sen talouden elpymisen kannalta haitallisia. Lisääntyvä maailmanlaajuinen kilpailu ammattitaidosta ja kyvyistä vaikuttaa monien jäsenvaltioiden työmarkkinoihin ja on tulevana vuosikymmenenä Euroopan taloudellisen vaurauden kannalta ratkaiseva tekijä.

EU on 15 viime vuoden aikana soveltanut alakohtaista lähestymistapaa lailliseen maahanmuuttoon. Sen tuloksena on laadittu yhteinen lainsäädäntökehys, jolla säännellään tiettyjen henkilöryhmien maahantuloa, tunnustetaan oikeudet ja määrätään seuraamuksia rikkomuksista. Se on myös edistänyt jäsenvaltioiden yhteistä sitoutumista kotouttamiseen ja

palauttamiseen. Nyt on aika yhdistää tämä kaikki yhtenäisemmäksi EU:n yhteiseksi maahanmuuttopolitiikaksi, jossa otetaan huomioon myös talouden tarpeet niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä.

1.1. Maahanmuuton ja kotouttamisen hyötyjen maksimointi

Euroopassa tarvitaan hallittua maahanmuuttopolitiikkaa, joka edistää tehokkaasti älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020 -strategiaa. Euroopan on houkuteltava uusia kykyjä ja kilpailtava maailmanlaajuisesti. Synergiat muiden politiikanalojen kanssa ovat tärkeitä. EU:n olisi varmistettava yhdenmukaisuus esimerkiksi maahanmuutto- sekä työllisyys-, koulutus-, kehitys- ja kauppapolitiikkojen välillä ja mahdollistettava palveluja tarjoavien, pitkälle koulutautuneiden ammattilaisten lyhytaikainen oleskelu. Kansainvälisten opiskelijoiden houkuttelu maahan ja sinne jäämiseen sekä laillisesti maassa oleskelevien maahanmuuttajien koulutuksen edistäminen auttavat varmistamaan EU:n työmarkkinoilla tulevaisuudessa tarvittavan osaamisen tarjonnan.

Jotta voidaan tunnistaa paremmin, millä talouden aloilla ja mihin ammatteihin on vaikea löytää työntekijöitä tai sopivaa osaamista, jäsenvaltioiden, yritysten ja ammattiyhdistysten on tehtävä rakenteellisten vuoropuhelujen avulla yhteinen arviointi työvoiman muuttoliikkeen ja kauppaan liittyvän liikkuvuuden kysynnästä. Koska jäsenvaltioilla voi olla erilaisia tarpeita, kannattaisi perustaa EU:n tason koordinoitua, jolla varmistettaisiin, että maahanmuutto ja liikkuvuus vaikuttavat EU:n talouteen myönteisesti.

Samanaikaisesti olisi vahvistettava toimenpiteitä, joilla hyödynnetään täysimääräisesti jäsenvaltioissa jo laillisesti oleskelevien maahanmuuttajien voimavarat, koska heidän työllisyysasteensa on tällä hetkellä reilusti alle keskiarvon ja monet ovat sosiaalisesti erittäin syrjäytyneitä. Olemassa olevia työnhakijoiden ja työpaikkojen yhteensovitusmekanismeja, kuten EURESia ja EU:n osaamispäätöksiä, olisi edelleen parannettava ja laajennettava koskemaan kolmansien maiden kansalaisia. Lähtöä edeltävät toimenpiteet voivat olla hyödyllisiä, jos niillä annetaan maahanmuuttajille tietoa tai koulutusta tai autetaan tutkintojen tunnustamisessa, mutta niitä ei saisi pitää unioniin pääsyn ehtona. Maahanmuuttajien yrittäjyyttä olisi edistettävä takaamalla lupien pysyvyys ja helpottamalla tiedonsaanti- ja verkostoitumismahdollisuuksia.

Eläkeoikeuksien ja sosiaalietuuksien siirrettävyyttä on edelleen parannettava, jotta esimerkiksi siirtotyöläiset voivat siirtää työeläkeoikeutensa alalta toiselle ja maasta toiseen, myös kolmansiin maihin, yhtä laajasti kuin EU:n kansalaiset.

Kykyjen houkuttelemiseksi EU:n olisi edelleen kannustettava ja tehostettava ulkomaalaisten tutkintotodistusten ja ammattipätevyyden tunnustamista, mikä auttaisi myös hyödyntämään laillisesti maassa oleskelevien maahanmuuttajien osaamista ja ammattitaitoa. EU voisi myös avata tätä tarkoitusta varten keskustelun kansainvälisten kumppaniensa kanssa. Osana EU:n houkuttelevuutta opiskelijoiden ja tutkijoiden pitäisi voida hyödyntää helpompia ja nopeampia viisumimenettelyjä.

Olemassa olevat maahanmuuttajien maahantulon sallimista ja heidän oikeuksia koskevat EU:n säännöt on pantava tehokkaasti ja yhdenmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Voimassa olevan laillista maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön arviointi auttaisi määrittämään puutteet, lisäämään yhdenmukaisuutta ja arvioimaan nykyisen lainsäädännön vaikutuksia. Lisätoimia voitaisiin toteuttaa maahantulon sallimista sekä kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia koskevien olennaisten ehtojen kokoamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Se olisi askel kohti ”yhtenäistä maahanmuuttoaluetta”, jonka tavoitteena on helpottaa kolmansien maiden kansalaisten liikkumista EU:n sisällä, muun muassa tunnustamalla vastavuoroisesti kansalliset luvat.

Euroopan unioni on monimuotoinen yhteisö, jossa kotoutuminen on edelleen haastavaa. Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi ja täyden hyödyn saamiseksi maahanmuutosta on vahvistettava sitoutumista tehokkaaseen maahanmuuttajien kotouttamiseen työmarkkinoilla ja vastaanottavissa yhteiskunnissa. Näissä toimissa olisi kiinnitettävä entistä enemmän huomiota sukupuolijakauman tasapainoon ja puuttava merkittävään eroon maahanmuuttajanaisten työllistymisessä miehiin nähden. On varmistettava kaikkien oikeudenmukainen kohtelu ja syrjimätön pääsy työmarkkinoille. Haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien, varsinkin naisten, nuorten ja yksin matkustavien lasten, on saatava kohdennettua tukea, ja lapsen etuun perustuvaa lähestymistapaa olisi noudatettava käytännössä YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisesti. Onnistuneita toimintatapoja voitaisiin tunnistaa ja parhaita käytäntöjä jakaa aiemman kotouttamiseen liittyvän työn pohjalta. Paikallis- ja alueviranomaisten valmiuksien lisäämistä ja osallistamista on ehdottomasti jatkettava, koska ne ovat kotouttamispolitiikan eturintamassa.

1.2. Uskottava lähestymistapa laittomaan maahanmuuttoon ja palauttamiseen

Laittoman maahanmuuton ehkäiseminen ja vähentäminen on hallitun maahanmuuttojärjestelmän olennainen osa. Laittoman maahanmuuton vähentämiseen tarvitaan useita toimenpiteitä. Laiton maahanmuutto yhdistyy usein ihmisten salakuljetukseen ja ihmiskauppaan, ja sen käynnistäjänä on usein laittomia työpaikkoja tarjoavien työnantajien esittämä kysyntä. Yhteistyö lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on olennaista, ja sen pitäisi olla keskeinen osa EU:n ulkoisia toimia, myös kehitysyhteistyötä.

Ihmisten salakuljetusta koskevat nykyiset säännöt voitaisiin arvioida perusteellisesti, ja uudessa kattavassa EU:n strategiassa voitaisiin hyödyntää olemassa olevia välineitä kaikin tavoin sekä puuttua laittoman maahanmuuton kysyntäpuoleen ja siinä mukana olevien rikollisverkostojen toimintaan. Ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä, kuten tiedotuskampanjoita lähtö- ja kauttakulkumaissa, pitäisi toteuttaa nykyistä enemmän ihmisten varoittamiseksi laittoman maahanmuuton riskeistä.

Unioni asettaa edelleen etusijalle vapaaehtoiseen paluuseen liittyvät toimet, ja huomiota olisi kiinnitettävä avustettuun vapaaehtoiseen palaamiseen ja uudelleenkotouttamiseen liittyviin unionin toimenpiteisiin, joita voitaisiin toteuttaa tiiviissä yhteistyössä lähtömaiden, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Samanaikaisesti EU:n on jatkettava yhteistyötä kolmansien maiden kanssa sen varmistamiseksi, että täytetään kaikilta osin olemassa olevat kolmansien maiden kanssa tehtyjen kansainvälisten sopimusten mukaiset takaisinottovelvollisuudet, jotka takaavat niiden kolmansien maiden kansalaisten tehokkaan palauttamisen, joilla ei ole laillista oikeutta jäädä unioniin. Uusia takaisinottosopimuksia muiden tärkeiden lähtömaiden kanssa on ehkä harkittava, ja kaikki EU:n ulkoisen toimialueen olemassa olevat mahdollisuudet on hyödynnettävä. EU:n olisi jatkettava palauttamispolitiikan toteuttamista noudattaen yhteisiä normeja, joilla varmistetaan luotettava ja inhimillinen palauttaminen kunkin yksilön perusoikeuksia ja ihmisarvoa kunnioittaen.

2. SCHENGEN, VIISUMIT JA ULKORAJAT

2.1. Schengen

Schengen-alue, jolla ihmiset voivat matkustaa ilman tarkastuksia, on Euroopan unionin rakentamisen ydin. Euroopan unionin kansalaiset tekevät joka vuosi yli 1,25 miljardia matkailuun, liiketoimintaan tai ystävien tai sukulaisten tapaamiseen liittyvää matkaa kaikkialla Euroopassa ilman esteitä sisärajoilla. Tämä vapaa liikkuvuus on kansalaisten keskuudessa suosittua ja tuottaa unionin taloudelle valtavia etuja. Schengen-alueen luominen on saatava päätökseen. Hiljattain sovittujen Schengen-alueen hallintoon tehtävien muutosten

tehokas toteuttaminen on siinä keskeinen tekijä. Se auttaisi lisäämään vastavuoroista luottamusta Schengen-valtioiden välillä, estäisi väärinkäytökset ja mahdollistaisi sen, että unioni voi toimia tilanteissa, joissa jokin jäsenvaltio ei täytä velvollisuuksiaan ulkorajojen oman osuutensa valvonnassa.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) sujuvaan toimintaan ihmisten turvallisuuden ja vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi. Tämä tehtävä on vuonna 2012 perustetun laaja-alaisista tietojärjestelmistä vastaavan EU:n viraston (eu-LISA) ydinvastuualuetta. Sen lisäksi, että eu-LISA vastaa sekä nykyisten että tulevien tietojärjestelmien tehokkaasta toiminnasta sisäpolitiikan alalla, sen olisi pyrittävä luomaan asiaankuuluvien EU:n virastojen välille tietojärjestelmien turvallisuuteen ja kehitykseen liittyviä synergioita.

2.2. Yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanon tehostaminen

Viisumipolitiikan tavoitteena olisi oltava laillisten matkailijoiden matkustusmahdollisuuksien helpottaminen ja Schengen-alueen tekeminen houkuttelevammaksi kohteeksi kolmansien maiden kansalaisille samalla, kun säilytetään turvallisuuden korkea taso. EU:n edun mukaista on olla avoin vierailijoille, etenkin kun se edistää talouskasvua. On aikaa kehittää yhteinen viisumipolitiikka valmiiksi tarkistamalla Schengenin viisumisäännöstö, jotta varmistetaan Schengen-viisumien käsittelyn suurempi yhdenmukaisuus jäsenvaltioissa ja saadaan päätökseen viisumitietojärjestelmän (VIS) maailmanlaajuinen käyttöönotto. Tämän politiikan vaikutusten arvioimisen jälkeen voitaisiin harkita siirtymistä kohti järjestelmää, joka perustuu enemmän yksilölliseen arviointiin kuin kansallisuuteen.

Meidän olisi jatkettava paikallisen konsuliyhteistyön edistämistä ja tiedonvaihtoa ja pyrkiä myöntämään viisumeja yhdenmukaisemmin ja nopeammin. Schengenin viisumikeskusten perustamista viisumihakemusten kokoamista ja niitä koskevien päätösten tekemistä varten on edistettävä jäsenvaltioiden läsnäolon lisäämiseksi ja järkeistämiseksi kolmansissa maissa.

Järkevään viisumipolitiikkaan olisi kuuluttava myös se, että tarkistetaan säännöllisesti niiden maiden luettelo, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi. Viisumien myöntämisen helpottamista koskevia sopimuksia olisi harkittava silloin, kun viisumivapaus ei ole realistinen vaihtoehto, jotta voidaan helpottaa tiivistä yhteistyötä EU:n ja kumppanismaiden kanssa ja lisätä ihmisten välisiä yhteyksiä. Nykyinen käytäntö, jossa takaisinottosopimus tehdään samanaikaisesti viisumien myöntämisen helpottamista koskevan sopimuksen kanssa, on osoittautunut hyödyllisesti, ja sitä pitäisi jatkaa tulevaisuudessa.

2.3. Ulkorajojen yhdennetty valvonta

Vuosien mittaan on tapahtunut huomattavaa edistystä kohti EU:n ulkorajojen yhdennettyä valvontaa. Frontexin tehtävää on laajennettu sen toimeksiannon tarkistuksen johdosta, minkä seurauksena yhteisiin operaatioihin osallistuvia jäsenvaltioita voidaan tukea paremmin ja yhteistyötä kolmansien maiden kanssa lisätä. Eurosur vahvistaa jäsenvaltioiden ja Frontexin välistä yhteistyötä osallistumalla ulkorajojen valvontaan ja auttamalla säästämään ihmishenkiä erityisesti Välimerellä. Merenkulkualan toimijoiden välistä yhteistyötä olisi myös edistettävä EU:n merellisen turvallisuusstrategian mukaisesti.

Kun unioniin kuitenkin tulee entistä enemmän ihmisiä ja erityisesti lentämällä saapuvien määrän odotetaan kasvavan edelleen, EU:n on siirryttävä nykyaikaisempaan ja tehokkaampaan rajavalvontaan uusinta tekniikkaa hyödyntämällä. Laillisten matkustajien pääsyä Eurooppaan olisi helpotettava samalla, kun tehostetaan rajaturvallisuutta. Euroopan maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmästä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmasta koostuvan ”älykkäät rajat” -paketin toteuttamisen olisi siksi oltava etusijalla. Uusia lähestymistapoja

tehokkaaseen rajavalvontaan voitaisiin harkita ottaen huomioon Euroopan rajavartiolaitajärjestelmän toteutuskelpoisuudesta tehdyn arvioinnin.

3. EUROOPAN YHTEINEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄ KÄYTÄNNÖSSÄ

EU:lla saattaa olla tulevana vuosina turvapaikanhakijoiden määrän mahdollisesti kasvaessa kansainväliseen suojeluun liittyviä suuria haasteita. Hyvin erilaisista ihmisistä muodostuvat monitahoiset maahanmuuttajavirrat aiheuttavat paineita jäsenvaltioiden valmiuksille käsitellä turvapaikkahakemuksia, ottaa vastaan haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä ja vastata niiden tarpeisiin sekä kotouttaa ne, joiden on tunnustettu tarvitsevan kansainvälistä suojelua.

3.1. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän lujittaminen

Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevasta lainsäädännöstä on nyt sovittu. Se varmistaa paremman turvapaikansaannin niille, jotka tarvitsevat suojelua, vastaanotto-olosuhteiden paremman laadun sekä nopeammat ja luotettavammat turvapaikkapäätökset. Säännökset on nyt saatettava tehokkaasti osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja pantava yhdenmukaisesti täytäntöön, mikä tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden vastata kansainvälisen suojelun haasteisiin.

Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) on tässä tehtävässä tärkeässä asemassa, sillä se auttaa parantamaan turvapaikka-arviointien laatua ja yhdenmukaistamaan käytännöt eri puolilla EU:ta myös seuraamalla turvapaikkapäätösten laatua ja kokoamalla yhteen jäsenvaltioiden lähtömaata koskevat tiedot.

Turvapaikkapäätösten vastavuoroista tunnustamista kaikissa jäsenvaltioissa koskevat uudet säännöt sekä suojelun siirtämistä koskeva kehys olisi laadittava noudattaen perussopimuksen tavoitetta luoda suojelua saaville henkilöille yhtenäinen asema koko EU:n alueella. Tämä vähentäisi liikkumisen esteitä EU:ssa ja helpottaisi suojeluun liittyvien etujen siirtämistä yli sisärajojen.

3.2. Vastuu ja solidaarisuus

Vastuun ja solidaarisuuden on kytkeydyttävä toisiinsa. Se tarkoittaa toisaalta sitä, että jäsenvaltioiden on noudatettava unionin säännöstöä kaikilta osin, ja toisaalta sitä, että jäsenvaltioiden on tuettava muita jäsenvaltioita, joiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuu suuria tilapäisiä paineita.

Kansainvälistä suojelua saavien uudelleensijoittaminen, mitä Maltassa on kokeiltu viime vuosina, on yksi solidaarisuuden muoto, jota olisi edistettävä. Uusi muoto, jota voitaisiin kehittää tulevana vuosina, on turvapaikkahakemusten yhteiskäsittely. Vastaanottopaikkojen yhdistämistä hätätilanteissa voitaisiin myös tutkia sen varmistamiseksi, että mikään maa ei joutuisi kokemaan tilanahtautta samalla, kun muissa maissa on ylimääräistä kapasiteettia. Tulevaan pohdintaan on kuuluttava myös muita keinoja vastuun jakamisen tasoittamiseksi jäsenvaltioiden välillä.

3.3. Kriisien ehkäisy ja hallinta

Varhaisvaroitus-, valmius- ja kriisinhallintamekanismi perustuu nyt Dublin-asetukseen. Näiden vaiheiden asianmukainen soveltaminen edellyttää sitä, että komissio ja EASO saavat jäsenvaltioilta enemmän tietoja nykytilanteesta ja puutteista, jotka voisivat johtaa kriisiin. Se tarkoittaa tiedonkeruun lisäämistä ja jäsenvaltioiden, EU:n edustustojen, EU:n virastojen, kansainvälisten järjestöjen ja muiden lähteiden toimittamien tietojen perusteella tehtäviä riskianalyysejä. Jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien puutteita olisi vältettävä ehkäisevillä toimenpiteillä ja valmiussuunnitelmilla.

Joukoittaisen maahantulon käsittelyvalmiuksien parantamiseksi unionissa olisi arvioitava olemassa oleva tilapäistä suojelua koskeva kehys ja tarvittaessa muutettava sitä, jotta se olisi käytännöllisempi ja joustavampi väline.

3.4. Ulkoisiin haasteisiin vastaaminen ja lailliset reitit turvapaikan saannille EU:sta

Suojelun korkean tason edistämistä kauttakulku- ja lähtömaissa sekä vaarallisia matkoja Saharan, Välimeren ja muiden reittien kautta Eurooppaan tekevien ihmisten määrän vähentämistä olisi vauhditettava olennaisena osana EU:n ulkopolitiikkaa.

On välttämätöntä laajentaa nykyisten alueellisten suojeluohjelmien, kuten Pohjois-Afrikan ja Afrikan sarven suojeluohjelmien, soveltamisalaa ja arvioida uusien ohjelmien perustamisen tarvetta. Alueellisissa suojeluohjelmissa olisi painotettava enemmän kansallisten viranomaisten valmiuksien parantamista ihmisten siirtojen käsittelyssä, mukaan lukien valmius vastaanottaa kansainvälistä apua ja edistää pakolaisten myönteisiä vaikutuksia paikallisyhteisöihin.

EU:n olisi pyrittävä varmistamaan niiden ihmisten hallittu saapuminen, joilla on hyvin perusteltu suojelutarve, mikä vähentäisi ihmisten salakuljetusta ja inhimillisiä tragedioita.

Kun käytettävissä on uutta rahoitusta, EU:n olisi tiiviissä yhteistyössä EU:n kehityspolitiikan kanssa sitouduttava entistä tiukemmin uudelleensijoittamiseen. Se voi tarjota pitkän aikavälin ratkaisuja ihmisille, joiden Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) on todennut olevan suojelun tarpeessa. EU:n uudelleensijoittamisen tulokset ovat tähän asti olleet suhteellisen vaatimattomia. Kehitysmaat vastaanottavat edelleen suurimman osan maailman pakolaisista. Kaikkien 28 jäsenvaltion olisi osoitettava suurempaa solidaarisuutta kehitysmaiin kuuluvia isäntämaita kohtaan osallistumalla uudelleensijoittamistoimintaan ja kantamalla nykyistä suuremman osan vastuusta.

Suojatun maahantulon menettelyillä – joiden avulla ihmiset voivat pyytää suojelua joutumatta tekemään hengenvaarallista matkaa päästäkseen EU:n rajalle – voitaisiin täydentää uudelleensijoittamista laatimalla aluksi koordinoitu lähestymistapa humanitaarisiin viisumeihin ja yhteiset suuntaviivat. Lisäksi voitaisiin käynnistää toteutettavuustutkimus mahdollisesta suojelupyyntöjen yhteiskäsittelystä EU:n ulkopuolella rajoittamatta kuitenkaan olemassa olevaa oikeutta turvapaikkamenettelyjen piiriin pääsemiseen EU:ssa.

4. MAAHANMUUTTOA JA LIKKUVUUTTA KOSKEVAN KOKONAISVALTAISEN LÄHESTYMISTAVAN TEHOSTAMINEN

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden takaamiseksi Euroopassa toteutettaviin toimiin vaikuttavat myös EU:n ulkopuoliset tapahtumat ja kehityskulut. Poliittinen muutos ja epävakaus, kasvavat varallisuuserot ja ilmastonmuutos ovat syitä sekä vapaaehtoiseen liikkuvuuteen laajassa mittakaavassa että pakkoon perustuvaan siirtymiseen, jotka lisäävät EU:n ulkorajoihin kohdistuvaa painetta. EU:n on lisättävä yhteyksiään naapurimaihin sekä idässä että etelässä ja kauempanakin sijaitseviin maihin laittoman ja pakon edessä tapahtuvan maahanmuuton perimmäisten syiden selvittämiseksi. Tätä tarkoitusta varten EU:n on edelleen autettava lähtö- ja kauttakulkumaita lisätäkseen niiden valmiuksia ehkäistä laitonta maahanmuuttoa ja torjua maahanmuuttajien salakuljettamista ja ihmiskauppaa sekä parantaa rajavalvontaa ja turvapaikka- ja vastaanottovalmiuksia.

EU:n on lujitettava kumppanuutta kolmansien maiden kanssa maahanmuuton ja liikkuvuuden alalla hyödyntääkseen kaikin tavoin asemaa, joka kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehyksellä ja välineillä on. Erityisesti liikkuvuuskumppanuudet voivat olla tärkeässä asemassa Euroopan työvoima- ja osaamispulan ratkaisemisessa ja kauppaan liittyvän liikkuvuuden helpottamisessa. Viisumivapaudesta käytävät vuoropuhelut ja lyhytkestoisten

viisumien myöntämisen helpottaminen voivat myös auttaa kiihdyttämään EU:n talouskasvua ja edistämään kehitystä kolmansissa maissa.

Siksi kattavan lähestymistavan vaikutusten tehostaminen kolmansissa maissa on asetettava etusijalle. Ulkosuhteisiin liittyvät kysymykset ja painopisteet on otettava asianmukaisesti huomioon määritettäessä tavoitteita ja toimintaa. Eri sidosryhmien välinen yhteistyö on olennaisen tärkeää. EUH:n, myös EU:n edustustojen, valmiuksia on hyödynnettävä kaikin tavoin, jotta varmistetaan EU:n toimien tehokkuus ja johdonmukaisuus.

Muuttoliikettä ja kehitystä koskevan EU:n asialistan mukaisesti olisi kiinnitettävä huomiota etelän maiden välisen muuttoliikkeen kehitysvaikutusten maksimointiin, maahanmuuttopolitiikan sisällyttämiseen kaikkiin kansallisiin kehitys- ja köyhyysvähentämissuunnitelmiin, kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuuden lisäämiseen sekä paluunmuuttajien uudelleenkotouttamistoimien edistämiseen. Tällainen yhteistyö hallitun muuttoliikkeen varmistamiseksi voi hyödyntää lähtömaiden kehitystä huomattavasti.

EU:n olisi tehostettava suhteitaan naapurimaihin maahanmuutosta, liikkuvuudesta ja turvallisuudesta käytävällä vuoropuhelulla sekä perustamalla ja panemalla täytäntöön liikkuvuuskumppanuuksia. Marokon kanssa vuonna 2013 ja Tunisian kanssa vuonna 2014 allekirjoitetun liikkuvuuskumppanuuden täytäntöönpano on varmistettava kaikilta osin. EU:n on edelleen panostettava muuttoliikkeestä käytävään alueelliseen vuoropuheluun ja kahdenvälisiin suhteisiin naapuruusalueen ulkopuolella sijaitsevien ensisijaisten maiden kanssa ja jatkettava myös ihmisoikeuksien, demokratian, perusarvojen ja hyvän hallintotavan tukemista.

5. SUOJELUA TARJOAVA EUROOPPA

EU hyväksyi vuonna 2010 ensimmäisen sisäisen turvallisuuden strategiansa ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman. Strategiassa keskitytään painopistealueisiin, joilla tartutaan EU:n tason yhteisillä toimilla suurimpiin turvallisuusuhkiin ja luodaan lisäarvoa jäsenvaltioiden toimille. Siinä tunnustetaan tarve lujittaa turvallisuutta kunnioittaen samalla kaikilta osin perusoikeuksia, kuten oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaa. Valitut viisi strategista tavoitetta olivat 1) kansainvälisten rikollisverkostojen toiminnan vaikeuttaminen, 2) terrorismin ehkäiseminen sekä radikalisoitumiseen ja värväykseen puuttuminen, 3) kansalaisten ja yritysten tietoverkkoturvallisuuden lisääminen, 4) turvallisuuden parantaminen rajavalvonnan avulla ja 5) Euroopan selviytymiskyvyn parantaminen kriiseissä ja katastrofeissa. Nämä tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia. Koska haasteet kuitenkin muuttuvat, komission, jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin olisi tehtävä yhteistyötä sisäisen turvallisuuden strategian päivittämiseksi tarkistamalla vuosiksi 2015–2020 suunnittelut kuhunkin tavoitteeseen liittyvät toimet. Uudistetun strategian olisi edistettävä ehkäisemiseen ja lainvalvontaan perustuvaa lähestymistapaa ja kannustettava myös lisäämään sisäasioiden ja muiden sisäiseen turvallisuuteen liittyvien politiikan alojen, kuten liikenteen, sisämarkkinoiden, tullionin, tutkimuksen ja kehityksen, digitaalisten markkinoiden, pelastuspalvelun ja ulkosuhteiden, välisiä synergioita. Turvallisuuden alan tutkimusta on rahoitettu seitsemännestä tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelmasta. Seuraavassa ohjelmassa, joka on Horisontti 2020 -ohjelma, toimintaa on tarkoitus tehostaa. EU jatkaa Euroopan turvallisuusalan tukemista saavuttaakseen turvallisuuteen liittyvät strategiset tavoitteensa.

5.1. Kansainvälisten rikollisverkostojen toiminnan vaikeuttaminen

Järjestäytyneiden rikollisryhmien soluttautuminen EU:n talouteen on turvallisuusriski. Vakava rajat ylittävä rikollisuus, kuten korruptio, ihmis-, huume- ja asekauppa ja muiden laittomien tavaroiden kauppa sekä lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, aiheuttaa vakavaa haittaa uhreille ja koko yhteiskunnalle. Monet näistä uhkista ovat laajenemassa. Järjestäytynyt

rikollisuus on entistä joustavampaa, ja se kehittää toimintaansa niin Euroopan rajojen sisä- kuin ulkopuolellakin. Se muodostaa edelleen merkittävän uhkan EU:n sisäiselle turvallisuudelle ja saattaa lisätä kolmansien maiden epävakautta.

EU:n on edelleen mukautettava ja vahvistettava vastatoimiaan näihin uhiin koordinoimalla toimintaansa EU:n sisä- ja ulkopuolella. Tässä pyrkimyksessä olennaista on jäsenvaltioiden viranomaisten välinen operatiivinen yhteistyö, jossa keskitytään järjestäytynyttä ja vakavaa rikollisuutta koskevassa toimintapoliittisessa syklissä EU:n tasolla sovittuihin painopisteisiin. On vahvistettava keskinäistä luottamusta ja lisättävä yhteisten tutkintaryhmien ja muiden yhteisten operaatioiden käyttöä EU:n rahastojen ja erillisvirastojen tuella. On tutkittava, tarvitaanko EU:n toimia sen varmistamiseksi, että yhteisten tutkintaryhmien käytännön yhteistyö ei hankaloidu tutkintatekniikoita koskevien erilaisten kansallisten sääntöjen vuoksi.

Tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja asiaankuuluvien EU:n virastojen välillä ja EU:n virastojen kesken olisi lisättävä hyödyntäen olemassa olevia EU:n välineitä kaikin tavoin. Europolin asemaa tiedonvaihdon keskuksena EU:ssa olisi lujitettava tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden, OLAFin ja Frontexin kanssa. Kaikkien jäsenvaltioiden olisi perustettava keskitetyt asiointipisteet ottaen huomioon tulliyhteistyön asiaankuuluvan kehityksen. Tiedonvaihtojärjestelmät voitaisiin tehdä yhteentoimivammiksi ottaen huomioon eurooppalaisten julkishallintojen yhteentoimivuusratkaisujen laajemman kehityksen.

Käytännön yhteistyötä olisi tuettava kehittämällä edelleen lainvalvontahenkilöstön EU-tason koulutusta. Lainvalvontaviranomaisten eurooppalainen koulutuskehys olisi pantava kaikilta osin täytäntöön tulevina vuosina, jotta se hyödyttäisi suurta määrää lainvalvontaviranomaisia, rajavartioita ja tullivirkailijoita heidän virka-asteestaan riippumatta.

Samanaikaisesti EU:n on tehostettava erityisesti uhreille ja yhteiskunnalle eniten haittaa aiheuttavien rikosten vastaisia toimiaan. Korruptio heikentää luottamusta demokratiaan, vahingoittaa sisämarkkinoita, rajoittaa ulkomaisia investointeja, vie viranomaisilta verotuloja ja helpottaa järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaa. Torjuakseen korruptiota tehokkaammin jäsenvaltioiden olisi toteutettava EU:n korruptiontorjuntakertomuksessa esitetyt ehdotukset. Kertomuksen julkaisemista tulisi jatkaa tulevina vuosina. Korruptiontorjuntatoimenpiteet olisi yhdistettävä paremmin EU:n eri politiikanaloihin, ja EU:n rahoituksella olisi tuettava institutionaalisten ja hallinnollisten valmiuksien kehittämistä. EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja kansainvälisten järjestöjen yhteistyötä olisi kehitettävä edelleen.

Järjestäytyneitä rikollisryhmiä houkuttelevat laittomasta kaupasta, korruptiosta, talousrikoksista ja muusta rikollisesta toiminnasta saatavat suuret voitot. Tämän kannustimen torjumiseksi ja rikoksista saatavien voittojen lailliseen talouteen soluttamisen ehkäisemiseksi on tehtävä enemmän töitä. Direktiivi rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta EU:ssa on saatettava osaksi kaikkien jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä ja pantava täytäntöön viipymättä. Varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen sekä lainvalvonta-, oikeus- ja hallintoviranomaisten, kuten vero- ja lupaviranomaisten, olisi vauhditettava yhteistyötä varallisuuden jäljittämisen parantamiseksi. Rahanpesulla rikollisryhmät pystyvät piilottamaan rikostensa tuotot. Rahoitusjärjestelmän väärinkäytösten estämiseksi ehdotus neljänneksi rahanpesunvastaiseksi direktiiviksi on hyväksyttävä, saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä ja pantava täytäntöön pikaisesti ja EU:n rahanpesunvastaisen rikoslainsäädännön tarvetta on selvitettävä.

Ihmiskauppa on kasvava uhka. EU hyväksyi vuosia 2012–2016 koskevan EU:n strategian, jonka tarkoituksena on hävittää tämä rikoksen muoto, ja direktiivin, joka on nyt saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä ja pantava täytäntöön viipymättä. Strategian täytäntöönpano on saatava päätökseen, mukaan lukien sen kolmansissa maissa tapahtuvaan

ihmiskauppaan liittyvät näkökohdat. Nyt olisi laadittava vuoden 2016 jälkeinen strategia, joka kattaa muun muassa ehkäisemisen, uhrien auttamisen, turvallisen paluun ja uudelleenkotoutumisen sekä internetin roolin. Tarvetta kriminalisoida ihmiskaupan uhrien palvelujen tahallinen käyttö olisi selvitettävä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ihmiskaupan torjunnan EU-koordinaattorin tehtävää on jatkettava.

Laittomien huumausaineiden kauppa on edelleen erittäin kannattavaa liiketoimintaa järjestäytyneelle rikollisuudelle. Europol ja EU:n huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA) laativat vuonna 2013 ensimmäisen yhteisen huumausainemarkkinoita koskevan raportin, jossa tuotiin esiin uusien psykoaktiivisten aineiden lisääntyminen. Komissio ehdotti lainsäädäntöä, jonka perusteella tällaiset aineet voitaisiin poistaa nopeasti markkinoilta, jos ne ovat haitallisia terveydelle, ja jossa otettaisiin huomioon myös laillinen teollinen ja kaupallinen käyttö. Tämäkin lainsäädäntö olisi hyväksyttävä ja pantava täytäntöön osana EU:n huumausainestrategian mukaista tasapainoista lähestymistapaa.

Lasten seksuaalinen riisto ja hyväksikäyttö aiheuttavat elinikäistä haittaa sen uhreille. EU:n direktiivi, joka koskee verkossa tapahtuvaa hyväksikäyttöä, on saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä ja pantava pikaisesti täytäntöön. Lasten suojeleminen seksuaalirikoksilta olisi sisällytettävä entistä enemmän EU:n muihin politiikanaloihin, ja kattavan EU-strategian tarvetta olisi selvitettävä.

Ampuma-aseisiin liittyvä väkivalta aiheuttaa edelleen vakavia vammoja ja ihmishengen menetyksiä kaikkialla EU:ssa, ja siksi laitonta asekauppaa on pyrittävä kitkemään entistä voimallisemmin. EU:n voimassa olevan ampuma-aseiden myymistä ja siirtoa EU:n sisällä koskevan lainsäädännön tarkistaminen vähentäisi ampuma-aseiden laittoman käytön ja kaupan riskiä, jos siihen yhdistettäisiin voimakkaampia käytännön lainvalvontatoimia.

Olemassa olevien sopimusten ja järjestelyjen tehokkuuden tarkastelua lainvalvontaa koskevien tietojen jakamisessa kolmansien maiden kanssa olisi jatkettava ja tarvittaessa kehitettävä edelleen. Matkustajarekisteritietojen lisääntyneeseen käyttöön sekä kolmansissa maissa että jäsenvaltioiden kesken olisi puututtava EU-tason uuden lainsäädäntökehyksen yhteydessä. Uusi kehys takaa tietosuojan korkean tason sekä matkustajarekisteritietojen käsittelyssä EU:n sisällä että niiden siirtämisessä EU:sta kolmansiin maihin. EU:n matkustajarekisteritietoväline olisi lopultakin hyväksyttävä ja pantava täytäntöön. Myös tietojen säilyttämistä koskevaa direktiiviä olisi tarkistettava samanaikaisesti, kun tarkistetaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi, ottaen huomioon neuvottelut tietosuojakehyksestä.

5.2. Terrorismin ehkäiseminen sekä radikalisoitumiseen ja värväykseen puuttuminen

Viime vuosina lähinnä yksittäiset ihmiset tai pienehköt ryhmät ovat tehneet useita terrori-iskuja, joilla on kuitenkin ollut vakavia seurauksia. Terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden uhka on tulevina vuosina vakava haaste EU:lle. Huolestuttava suuntaus on se, että enimmäkseen nuoria ihmisiä lähtee taistelemaan muihin maihin, kuten Syyriaan. Siellä ollessaan jotkut heistä liittyvät terroristiryhmiin. Palatessaan he saattavat muodostaa vakavan turvallisuusuhkan EU:lle.

Meidän on vastattava siihen ehkäisemällä terrorismia EU:n terrorisminvastaisen strategian mukaisesti ja puututtava terrorismiin johtavaan radikalisoitumiseen. Meidän on vahvistettava väkivaltaisiin ääriliikkeisiin ja terrorismiin kohdistettavia vastatoimiamme laaja-alaisesti ottaen huomioon sekä sisäiset että ulkoiset ulottuvuudet. Radikalisoitumista ja terroristien värväämistä koskeva EU:n strategia, jonka päivitys on suunnitteilla, on olennainen jatkotyön suunnannäyttäjäksi. Kuten komissio ehdottaa, painopisteen pitäisi olla ääriliikkeiden vaikutuspiiristä pois haluavien auttamisessa, paikallisten toimijoiden kouluttamisessa, yhteistyössä paikallisyhteisöjen kanssa, työskentelemisessä enemmän yksityisen sektorin kanssa verkon kautta tapahtuvan radikalisoitumisen torjumiseksi ja sisäisten toimien

yhdistämisessä paremmin ulkoisiin toimiin. Väkivaltaisten ääriliikkeiden vastaisia toimia olisi jatkettava osana EU:n kolmansille maille antamaa kehitys- ja turvallisuusapua, johon kuuluvat koulutuksen, kansalaisyhteiskunnan, sukupuolen, hallinnon ja median näkökohdat.

Näiden toimien tukemiseksi radikalisoitumisen torjunnan verkostoa olisi vahvistettava ja kehitettävä tietokeskukseksi, joka kerää hyviä käytäntöjä ja koordinoi entistä paremmin käytännön toimijoiden työtä.

EU:n tehtävänä on auttaa jäsenvaltioita verkostoimaan lainvalvontaa ja parantamaan terrorismiskujen käsittelystä vastaavien lainvalvontaviranomaisten koulutusta ja harjoituksia. EU:n terrorisminvastaisten interventiojoukkojen verkosto Atlas järjesti vuonna 2013 EU:n siihen asti suurimmat harjoitukset. Tätä työtä olisi jatkettava lisäämällä harjoituksia niin operatiivisella kuin strategisellakin tasolla. Tulevien vuosien tavoitteena olisi oltava paremmin koulutetut ja yhteentoimivammat joukot.

EU on jo sopinut lainsäädännöstä, jolla vaikeutetaan räjähteiden lähtöaineiden saantia. Nyt meidän on varmistettava, että se pannaan tehokkaasti täytäntöön. Kemiaallista, biologista, radioaktiivista ja ydinmateriaalia samoin kuin räjähteitä koskevaa työtä on tehostettava, ja se on asetettava edelleen etusijalle.

Terrorismintorjunnan koordinoinnissa on otettava huomioon uudet institutionaaliset rakenteet, jotka on luotu Lissabonin sopimuksella. Tähän kuuluu korkean edustajan / EUH:n ulkosuhteisiin liittyvän työn tukeminen erityisesti edistämällä unionin ja kolmansien maiden välistä viestintää.

5.3. Kansalaisten ja yritysten tietoverkkoturvallisuuden lisääminen

Yhteiskuntamme ovat entistä riippuvaisempia internetistä. On rakennettava turvallisia ja luotettavia järjestelmiä, jotta ihmiset ja yritykset voivat hyödyntää kaikkia internetin mahdollisuuksia. Sähköisen maksamisen turvallisuuden varmistaminen on olennaisen tärkeää. Nyt on kuitenkin syntymässä uusia haasteita, kuten digitaalisten valuuttojen ja verkkofoorumien käyttö, joka helpottaa monia vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden muotoja. Verkkohyökkäysten määrä todennäköisesti kasvaa tulevina vuosina, vaikka tietoverkkorikollisuuden torjumiseen tarvittavien valmiuksien parantamiseksi ja tietoverkkoturvallisuuden vahvistamiseksi on toteutettu tärkeitä toimenpiteitä.

Operatiivista valmiutta torjua tietoverkkorikoksia on lisättävä. EU on perustanut Europoliin Euroopan verkkorikostorjuntakeskuksen. Keskus on jo ensimmäisen toimintavuotensa aikana osoittanut arvonsa tukemalla jäsenvaltioiden tutkimuksia monilla eri rikollisuuden aloilla petoksista verkossa tapahtuvaan lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön. Komissio tukee edelleen keskuksen kehittämistä verkkorikollisuuden torjunnan yhteyspisteeksi Euroopassa. Yksi EU:n tärkeimmistä tehtävistä on jäsenvaltioiden auttaminen verkkorikollisuuden torjuntavalmiuksien kehittämisessä. Ihannetapauksessa kaikilla jäsenvaltioilla olisi verkkorikostorjuntakeskus.

EU tarvitsee strategisella tasolla koordinoitumpia vastatoimia. EU on hyväksynyt ensimmäisen verkkoturvallisuusstrategiansa, jonka tarkoituksena on luoda maailman turvallisin verkkoympäristö. Tämä visio on nyt toteutettava käytännössä.

Strategiassa tunnustetaan myös tarve lisätä kansainvälistä yhteistyötä sekä strategisella että operatiivisella tasolla. Tässä suhteessa Yhdysvaltojen kanssa vuoden 2010 huippukokouksessa saavutettu yhteisymmärrys verkkoturvallisuutta ja -rikollisuutta käsittelevän työryhmän perustamisesta on osoittautunut konkreettisten tulosten saavuttamisen kannalta hyödylliseksi. Yksi hyvä esimerkki tästä on EU:n ja Yhdysvaltojen perustama maailmanlaajuinen yhteenliittymä verkossa tapahtuvan seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi. Tällä hetkellä yhteenliittymään osallistuu 52 maata eri puolilta maailmaa, ja se

voi toimia innoittajana uusille aloitteille. EU:n olisi varmistettava, että se saavuttaa edelleen tuloksia ja että siihen liittyy lisää maita.

EU on jo sopinut verkkorikollisuuden torjumista koskevasta tiukemmasta lainsäädännöstä, joka on pantava pikaisesti täytäntöön. Tehokas toiminta tällä alueella edellyttää myös yhteistyön lisäämistä yksityisen sektorin kanssa. Lainkäyttövaltaa verkkoympäristössä on myös selvennettävä. Tässä yhteydessä Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskeva Budapestin yleissopimus on edelleen tärkeässä asemassa maailmanlaajuisessa yhteistyössä ja jäsenvaltioiden, jotka eivät ole vielä ratifioineet sitä, olisi tehtävä se.

5.4. Turvallisuuden parantaminen rajavalvonnan avulla

Rajaturvallisuuden ja -valvonnan yhdenmukaisuus ja korkea taso perusoikeuksia kaikilta osin noudattaen on välttämätöntä. Rajavalvontapolitiikoilla on tärkeä osuus rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa ja turvallisuuden korkean tason säilyttämisessä.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden strategiaa olisi päivitettävä nykyisten poliittisten välineiden täytäntöönpanosta saatujen kokemusten perusteella. EU:n olisi pohdittava, miten olemassa olevat järjestelmät ja alustat voitaisiin yhdistää, ja pyrittävä tekemään enemmän yhteistyötä kansallisella tasolla rajavartioiden ja muiden rajalla työskentelevien viranomaisten välillä turvallisuuden lisäämiseksi.

Tavaroiden liikkuvuuteen liittyen komission vuonna 2013 antaman tiedonannon mukaan vuonna 2014 esitellään tullialan riskienhallintaa ja toimitusketjun turvallisuutta koskeva strategia. Tässä aloitteessa mahdollistetaan tehokkaampi riskienhallinta parantamalla toimitusketjutietojen saatavuutta ja käyttöä, lujittamalla tulliviranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinoitua kansainvälisesti ja muiden lainvalvonta- ja turvallisuusvirastojen kanssa sekä lisäämällä jäsenvaltioiden ja EU:n valmiuksia, jotta varmistetaan EU:n yhdennetty ja johdonmukainen reagointi toimitusketjun riskeihin.

5.5. Euroopan selviytymiskyvyn parantaminen kriiseissä ja katastrofeissa

EU on lisännyt huomattavasti valmiuttaan ehkäistä luonnonkatastrofeja ja ihmisen aiheuttamia katastrofeja sekä valmistautua ja vastata niihin. Nyt keskitytään sen varmistamiseen, että luodut järjestelmät toimivat. Hätäavun koordinoitikeskus on omaksunut tehtävänsä suurissa katastrofeissa toimivana palveluntarjoajana ja koordinoitifoorumina.

Keskeinen haaste on panna kaikilta osin täytäntöön uusi pelastuspalvelua koskeva lainsäädäntö, joka säätelee tämän alan tulevaa työtä EU:n tasolla. Vielä on sovittava menettelyistä solidaarisuuslausekkeen käytössä, jotka muodostavat kehyksen toiminnalle suurissa kriiseissä. Katastrofien hallintaan liittyvien näkökohtien sisällyttämistä muihin politiikkoihin ja rahastoihin sekä tieteen ja innovaatioiden osuuden vahvistamista katastrofien hallinnassa edistetään.

Operatiivisia haasteita, kuten laitteiden ja viestintäjärjestelmien yhteentoimivuutta, on ratkottava ja koulutukseen ja harjoituksiin liittyvää työtä tehostettava.

5.6. Sisäisen turvallisuuden parantaminen maailmanlaajuisessa toimintaympäristössä

Euroopan sisäinen turvallisuus tarkoittaa myös toimintaa EU:n rajojen ulkopuolella ja yhteistyössä kolmansien maiden kumppanien kanssa. Tällaista yhteistyötä vaativat esimerkiksi radikalisoituminen sekä ihmiskaupan ja huumekaupan torjuminen.

Monien kolmansien maiden epävakaus on uhka demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien toteutumiselle kyseisissä maissa, mutta se voi vaikuttaa myös merkittävästi Euroopan unioniin. Sisäiseen turvallisuuteen liittyviä seikkoja olisi käsiteltävä järjestelmällisemmin osana EU:n ulkopoliittikkaa, ja ne olisi kytkettävä EU:n apu- ja yhteistyöohjelmiin ja muihin poliittisiin välineisiin, joita käytetään kansainvälisessä yhteistyössä. Tämä pitäisi toteuttaa tarjoamalla apua lainvalvonnan valmiuksien lisäämiseen

antamalla koulutusta tai jakamalla tietoa ja parhaita käytäntöjä. EU vahvistaa kehitysyhteistyötään kumppaniensa kanssa tukeakseen niiden toimia ihmisoikeuksien suojelun, oikeusvaltion ja hallintotapaan liittyvien näkökohtien, kuten avoimuuden, osallistumisen ja vastuullisuuden, aloilla.

EU:n olisi jatkettava työskentelyä kumppaniensa kanssa kansallisella ja alueellisella tasolla yhteisen turvallisuutta koskevan toimintasuunnitelman laatimiseksi pyrkien synergioihin ja yhdenmukaisuuteen jäsenvaltioiden ja muiden lahjoittajien kanssa. Yhteistyötä EUH:n kanssa olisi lujitettava edelleen, jotta sisäasioiden strategiset painopisteet näkyisivät kansainvälisellä asialistalla.

PÄÄTELMÄT

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden varmistaminen on yksi Euroopan unionin keskeisistä tavoitteista. Sen jälkeen, kun Amsterdamin sopimus tuli voimaan ja Tampereen ohjelma hyväksyttiin vuonna 1999, on tehty paljon töitä avoimen ja turvallisen Euroopan turvaamiseksi niin, että samalla kunnioitetaan perusoikeuksia ja palvellaan määrätietoisesti unionin kansalaisia. Tulevassa työssä etusijalla on oltava lainsäädännön täytäntöönpano ja näiden saavutusten vakiinnuttaminen sekä tehostettu käytännön yhteistyö. Lainsäädännön ja politiikan vaikuttavuutta seuraamalla ja arvioimalla voimme mukauttaa toimiamme, ja EU:n rahoituksen strateginen käyttö mahdollistaa keskittymisen entistä enemmän EU:n painopistealueisiin EU:n toimielinten älykkääseen sääntelyyn sitoutumisen mukaisesti. Kansalaislähtöisen lähestymistavan on oltava johtavana periaatteena myös tulevaisuuden työssämme.

Samanaikaisesti meidän on kiinnitettävä huomiota edessä oleviin mahdollisuuksiin ja haasteisiin. Kaikille on oltava selvää, että Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden, komission, korkean edustajan / EUH:n, EU:n virastojen ja monen muun tahon on yhdistettävä voimansa entistä määrätietoisemmin voidakseen reagoida tehokkaasti muuttuvaan ympäristöön. Tämän tiedonannon tarkoituksena on tunnistaa nämä haasteet. Siinä esitellään toimenpiteet, joista komission mielestä olisi keskusteltava Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa ja jotka olisi otettava huomioon, kun Eurooppa-neuvosto määrittelee strategiset suuntaviivansa 68 artiklan mukaisesti.



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 11.3.2014
COM(2014) 144 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och
tillväxten inom EU**

1. INLEDNING

Under de senaste 15 åren har EU på grundval av fördragen från Maastricht, Amsterdam och Nice stegvis utvecklat ett europeiskt område med rättvisa och en EU-politik för rättsliga frågor. Före 2009 skedde insatser på dessa områden inom en institutionell struktur som skilde sig från strukturen för EU:s övriga policyområden. Europaparlamentet och rådet var ännu inte jämbördiga, även om prioriteringarna huvudsakligen fastställdes av Europeiska rådet, genom antagandet av delvis mycket detaljerade femåriga program (Tammerfors-, Haag- och Stockholmsprogrammen).

I dag har EU:s politik för rättsliga frågor närmast sig övriga policyområden efter flera ändringar av EU-fördragen, i synnerhet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Europaparlamentet och rådet har blivit medlagstiftare på de flesta områden av rättsligt samarbete i civil- och straffrättsliga frågor. Från och med den 1 december 2014 kommer den sista övergångsfasen att upphöra. Detta kommer att häva de nuvarande begränsningarna i domstolens rättsliga kontroll och kommissionens befogenhet att inleda överträdelseförfaranden, i egenskap av fördragets väktare över området straffrättsligt samarbete. Kommissionen kommer att fortsätta att se till att EU-lagstiftningen tillämpas korrekt i rättsliga frågor.

Eftersom även Europeiska rådets Stockholmsprogram¹ och kommissionens uppföljande handlingsplan² avslutas under 2014 har det blivit dags att undersöka vilka framsteg som gjorts, vilka de största utmaningarna är och hur dessa kan lösas.

I detta meddelande fastställs de politiska prioriteringar som bör följas för att göra ytterligare framsteg mot ett fullt fungerande gemensamt europeiskt område med rättvisa inriktat på förtroende, rörlighet och tillväxt fram till 2020.

Vid utarbetandet av detta meddelande har kommissionen rådfrågat många olika berörda parter, särskilt genom konferensen "Assises de la Justice"³, och fått ett stort antal skriftliga bidrag. Diskussioner har också förts i Europaparlamentet⁴, rådet⁵ och Regionkommittén⁶.

Kommissionens riktlinjer som särskilt avser civil- och straffrättsligt samarbete är avsedda att bidra till de strategiska riktlinjer som ska fastställas av Europeiska rådet i enlighet med artikel 68 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det ska även bidra till de strategiska val som Europaparlamentet vill ge den fortsatta utvecklingen av det europeiska området med rättvisa.

2. FRAMSTEGEN HITTILLS: GRUNDEN TILL ETT EUROPEISKT OMRÅDE MED RÄTTVISA

EU har vidtagit åtgärder för att fastställa förutsättningarna för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser. Sedan ikraftträdandet av Lissabonfördraget och som ett resultat

¹ Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd – EUT C 115, 4.5.2010.

² Att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa för EU-medborgarna: handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet, KOM(2010) 171 slutlig av den 20.4.2010.

³ Konferensen *Assises de la Justice – Shaping Justice policies in Europe for the years to come*, den 21–22 november 2013 Resultat av förfaranden, diskussionsunderlag och skriftliga bidrag finns tillgängliga på: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.

⁴ I ett plenarsammanträde i Europaparlamentet samt i ett antal möten i dess kommittéer, i synnerhet utskottet för rättsliga frågor, utskottet för medborgarligen fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, utskottet för konstitutionella frågor och utskottet för mänskliga rättigheter.

⁵ Under två formella och två informella möten med rådet (rättsliga och inrikes frågor) och på arbetsgruppsnivå (samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, arbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgarligen rättigheter och fri rörlighet för personer samt arbetsgruppen för civilrättsliga frågor).

⁶ I CIVEX-utskottet.

av det nära samarbete med Europaparlamentet och rådet har betydande framsteg gjorts mot ett bättre fungerande gemensamt europeiskt område med rättvisa.

Ökat ömsesidigt förtroende

EU:s politik för rättsliga frågor har strävat efter att skapa ett europeiskt område med rättvisa som bygger på ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende som uppnås genom broar mellan de olika rättssystemen i medlemsstaterna. För att säkerställa att broarna mellan medlemsstaternas rättssystem är strukturellt sunda har lämpliga rättsliga garantier behövts byggas in. På det straffrättsliga området har det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna stärkts genom att det i hela EU successivt har fastställts bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång. Detta har skett med hjälp av gemensamma EU-miniminormer som ska skydda personer som är misstänkta eller anklagade för brott.⁷ Brottsoffrens ställning i straffrättsliga förfaranden har också förbättrats genom att man tillhandahållit minimirättigheter, stöd, råd och skydd av offer och nära släktingar till dem.

Rättvisa för tillväxt: att bidra till den ekonomiska tillväxten

Under de senaste åren, särskilt under trycket av den ekonomiska krisen och statsskuldskrisen och i linje med Europa 2020-strategin, har EU:s politik för rättsliga frågor också blivit ett stöd för ekonomisk återhämtning, tillväxt och strukturella reformer⁸. EU har vidtagit åtgärder för att gradvis bygga upp det förtroende som krävs för att företag och konsumenterna ska få en inre marknad som verkligen fungerar som en inhemsk marknad. Byråkrati och kostnader har minskat: en dom som avkunnats i viss medlemsstat kan nu erkännas och verkställas i andra medlemsstater utan intermediära förfaranden (formaliteten med exekvatur⁹ har efterhand avskaffats i både civil- och straffrättsliga förfaranden). När det gäller uppgiftsskydd är en ny EU-övergripande förordning för närvarande föremål för framskridna förhandlingar mellan Europaparlamentet och rådet. Den kommer att ersätta de nuvarande 28 nationella lagarna som reglerar skyddet av personuppgifter med en enhetlig uppsättning bestämmelser. Genom direktivet om konsumenträttigheter, som kommer att vara helt genomfört i alla 28 EU-medlemsstater i juni 2014, kommer konsumentskyddet att öka, samtidigt som företagen gynnas av en gemensam uppsättning huvudbestämmelser, som kommer att innebära att överensstämmelsekostnaderna minskar betydligt för näringsidkare som är verksamma i hela EU. Som ett första steg mot en ”räddnings- och rekonstruktionskultur” i EU för att hjälpa företag och enskilda i finansiella svårigheter måste de gällande EU-bestämmelserna om gränsöverskridande insolvensförfaranden ändras.

Att förbättra oberoendet, kvaliteten och effektiviteten i de nationella rättssystemen utgör en del av de ekonomiska anpassningsprogrammen och den europeiska planeringsterminen. EU:s rättsliga resultattavla hjälper medlemsstaterna och EU-institutionerna att tillhandahålla objektiva, tillförlitliga och jämförbara uppgifter om effektiviteten i de nationella rättssystemen.

EU:s institutioner har också vidtagit åtgärder för att bättre skydda EU:s ekonomiska intressen och skattebetalarnas pengar mot bedrägeri. Detta arbete omfattade särskilt kommissionens förslag om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet, som syftar till att inrätta ett organ som garanterar att brott mot EU:s budget utreds och lagförs på ett effektivt sätt så att brottslingar ställs inför domstol och pengarna återvinns.

⁷ Antalet brottmål i EU ligger på över 8 miljoner per år.

⁸ En viktig impuls för konceptet ”rättvisa för tillväxt” gavs framförallt av det spanska rådsordförandeskapet 2010 (Council conclusions on judicial cooperation for the support of economic activity, 23.4.2010) samt av det irländska rådsordförandeskapet 2013: http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_A4.pdf, sida 21.

⁹ Exekvatur är ett begrepp som är specifikt för internationell privaträtt och innebär ett krav på ett domstolsbeslut som godkänner att en utländsk dom eller förlikning verkställs i landet.

Rättvisa för allmänheten: en enklare rättvisa

EU vidtog åtgärder för att se till att medborgarna fullt ut kan utnyttja sin rätt att flytta till, köpa varor och tjänster i och bo i en annan medlemsstat. Medborgarna ska kunna dra nytta av EU-medborgarskapet under hela livet och trivas oavsett var i EU de befinner sig. Man gjorde det t.ex. lättare för EU-medborgare att hantera de rättsliga följderna av gränsöverskridande arv och äktenskapsskillnader, och föreslog att minska den kostsamma dokumenthanteringen i medlemsstaterna genom avskaffande av föråldrade stämpelformaliteter såsom apostill eller auktoriserade översättningar mellan medlemsstaterna.

Skydda de grundläggande rättigheterna

I egenskap av väktare av fördragen har kommissionen ingripit för att säkerställa respekten för EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ("stadgan"), vilket omfattar EU-medborgarnas rättigheter och rättsstatsprincipen. Den rättsligt bindande stadgan har blivit en kompass för alla EU-institutioner. Kommissionen har också ingripit för att säkerställa efterlevnaden av specifika rättigheter i EU-lagstiftningen, i synnerhet rätten till jämställdhet, skydd av personuppgifter och konsumentskydd. Detta har omfattat åtgärder för att stärka jämställdheten genom att öka kvinnors inflytande i beslutsfattandet.

3. UTMANINGARNA: STÄRKA DET ÖMSESIDIGA FÖRTROENDET, RÖRLIGHETEN OCH TILLVÄXTEN INOM UNIONEN

Även om vissa konkreta framsteg på vägen mot ett fullt fungerande gemensamt europeiskt område med rättvisa, måste mer göras efter övergångsperiodens utgång den 1 december 2014.

Förtroende: Ömsesidigt förtroende bör vara själva grunden för EU:s politik för rättsliga frågor. Samtidigt som EU har lagt viktiga grundvalar för att främja det ömsesidiga förtroendet måste det stärkas ytterligare för att medborgarna, rättstillämpare och domare fullt ut ska kunna lita på rättsliga avgöranden oberoende av i vilken medlemsstat de har fattats. EU-instrument som t.ex. den europeiska arresteringsordern och lagvalsfrågor mellan medlemsstaterna kräver ett starkt ömsesidigt förtroende mellan de rättsliga myndigheterna i de olika medlemsstaterna. Ömsesidigt förtroende mellan domare och förvaltningar hjälper dem att erkänna och verkställa varandras beslut och underlättar tillgången till rättslig prövning på lika villkor i alla medlemsstater. Ett huvudkriterium för ömsesidigt förtroende är oberoende, högkvalitativa och effektiva rättssystem¹⁰ och att rättsstatsprincipen respekteras¹¹. En mycket viktig del i detta är att framsteg i lagstiftningen görs i praktiken. Detta kräver att lagstiftning som redan överenskommit på EU-nivå införlivas och tillämpas på ett effektivt sätt. Det kräver också effektiva instrument för att säkra efterlevnaden på nationell nivå för att garantera en bättre tillgång till rättslig prövning i alla medlemsstater.

Rörlighet: Medborgarna blir allt bättre på att utnyttja de rättigheter som följer av EU:s fördrag. Det finns för närvarande 14 miljoner EU-medborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (en ökning från 12,1 miljoner 2009).¹² EU-medborgare reser¹³, studerar, röstar¹⁴, arbetar, drar nytta av hälso- och sjukvård, gifter sig¹⁵,

¹⁰ Kommissionens meddelande *Resultattavla för rättskipningen i EU: Ett verktyg för att främja effektiva domstolsväsen och tillväxt*, COM(2013) 160, och kommissionens meddelande om 2014 års resultattavla för rättskipningen i EU, COM(2014)155.

¹¹ Kommissionens meddelande *En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen*, COM(2014) 158.

¹² Det finns 13,7 miljoner EU-medborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (en ökning från 12,1 miljoner 2009). Uppgifter från Eurostat.

¹³ EU är världens största resemarknad med en försäljning på mer än 550 miljoner resor per år, vilket även omfattar resor utanför EU. (Uppgifter från Eurostat, som återspeglas i SWD(2013) 263 final).

¹⁴ Andelen medborgare som bor i en annan medlemsstat och som är upptagna i röstlängden där var 5,9 % 1994. Siffran hade 2009 ökat till 11,6 %.

får barn, köper fastigheter, skiljer sig¹⁶ och dör¹⁷ allt oftare i en annan medlemsstat än där de föddes. Även utan att lämna landet köper konsumenterna¹⁸ varor och tjänster över gränserna, t.ex. på nätet. Trots att framsteg gjorts när det gäller utövandet av rättigheter så återstår vissa hinder. EU-medborgarna stöter fortfarande på praktiska och juridiska svårigheter när de försöker ta del av samma rättigheter som de har hemma i en annan medlemsstat. EU måste ta itu med dessa hinder med beslutsamhet, men samtidigt fortsätta att bekämpa missbruk, särskilt nu när rätten till fri rörlighet för EU-medborgare ifrågasätts av vissa personer. Rätten för EU-medborgare att röra sig fritt och att bo i ett annat EU-land är en av de fyra grundläggande friheterna i EU-lagstiftningen och en hörnsten i den europeiska integrationen. Dessutom bör avsaknaden av gränser i den digitala online-världen sporra EU att diskutera samspelet mellan olika materiella rättregler.

Tillväxt: EU:s politik för rättsliga frågor bör fortsätta att stödja ekonomisk återhämtning och tillväxt samt bekämpa arbetslösheten. Det behövs strukturella reformer för att rättssystemen ska kunna erbjuda en snabb, pålitlig och tillförlitlig rättvisa, vilket skulle minska längden på de rättsliga förfaranden och därigenom öka effektiviteten på andra politikområden. Företag och konsumenter måste kunna lita på möjligheten att se till att avtal efterlevs och att hantera tvister i eller utanför domstol, i hela EU, inom rimlig tid och utan att stöta på de olika hinder som fortfarande förekommer i dag. Tillväxten i den digitala ekonomin kräver också medborgarnas tillit och förtroende, eftersom de är oroad över storskalig bearbetning eller övervakning av deras personuppgifter vid användning av onlinetjänster.

4. LÖSNINGAR PÅ PROBLEMEN: KONSOLIDERA, KODIFIERA, KOMPLETTERA

För att ta lösa problemen med att få till stånd ett fullt fungerande europeiskt område med rättvisa bör fokus för EU:s politik för rättsliga frågor under de kommande åren ligga på att **konsolidera** de resultat som redan har uppnåtts och, när det är nödvändigt och lämpligt, **kodifiera** EU:s lagstiftning och praxis och **komplettera** den nuvarande ramen med nya initiativ. Beroende på vilken typ av utmaningar det gäller bör EU:s framtida politik för rättsliga frågor omfatta en kombination av dessa metoder, och grundas på en analys från fall till fall och en konsekvensbedömning.

Vid tillämpning av dessa metoder bör EU ta full hänsyn till att mångfalden av rättssystem och traditioner inom EU måste bevaras. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna måste respekteras, liksom behovet att basera alla EU-åtgärder, särskilt EU:s åtgärder på det rättsliga området, på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

4.1. Konsolidera

För att driva EU:s agenda för rättvisa framåt bör EU först och främst konsolidera de framsteg som gjorts, säkerställa att de grundläggande rättigheterna respekteras och se till att de rättigheter som föreskrivs i EU-lagstiftningen blir verklighet. Instrument som man kommit överens om på EU-nivå måste införlivas av medlemsstaterna, genomföras i praktiken och

¹⁵ Omkring 16 miljoner (13 %) av de 122 miljoner äktenskapen i EU har en gränsöverskridande dimension. Av de 2,4 miljoner äktenskap som ingicks i unionen under 2007 hade 300 000 en gränsöverskridande dimension. Källa: SEC(2011) 327.

¹⁶ I Europa finns runt 16 miljoner internationella par, och varje år ställs minst 650 000 av dem inför frågan hur man ska dela upp egendomen när äktenskapet eller partnerskapet tar slut. Källa: SEC(2011) 327.

¹⁷ Uppskattningsvis hanterar 450 000 europeiska familjer internationell kvarlåtenskap varje år till en kostnad av över 120 miljarder euro. Källa: SEC(2009) 410.

¹⁸ Det finns mer än 500 miljoner konsumenter i Europa. Konsumtionsutgifterna utgör 56 % av EU:s BNP, vilket visar vilken makt konsumenterna har över den europeiska ekonomin. Källa: EU:s konsumentpolitiska strategi för 2012, COM(2012) 225.

användas. När grundläggande rättigheter inte respekteras bör det finnas effektiva rättsmedel att tillgå.

i) Skydda de grundläggande rättigheterna

EU bör fortsätta att vara ett föredöme i tillämpningen av stadgan. Detta kräver insatser från alla EU-institutionerna och medlemsstaterna vid genomförandet av EU-lagstiftningen, för att främja en effektiv tillämpning av stadgan och av sekundärlagstiftning som gäller särskilda rättigheter, till exempel skydd av personuppgifter, jämställdhet, medborgarnas rättigheter, rätten till en rättvis rättegång och barns rättigheter. Skyddet av dessa rättigheter inom hela EU är avgörande för medborgarnas förtroende för ett väl fungerande europeiskt område med rättvisa. Detta inbegriper rättigheter för minoriteter eller individer i särskilt utsatta situationer såsom barn, brottsoffer och personer med funktionshinder. Dessutom bör det finnas en kontinuerlig gemensam beslutsamhet att kämpa mot främlingsfientliga och rasistiska uttalanden och brott inom EU. Rådgivningen och sakkunskapen från EU:s byrå för grundläggande rättigheter är ett viktigt bidrag till utvecklingen av EU:s politik, även i straffrättsliga frågor.

EU bör också fortsätta sitt arbete för att garantera jämställdhet mellan kvinnor och män vad gäller löner, pensioner och deltagande på arbetsmarknaden, även på högt uppsatta positioner. Denna åtgärd bör bidra till att Europa kan ta vara på all talang på bästa sätt.

ii) Säkerställa effektiva rättsmedel

Rättigheter kan inte utövas utan effektiva rättsmedel. EU bör fortsätta sina ansträngningar för att säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol vid överträdelse av EU-lagstiftningen (artikel 47 i stadgan), även i fall där de nationella rutinerna gör det extremt svårt för medborgarna att hävda sina rättigheter enligt EU:s lagstiftning i gränsöverskridande fall.

För att ytterligare underlätta en snabb lösning av tvister bör medlemsstaterna främja användningen av andra typer av utomrättsliga mekanismer för prövning och hjälpåtgärder i EU som kan bidra till en snabb, effektiv och billigare tvistlösning. Det handlar t.ex. om medling, alternativ tvistlösning och tvistlösning online, Solvit, det europeiska småmålsförfarandet och det nyligen överenskomna europeiska föreläggandet om bevarande av bankkontotillgångar.

Administrativa översyner, arbete som utförs av nationella tillsynsmyndigheter samt förfaranden i jämställdhetsorgan kan också spela en roll. Ett nära samarbete mellan de nationella myndigheterna eller förvaltningsorganen är särskilt viktigt för verkställandet av vissa EU-rättigheter, såsom rätten till fri rörlighet eller skydd av personuppgifter. För att kunna motverka EU-omfattande överträdelse av konsumentskyddslagstiftningen på ett effektivare sätt måste samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter stärkas. Man måste garantera tillsynsmyndigheternas oberoende när det krävs enligt EU-lagstiftningen, t.ex. för dataskyddsmyndigheterna.

Väl fungerande rättssystem som handlägger administrativa ärenden är också viktiga för att EU-rätten ska få full verkan.

iii) Juridisk utbildning

EU-rättens inverkan på det dagliga livet för Europas medborgare och företag är så stor att alla nationella rättstillämpare – från advokater och utmätningsmän å ena sidan, till domare och åklagare å den andra – också bör ha kunskaper om EU-rätten och kunna tolka och effektivt verkställa EU:s lagstiftning, parallellt med sin egen nationella lagstiftning. I unionens

decentraliserade rättssystem måste de nationella domarna ofta bli ”unionsrättsdomare” för att kunna fullgöra sina skyldigheter.

Utbildning av rättstillämpare i EU-rätt är därför av yttersta vikt för att garantera att EU-rätten genomförs och tillämpas på rätt sätt, och för att skapa förtroende för varandras rättssystem och ge rättstillämparna möjlighet att samarbeta och lita på varandra över gränserna.

Mer än 130 000 rättstillämpare har genomgått utbildning i EU-rätt under 2011 och 2012. Detta omfattar en fjärdedel av alla domare och åklagare i EU. Det är nu dags att gå ett steg längre också utbilda domstolspersonal och rättstillämpare i EU-rätt från första början. Erfarenheterna från det europeiska nätverket för rättslig utbildning bör konsolideras och utvidgas till att omfatta alla nya domare och åklagare. Möjligheterna till e-utbildning bör också utnyttjas fullt ut.

EU bör utnyttja alla befintliga nätverk för att underlätta utbildningen av rättstillämpare och medverka till att målet att utbilda 50 % av dem – totalt 700 000 personer – i EU-rätt uppnås till 2020. Kommissionen är beredd att stödja dessa ansträngningar. Programmet rättsliga frågor för 2014–2020 visar vilken vikt kommissionen lägger vid utbildning. Av programmets totala budget på 378 miljoner euro kommer 35 % att stödja högkvalitativa europeiska utbildningsprojekt för alla rättsliga yrken och bidra till att sprida bästa praxis om t.ex. kursplaner eller interaktiva utbildningsmetoder.

iv) Informations- och kommunikationsteknik

Informations- och kommunikationsteknik (e-juridik) underlättar tillgången till rättslig prövning för allmänheten och företagen.

E-juridikportalen¹⁹ och andra portaler som informerar medborgare och företag om deras rättigheter såsom Ditt Europa²⁰, bör fortsätta utvecklas till verktyg som underlättar tillgång till rättvisa, förenklar byråkratin och tar bort onödiga förfaranden i medlemsstaterna, särskilt inom civil- och straffrättsliga förfaranden. E-juridikportalen kan också underlätta det gränsöverskridande samarbetet, till exempel genom att förse allmänheten och beslutsfattare med mallar och formulär som översatts till alla officiella EU-språk. Sammankopplingen av nationella register på EU-nivå bör ge rättstillämpare, medborgare och företag tillgång till de uppgifter de behöver i andra medlemsstater. Sådana register omfattar företags- och fastighetsregister samt register över insolvensförfaranden och testamenten.

Fördelarna med e-juridikverktyg är inte begränsade till gränsöverskridande sammanhang. Direkt elektronisk kommunikation mellan medborgare, jurister, företag och domstolar håller på att bli verklighet i det europeiska området med rättvisa, och EU bör stödja initiativ på detta område. I samband med de pågående strukturreformerna och arbetet med en modern offentlig förvaltning håller digitaliseringen av de nationella rättssystemen på att bli ett viktigt instrument för att garantera effektiva nationella rättssystem.

EU bör uppmuntra användningen av elektroniska verktyg, som kan ge verkliga fördelar för allmänheten, företag, jurister och domstolar. Detta gäller även verktyg för att få tillgång till rättspraxis från domstolar i andra medlemsstater.

¹⁹ <https://e-justice.europa.eu/>

²⁰ <http://europa.eu/youreurope/>

v) Operativt samarbete

Rättstillämpare i Europa måste arbeta tillsammans för att utbyta information på ett snabbt och säkert sätt och för att få hjälp från sina motparter. Att förbättra det operativa samarbetet mellan alla berörda parter är avgörande, särskilt för att skapa ömsesidigt förtroende.

Befintliga mekanismer och nätverk för civil- och straffrättsliga frågor, såsom de europeiska rättsliga nätverken, bör stärkas och deras potential utnyttjas fullt ut, även online.

Eurojust måste spela sin roll och dra full fördel av den pågående reformen, eftersom det kommer att fortsätta vara ett viktigt EU-organ för samordning av åtal av brott även efter inrättandet av den europeiska åklagarmyndigheten, som åtminstone inledningsvis kommer att fokusera sin verksamhet på kampen mot bedrägerier som skadar unionens ekonomiska intressen. För annan gränsöverskridande brottslighet kommer Eurojust att spela en viktig roll och kommer därför att behöva förstärka sin effektivitet. I detta sammanhang bör möjligheterna till gemensamma utredningsgrupper användas maximalt.

4.2. Kodifiera

Kodifiering av befintlig lagstiftning och praxis kan underlätta kunskaperna om, förståelsen för och tillämpningen av lagstiftningen. Det kan förbättra det ömsesidiga förtroendet, samstämmigheten och rättssäkerheten och samtidigt bidra till förenklingar och till mindre byråkrati. I ett antal ärenden kan kodifiering av vissa delar av EU:s befintliga lagstiftning som rör rättsliga frågor eller EU-domstolens rättspraxis på detta område vara fördelaktigt för att få konsekvens i lagstiftningen och tydlighet för medborgare och de som tillämpar lagstiftningen.

- **Civil- och handelsrätt:** Sedan 2000 har EU antagit ett stort antal bestämmelser på privaträttens område samt om lagvalsregler. EU bör undersöka om kodifiering av de befintliga instrumenten skulle kunna vara till nytta, särskilt när det gäller lagvalsregler.
- **Konsumenträtt:** Efter en bedömning av hur direktivet om konsumenträttigheter och regelverket för konsumentlagstiftningen fungerar i stort bör kodifieringsinitiativ som bygger på befintlig lagstiftning undersökas och utvärderas. Målet bör vara att öka konsumenternas kunskaper om sina rättigheter, att förenkla delvis överlappande direktiv och att hjälpa företagen att tillämpa samma regler i olika sammanhang.
- **Straffrätt:** EU:s lagstiftning om processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden finns för närvarande i ett stort antal olika instrument som har utarbetats och antagits steg för steg under de senaste åren. För att ytterligare förbättra möjligheterna till lika villkor och konsekvent skydd av misstänkta personers rättigheter skulle man kunna undersöka behovet av att kodifiera de straffrättsliga förfarandereglerna i en enda rättsakt.

För att främja förtroende och ömsesidigt samarbete bör man rikta uppmärksamhet på domstolens rättspraxis när det gäller de regler och principer som ska tillämpas av de nationella myndigheterna när de genomför EU-rätten.

4.3. Komplettera

Rättsliga frågor är ett dynamiskt område som särskilt formas genom allmänhetens och företagens ökade rörlighet. Initiativ för att komplettera befintliga rättsliga åtgärder och instrument kan därför behöva övervägas. Detta bör alltid ske i syfte att stärka det ömsesidiga förtroendet, underlätta medborgarnas liv och ytterligare bidra till tillväxt. Behovet och

mervärdet av sådana kompletterande initiativ måste bedömas lika noggrant som på EU:s övriga politikområden. Dessutom måste skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem alltid beaktas. Vilka metoder som väljs – t.ex. ömsesidigt erkännande, identifiering av tillämplig lag, traditionell harmonisering, frivilligt harmoniserad materialrätt eller processrättsordningen – beror på den aktuella frågan.

Stärka det ömsesidiga förtroendet. Ömsesidigt förtroende kräver oberoende och effektiva rättssystem av hög kvalitet. Befintliga eller upplevda brister bör lösas så att allmänheten och företagen fullt ut kan förlita sig på rättsväsendet. Garantier för att alla parter processuella rättigheter skyddas är avgörande för att säkerställa ömsesidigt förtroende i såväl civilrättsliga som straffrättsliga frågor. Behovet av att stärka de civilrättsliga processuella rättigheterna bör undersökas, t.ex. när det gäller delgivning av handlingar eller bevisupptagning, och för att säkerställa att barnets bästa respekteras. För att underlätta ett smidigt samarbete i brottmål kan det ömsesidiga erkännandet av instrument stärkas ytterligare, på grundval av det arbete som utförts hittills, t.ex. i fråga om erkännande av bötesstraff, förverkande och diskvalifikation. När den europeiska åklagarmyndigheten är inrättad kommer arbetet där att visa om det finns behov av kompletterande åtgärder.

Bidra till ekonomisk tillväxt. Kompletterande initiativ på rättsområdet kan också bli nödvändigt för att ytterligare bidra till tillväxt, till exempel genom att gå vidare i utvecklingen av en ”räddnings- och rekonstruktionskultur” i EU för insolvensförfaranden. Miniminatorer när det gäller materiell insolvenslagstiftning kan bli önskvärt för alla medlemsstater, så att livskraftiga företag som befinner sig i ekonomiska svårigheter kan genomgå omstruktureringar på ett tidigt stadium. Den tekniska utvecklingen, i synnerhet på marknader med stor tillväxtpotential (t.ex. moln-marknaden), kräver att EU:s civilrättsliga lagstiftning är aktuell. En tydligare och mer konsekvent civil- och avtalsrättslig ram, inklusive genom frivilliga system som respekterar subsidiaritetsprincipen och olikheterna i de nationella rättssystemen, kan möta denna utmaning genom att ge företag lika konkurrensvillkor och samtidigt skydda konsumenternas intressen. Konsumentskydds rättigheterna verkställs fortfarande nationellt, medan handeln över gränserna ökar. Genom att stärka tillsynen och förtydliga den befintliga konsumentskyddslagstiftningen kan man stärka konsumenternas förtroende.

Underlätta medborgarnas liv. För att ge full verkan åt allas rätt att delta i unionens demokratiska liv och göra det möjligt för EU-medborgare att bättre integrera sig i värdlandet, bör man undersöka möjligheterna att anta bestämmelser som utgör ett tillägg till de medborgerliga rättigheter som anges i EU-fördragen. För att undvika situationer där medborgare stöter på problem, t.ex. i frågor som rör civilståndshandlingar, bör EU utvärdera behovet av ytterligare åtgärder, t.ex. regler om efternamn, för att komplettera förslagen om att underlätta godtagande av offentliga handlingar som är av särskild betydelse när medborgare och företag utnyttjar sin rätt till fri rörlighet. I brottmål får offren inte alltid en tillfredsställande kompensation, i synnerhet inte från gärningsmannen. Åtgärder för att avhjälpa detta bör undersökas. Dessutom bör de nationella strategierna för integrering av romer omsättas i konkreta åtgärder på nationell och lokal nivå. Detta innebär att optimera användningen av EU-medel och att undersöka hur man kan se till att EU-medel uttryckligen inriktas på integrationen av romer.

Det är avgörande att EU deltar aktivt i **internationella** forum och samverkar med partner för att se till att EU:s medborgare och företag skyddas i sina förbindelser med tredjeländer. Målet bör vara att det som har uppnåtts på EU-nivå på rättsområdena för tillvaratagande av rättigheter och fastställande av standarder, t.ex. när det gäller skydd av personuppgifter, får stöd och utgör en drivkraft i EU:s förbindelser med tredjeländer. Särskild uppmärksamhet

kommer att ägnas främjandet av effektiva rättssystem, särskilt i utvidgnings- och grannländer. På det multilaterala planet kommer fokus att läggas på ett effektivare samarbete med Haagkonferensen för internationell privaträtt, där EU talar med en röst när det gäller civil- eller handelsrättsliga frågor.

De sista hindren för EU:s anslutning till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, som förhandlats fram av kommissionen mellan 2010 och 2014 på grundval av ett mandat från rådet måste undanröjas, med tanke på dess betydelse för strukturen för de grundläggande rättigheterna på det europeiska området med rättvisa. När domstolen har avgett sitt yttrande om resultatet av dessa förhandlingar bör EU, med vederbörlig hänsyn till yttrandet, vidta alla åtgärder som krävs för att snabbt avsluta förhandlingarna och avsluta ratificeringsprocessen i alla EU:s medlemsstater, för att uppfylla förpliktelsen enligt fördragen.

5. SLUTSATS

EU:s politik för rättsliga frågor har blivit allt viktigare för EU:s integration och mycket konkret för många medborgare. Den är viktig för att vi ska kunna förverkliga roll för att driva igenom de gemensamma värderingar som unionen grundas på, stärka den ekonomiska tillväxten och bidra till effektivitet på EU:s övriga politikområden. En lämpligt utformad EU-politik för rättsliga frågor kan ge enskilda och företag, i synnerhet de som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet, konkreta möjligheter att dra nytta av ett tillförlitligt och fullt fungerande gemensamt europeiskt område med rättvisa.

Denna EU-agenda för rättsliga frågor för 2020 innehåller kommissionens riktlinjer för den politiska inriktningen på EU:s arbete under de kommande åren, som nu diskuteras i Europaparlamentet och rådet, liksom med allmänheten. Resultatet av denna diskussion bör också tjäna som inspiration för de strategiska riktlinjer som ska utarbetas av Europeiska unionens råd i enlighet med artikel 68 i EUF-fördraget.

Att göra verklighet av dessa riktlinjer kommer att kräva kontinuerliga och beslutsamma ansträngningar av alla EU-institutioner och medlemsstater samt fullt deltagande av alla berörda parter, särskilt medborgarna såsom slutanvändare av rättsväsendet, rättsväsendet och rättstillämpare. Ett sådant deltagande är avgörande för att utveckla sådana lösningar på verkliga praktiska utmaningar i medborgarnas och företagens dagliga liv och som uppfyller deras förväntningar. Som ett resultat av detta bör rättvisa och medborgerliga rättigheter inte känna några gränser i EU år 2020.

Strasbourg den 11.3.2014
COM(2014) 154 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Ett öppet och säkert EU

{SWD(2014) 63 final}

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Ett öppet och säkert EU

INLEDNING

Under de fem senaste åren har politiken utvecklats till förmån för ett öppnare och säkrare Europa. I juni 2014 kommer Europeiska rådet att utarbeta strategiska riktlinjer för den vidare utvecklingen av området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Eftersom gemensamma utmaningar kräver gemensamma europeiska insatser kommer rådet att kunna bygga vidare på de väsentliga framsteg som gjorts sedan Stockholmsprogrammets ambitiösa mål fastställdes 2009. Sedan dess har vi slutligen enats om ett gemensamt europeiskt asylsystem och bättre mottagningsformer för de som behöver internationellt skydd. Schengenområdet - som är en av Europaprojektets mest populära framgångar – har stärkts. Vägarna för laglig invandring har förbättrats och villkoren för inresa och vistelse har förtydligats och vi har nu gemensamma ramar för migranternas rättigheter. Den gemensamma viseringspolitiken har omarbetats kraftigt, vilket har gjort det lättare för resenärer med ärligt uppsåt att resa in till EU och därmed bidra till unionens ekonomiska tillväxt. Flera länder har avskaffat sina krav på visering.

På säkerhetsområdet ger lagstiftning och konkret samarbete gemensamma verktyg för att skydda europeiska samhällen och ekonomier från grov organiserad brottslighet. Ett ökat samarbete om rättstillämpningen har varit avgörande för att bemöta gemensamma hot såsom människosmuggling, terrorism, it-brott och korruption.

En ram för EU:s politik för invandring och asyl har inrättats vilket ger EU möjlighet att bedriva omfattande samverkan med sina grannländer och andra länder och bidra till FN:s och övriga staters pågående arbete med insatser avseende migration och utveckling.

De framsteg som gjorts sedan Stockholmsprogrammet antogs är väsentliga, men det betyder förstås inte att arbetet är slutfört. Det finns mycket kvar att göra för att gällande bestämmelser ska genomföras och tillämpas fullt ut. Asylslagstiftningen måste genomföras på ett konsekvent sätt. Den rättsliga ramen för en gemensam migrationspolitik behöver fortfarande kompletteras och större ansträngningar krävs när det gäller integration. Vi bör ta itu med säkerhetsfrågor och det står klart att vi bör öka samarbetet mellan medlemsstaternas rättstillämpande myndigheter och EU:s organ. Politikcykeln bör även omfatta tillsyn och utvärderingen av hur effektiv lagstiftningen och politiken är.

EU och dess medlemsstater kommer även att ställas inför nya utmaningar. Europa är en del av en globaliserad och hopkopplad värld där rörligheten mellan länderna väntas öka. Allt fler människor vill komma till Europa – en del bara tillfälligt, till exempel turister, studenter och tjänsteleverantörer medan andra planerar en mer varaktig vistelse för att arbeta eller söka internationellt skydd. EU kommer att ställas inför demografiska förändringar, urbanisering, samhällen med allt mer mångfald och brist på arbetskraft. Då är det viktigt att vi klarar av att maximera de fördelar som politiken för inrikes frågor kan ge, för att skapa ekonomisk tillväxt och attrahera människor med rätt kompetens, och människor som i legitima syften vill resa till Europa.

Europa kommer också att behöva möta följderna av instabilitet i många delar av världen och i synnerhet i de närmaste grannländerna. Händelser som den arabiska våren och krisen i Syrien kräver lämpliga och samordnade svar på blandade migrationsflöden och ytterligare

ansträngningar kommer att behövas för att i framtiden undvika fler tragedier i Medelhavsområdet.

Tekniken utvecklas snabbt och ger nya möjligheter till ekonomisk tillväxt och ändrar samtidigt i grunden på vilket sätt människor umgås och relaterar till varandra. Dessa förändringar medför också nya utmaningar i fråga om säkerheten. It-brottsligheten är allt mer bekymmersam, människosmugglingen blir alltmer sofistikerad, den gränsöverskridande brottsligheten uppträder i nya former och terrorismen fortsätter att hota säkerheten. Vi måste ta de tekniska innovationerna och vetenskapen till hjälp eftersom de kan hjälpa oss att hantera dessa risker. EU kommer även fortsättningsvis att behöva uppbåda de verktyg som krävs för beredskap i säkerhetsfrågor och motståndskraft, bland annat med hjälp av Horisont-2020-programmet för forskning och utveckling.

I en allt mer sammanflätad värld bör de inrikes frågorna beaktas i EU:s övergripande externa åtgärder, genom en stärkt dialog och ett bättre samarbete med tredjeland. Samstämmighet och konsekvens med de externa åtgärderna kommer att göra det lättare att föregripa utmaningar, uppnå EU:s målsättningar, främja unionens värderingar och leva upp till dess internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter.

Denna strategiska planering görs i efterdyningarna av en ekonomisk och social kris som präglat Europa, med fortsatt hög arbetslöshet som gjort våra samhällen mer sårbara och utsatta för främlingsfientlighet. Vissa den situationen måste de politiska beslutsfattarna vissa prov på handlingsförmåga för att säkerställa ett öppet och säkert Europa där de grundläggande rättigheterna garanteras enlighet med europeiska unionens stadga för de grundläggande rättigheterna, som ska följas av alla EU-institutioner när de antar och genomför lagstiftning liksom av alla medlemsstater när de genomföra unionslagstiftningen. Politiken för inrikes frågor främjar och skyddar unionens värderingar, ger medborgarna möjlighet att leva sina liv säkert och tryggt, och dra nytta av mångfalden i våra samhällen.

Vid utarbetandet av detta meddelande hörde kommissionen en rad olika aktörer och berörda att parter, i synnerhet i samband med konferensen "Open and Safe Europe: What's next?" den 29 och 30 januari 2014 och genom en remiss som fick många svar. Den framtida politiken diskuterades även i Europaparlamentet, rådet, regionkommittén samt styrelserna för EU:s organ.

Debatten om politiken för inrikes frågor måste bygga på fakta. Därför lägger kommissionen fram statistik som är relevant för utvärderingen i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer det här meddelandet.

POLITISKA PRIORITERINGAR

1. EN EFFEKTIV MIGRATIONS- OCH MOBILITETSPOLITIK

EU:s produktivitet och därmed den ekonomiska återhämtningen försvåras av demografiska förändringar, i synnerhet den krympande arbetskraften i Europa och väsentliga kompetensbrister på vissa områden (främst ingenjörskonst, it och hälsovård). Den ökande globala konkurrensen om kompetens och talang påverkar många medlemsstaters arbetsmarknad och kommer att vara avgörande för Europas ekonomiska välfärd under det kommande decenniet.

Under de senaste 15 åren har EU tillämpat en sektorsbunden hantering av den lagliga invandringen. Detta har lett till en gemensam rättslig ram som reglerar resandet för vissa personkategorier, ger rättigheter och ingriper mot överträdelser. Det har också lett till gemensamma åtaganden från medlemsstaterna i fråga om integration och återvändande. Men

det är nu dags att konsolidera detta i en mer konsekvent gemensam migrationspolitik för EU som även tar hänsyn till de kort- och långsiktiga ekonomiska behoven.

1.1. Maximera fördelarna med migration och integration

Europa behöver en välskött migrationspolitik som effektivt bidrar till förverkligandet av Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla. Europa måste kunna dra till sig unga talanger och konkurrera globalt. Det är viktigt att skapa synergier med andra politikområden. EU bör till exempel se över samstämmigheten mellan politiken för migration och sysselsättning, utbildning, utveckling och handel och underlätta rörlighet under kort tid för högkvalificerade arbetstagare som tillhandahåller tjänster. Att dra till sig och behålla utländska studenter och att främja utbildningen av migranter som lagligen uppehåller sig inom unionen kommer att bidra till att säkra den framtida tillgången till den kompetens som EU:s arbetsmarknad kräver.

För att urskilja vilka ekonomiska sektorer och yrken som har svårigheter att rekrytera eller hitta kompetent arbetskraft bör en gemensam behovsbedömning göras med hjälp av en strukturerad dialog mellan medlemsstaterna, näringslivet och arbetstagarorganisationerna om behovet av arbetskraftsinvandring och handelsrelaterad rörlighet. Även om medlemsstaterna kan ha olika behov skulle en samordningsplattform på EU-nivå vara bra för att se till att migrationen och den fria rörligheten påverkar EU:s ekonomi på ett positivt sätt.

Samtidigt behövs åtgärder för att dra största möjliga nytta av potentialen hos migranter som redan vistas lagligen i medlemsstaterna, eftersom sysselsättningen i denna grupp ligger långt under genomsnittet och många drabbas av social utslagning. Dagens system för jobbmatchning, som Eures och kompetenskartan *Job Skills Panorama* bör förbättras och utvidgas till att även omfatta tredjelandsmedborgare. Åtgärder som vidtas före avresan kan hjälpa migranterna att få information, utbildning eller erkännande av meriter – men detta bör inte betraktas som ett villkor för inresa till EU. Egenföretagandet bland migranternas bör underlättas genom stabila uppehållstillstånd och lätt tillgång till information och nätverk.

Ytterligare insatser kommer att behövas i fråga omöverföring av pensionsrättigheter och sociala rättigheter, till exempel för att migrerande arbetstagare lättare ska kunna överföra sina intjänade pensionsrättigheter mellan olika sektorer och länder, däribland tredjeland, på samma sätt som unionsmedborgarna.

För att dra till sig kompetens bör EU ytterligare främja och öka erkännandet av examensbevis och yrkeserfarenhet från utlandet. Detta kommer också att göra det möjligt att bättre använda kunskaper och meriter hos migranter som olagligen uppehåller sig i unionen. EU kan också inleda en öppen diskussion med sina internationella samarbetsparter i frågan. Som ett led i åtgärderna för att göra EU till en attraktiv destination bör studerande och forskare snabbare och lättare beviljas viseringar.

EU:s gällande regler om migranternas inresa och rättigheter måste tillämpas på ett effektivt och samstämmigt sätt av alla medlemsstater. En utvärdering av gällande lagstiftning om laglig invandring skulle kunna göra det möjligt att spåra svagheter, förbättra konsekvensen och bedöma verkningarna av den befintliga rättsliga ramen. Ytterligare åtgärder kan vidtas för att kodifiera och harmonisera de grundkrav som ställs i samband med inresa, samt i fråga om tredjelandsmedborgarnas rättigheter. Detta skulle innebära ett framsteg på vägen mot ett ”inre område för migration”, som skulle underlätta tredjelandsmedborgarnas rörlighet inom EU, även med hjälp av ömsesidigt erkännande av nationella tillstånd.

Europa är ett mångfasetterat samhälle där integration fortfarande innebär en utmaning. För att öka den sociala sammanhållningen och dra full nytta av migrationens fördelar är det dags att öka ansträngningarna med att i praktiken integrera migranterna på arbetsmarknaden och i mottagarlandet i allmänhet. I detta arbete bör särskild uppmärksamhet ägnas åt jämställdheten

och den stora arbetslösheten bland migrerande kvinnor. Rättvis behandling och ett icke diskriminerande tillträde till arbetsmarknaden bör säkerställas. Migranter som är särskilt utsatta, i synnerhet kvinnor, unga migranter och ensamkommande barn bör få målriktat stöd. En hantering som fokuserar på barnets bästa bör tillämpas i praktiken i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter. Med avstamp i de tidigare insatserna för integration kan vi identifiera framgångsrika politiska metoder och sprida goda metoder. Ytterligare arbete behövs i fråga om kapacitetssuppleering och samarbete med lokala och regionala myndigheter, som står i första ledet i integrationsarbetet.

1.2. En trovärdig hantering av irreguljär migration och återvändandepolitik

Att förebygga och minska irreguljär migration är en viktig del av all välhanterad migrationspolitik. Flera olika åtgärder måste kombineras för att vi ska kunna minska den irreguljära migrationen. Irreguljär migration är ofta kopplad till människosmuggling och människohandel där en pådrivande faktor är efterfrågan från arbetsgivare som erbjuder svartjobb. Samarbete med ursprungsländer och transiteringsländer är mycket viktigt och bör ingå som en central del av EU:s externa åtgärder, däribland utvecklingssamarbetet.

En ingående utvärdering av gällande bestämmelser om människosmuggling behövs och en ny omfattande EU-strategi skulle kunna dra bättre nytta av befintliga verktyg, komma åt efterfrågan på irreguljär migration och hantera de brottsliga som är inblandade. Mer förebyggande åtgärder, däribland informationskampanjer i ursprungs- och transiteringsländerna, bör vidtas för att uppmärksamma allmänheten på den irreguljära migrationens risker.

Unionen kommer att fortsätta prioritera arbetet med frivilligt återvändande och man bör även överväga EU-åtgärder för stöd till frivilligt återvändande och återanpassning som kan genomföras i nära samarbete med ursprungsländer, internationella organisationer och icke-statliga organisationer.

Samtidigt bör EU fortsätta samarbeta med tredjeland om full tillämpning av befintliga skyldigheter i fråga om återtagande som fastställts i internationella med tredjeland och som ska se till att tredjelandsmedborgare som inte har laglig rätt att stanna i EU faktiskt återvänder. Möjligheten att ingå nya återtagandeaftal med andra framträdande ursprungsländer kan övervägas, samtidigt som man till fullo utnyttjar de möjligheter som EU:s externa åtgärder erbjuder. EU bör fortsätta verkställa återsändanden som bygger på gemensamma normer för ett varaktigt och humant återvändande, med respekt för grundläggande mänskliga rättigheter och den enskilda individens värdighet.

2. SCHENGEN, VISERING OCH DE YTTRE GRÄNSERNA

2.1. Schengen

Inrättandet av Schengenområdet, som gör det möjligt att resa utan gränskontroller, är en av grundstenarna i Europatanken. Varje år gör unionsmedborgarna över 1,25 miljarder resor i hela Europa utan hinder vid unionens inre gränser för turism, arbete eller för att besöka släkt och vänner. Den fria rörligheten inte bara populär hos allmänheten utan medför också om stora fördelar för den europeiska ekonomin. Arbetet med Schengenområdet bör slutföras. En hög prioritering är att konkret genomföra de nyligen avtalade förändringarna i Schengens styrelsesätt. Detta bör bidra till att öka det ömsesidiga förtroende mellan Schengenländerna, förebygga missbruk och underlätta för unionen att hantera situationer där en medlemsstat inte fullgör sina skyldigheter att kontrollera sin del av den yttre gränsen.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt hur väl Schengens informationssystem (SIS II) fungerar för att värna om säkerheten och den fria rörligheten för personer. Detta är en central uppgift för Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet,

säkerhet och rättvisa (EU-LISA) som inrättades 2012. Förutom att hantera den faktiska driften av både dagens och framtidens it-system på politikområdet inrikes frågor bör EU-LISA under kommande år försöka åstadkomma synergier mellan de EU-organ som också hanterar it-säkerhet och utvecklingen på området.

2.2. Förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken

Viseringspolitikens mål bör vara att underlätta möjligheterna att resa med ärligt uppsåt och göra Schengenområdet mer attraktivt för tredjelandsmedborgare, samtidigt som man slår vakt om en god säkerhet. Det ligger i unionens intresse att vara öppen för besökare som bidrar till den ekonomiska tillväxten. Det är dags att komplettera den gemensamma viseringspolitiken genom att se över Schengenkodexen om viseringar för att öka samstämmigheten i hur Schengenviseringar handläggs av medlemsstaterna och fullgöra det internationella genomförandet av informationssystemet för viseringar (VIS). Man skulle kunna överväga att övergå till ett system som i högre grad bygger på bedömningar av individer än av medborgarskap, efter en utvärdering av vilka effekter en sådan politik skulle kunna få.

Vi bör fortsätta främja lokalt konsulärt samarbete och informationsutbyte för att garantera mer harmoniserade och snabbare viseringsbeslut. Vi bör främja inrättandet av viseringscentrum för Schengen så att vi ökar och rationaliserar medlemsstaternas närvaro i tredjeland i samband med inlämnande och beslut om viseringsansökningar.

En smart viseringspolitik bör även omfatta en regelbunden översyn av förteckningen över de länder vars medborgare behöver visum. För att underlätta ett närmare samarbete mellan EU och dess partnerländer och öka kontakterna mellan folken bör avtal om förenklade viseringsförfaranden övervägas om viseringslättnader ännu inte är realistisk möjlighet. Dagens praxis att ingå återtagandavtal samtidigt som avtal om förenklade viseringsförfaranden har visat sig användbar och bör behållas i framtiden.

2.3. Integrerad förvaltning av de yttre gränserna

Under åren har väsentliga framsteg gjorts på vägen mot en integrerad förvaltning av de yttre gränserna. Tack vare det ändrade uppdraget har Frontex fått en större roll att spela, och kan erbjuda bättre stöd till medlemsstater i samband med gemensamma insatser samt ökat samarbete med tredjeland. Eurosur kommer att stärka samarbete mellan medlemsstaterna och Frontex, vilket bidrar till förvaltningen av de yttre gränserna och hjälper till att rädda människoliv, i synnerhet i Medelhavet. I enlighet med EU:s strategi för sjöfartsskydd bör även samarbetet mellan aktörerna på sjöfartsområdet fortsätta.

Men EU måste börja använda modernare och mer effektiva metoder för gränsförvaltning med den senaste tekniken med tanke på att allt fler människor kommer till EU och att ytterligare ökning väntas, i synnerhet av människor som kommer via flyg. Tillgången till Europa bör underlättas för resande med ärligt uppsåt samtidigt som man stärker säkerheten vid gränserna. Därför bör vi prioritera genomförandet av paketet för smarta gränser som består dels av ett system för in- och utresa, dels av programmet för registrerade resenärer. Nya metoder för en effektiv gränsförvaltning kan övervägas med hänsyn till genomförbarhetsstudien av förslaget om att inrätta ett europeiskt system av gränsbevakningstjänstemän.

3. DET GEMENSAMMA EUROPEISKA ASYLSYSTEMET I PRAKTIKEN

Under kommande år kan EU med tanke på de möjliga ökningarna av antalet asylsökande, ställas inför stora utmaningar när gäller att erbjuda internationellt skydd. Komplexa och blandade migrationsflöden lägger press på medlemsstaternas mottagningskapacitet när det gäller att behandla asylansökningar eller ta emot och ta hand om särskilt utsatta grupper samt integrera de som beviljats internationellt skydd.

3.1. Konsolidering av det gemensamma Europeiska asylsystemet (Ceas)

Lagstiftningen om det gemensamma Europeiska asylsystemet (Ceas) har nu antagits. Detta underlättar tillgången till asyl för de som behöver internationellt skydd, bättre mottagningsvillkor och snabbare och mer tillförlitliga beslut i asylärenden. Men det är viktigt att bestämmelserna genomförs på ett verkningsfullt och konsekvent sätt, så att medlemsstaterna kan leva upp till utmaningarna i samband med beviljande av internationellt skydd.

Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) kommer att ha en central uppgift i detta arbete, och kan bidra till att förbättra kvaliteten på asylprövningarna och harmonisera praxis inom EU även genom att bevaka kvaliteten på besluten i asylärenden och slå samman medlemsstaternas landinformation.

Nya bestämmelser om ömsesidigt erkännande av beslut i asylärenden som fattats i andra medlemsstater och en ram för att kunna överföra rätten till skydd bör utvecklas i enlighet med fördragets mål att inrätta en enhetlig status som gäller inom hela EU. Detta skulle undanröja hinder för rörlighet inom EU och underlätta överföringen av skyddsrelaterade förmåner över de inre gränserna.

3.2. Ansvarstagande och solidaritet

Ansvarstagande och solidaritet måste gå hand i hand. Detta innebär å ena sidan att medlemsstaterna till fullo måste fullgöra sina skyldigheter enligt unionens regelverk och å andra sidan att medlemsstaterna bör stödja andra medlemsstater som tillfälligt ställs inför högt tryck på sitt asylsystem.

Omplacering av personer som åtnjuter internationellt skydd, vilket på senare år har styrts från Malta, är en form av solidaritet som bör öka. En ny form av solidaritet som kan utvecklas under kommande år är gemensam behandling av asylansökningar. Man kan även undersöka möjligheterna att gå samman om mottagningsplatser i krissituationer, så att enskilda länder inte ställs inför överbeläggning medan andra har överskottskapacitet. Andra sätt att åstadkomma en jämnare fördelning av ansvaret mellan medlemsstaterna bör övervägas i framtiden.

3.3. Krisförebyggande insatser och krishantering

En mekanism för tidig varning, beredskap och krishantering har nu förankrats i Dublinförordningen. Ett korrekt genomförande av dessa olika faser kommer att kräva ett ökat informationsflöde från medlemsstaterna till kommissionen och Europeiska stödkontoret för asylfrågor om den aktuella situationen och eventuella brister som skulle kunna leda till en kris. Detta innebär att mer uppgifter måste samlas in och en riskanalys görs utifrån den information som inkommer från medlemsstaterna, EU:s delegationer, EU:s kontor, internationella organisationer och andra källor. Brister i medlemsstaternas asylsystem bör undvikas genom förebyggande åtgärder och beredskapsplaner.

För att öka unionens beredskap att hantera omfattande flyktingströmmar bör det befintliga regelverket om tillfälligt skydd utvärderas och vid behov ändras för att göra det till ett mer praktiskt och flexibelt verktyg.

3.4. Externa utmaningar och lagliga vägar för att söka asyl i Europeiska unionen

En integrerad del i EU:s externa åtgärder bör vara att i högre grad verka för höga skyddsnormer i transiterings- och ursprungsländer för att minska antalet människor som företar riskfyllda resor genom Sahara, över Medelhavet eller på andra vägar i hopp om att nå fram till Europa.

Det är nödvändigt att utvidga befintliga regionala skyddsprogram, såsom Nordafrika och Afrikas horn, samt bedöma behovet av att inrätta nya. De regionala skyddsprogrammen bör

lägga större vikt vid att stärka de nationella myndigheternas kapacitet att hantera fördrivna personer, däribland kapaciteten att ta emot internationellt bistånd och främja flyktingarnas positiva inverkan på lokal nivå.

EU bör eftersträva en bättre ordning när personer som har välgrundade skäl att söka internationellt skydd anländer, för att därmed minska utrymmet för människosmuggling och mänskliga tragedier.

Med hjälp av ny finansiering bör EU i nära samarbete med utvecklingsinsatserna öka arbetet med vidarebosättning, som kan erbjuda långsiktiga lösningar för människor som av FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) bedömts behöva internationellt skydd. EU:s resultat i fråga om vidarebosättning är hittills relativt blygsamma. Det är fortfarande i utvecklingsländerna som den största delen av världens flyktingar befinner sig. Alla 28 medlemsstater bör visa prov på större solidaritet med mottagarländerna i tredje världen genom att delta i arbetet med vidarebosättning och axla en större del av ansvaret.

Förfaranden för skyddad inresa – som ger människor möjlighet att begära internationellt skydd utan att först med fara för eget liv resa till EU:s gränser – kan komplettera arbetet med vidarebosättning, och inledas med en samordnad hantering av viseringar som beviljas av humanitära skäl och gemensamma riktlinjer. En möjlighet skulle vara att göra en genomförbarhetsstudie av möjligheterna att gemensamt behandla ansökningar om skydd som lämnas in utanför EU, utan att föregripa den befintliga rätten att söka asyl i EU.

4. EN STARKARE ÖVERGRIPANDE STRATEGI FÖR MIGRATION OCH RÖRLIGHET

De åtgärder som vidtas för att garantera frihet, säkerhet och rättvisa i Europa påverkas också av händelser och utvecklingen utanför EU. Politiska förändringar och instabilitet, större skillnader i välstånd och klimatförändringen är pådrivande faktorer både för frivillig rörlighet i större skala och fördrivning av personer som leder till tryck på EU:s yttre gränser. EU måste samverka mer effektivt med sina grannländer både i öster och söder, och länder som ligger längre bort för att komma tillrätta med de bakomliggande orsaker som driver på irreguljär eller ofrivillig migration. Därför bör EU fortsätta bistå ursprungs- och transiteringsländerna det öka deras kapacitet att förebygga irreguljär migration, smuggling av migranter och övrig människosmuggling, förbättra gränsförvaltningen, kapaciteten att hantera asylansökningar samt mottagningskapaciteten.

EU måste stärka partnerskapet med tredjeland i fråga om migration och rörlighet, för att till fullo utnyttja fördelarna med de rättsliga ramar och bestämmelser som infördes genom den övergripande strategin för migration och rörlighet. I synnerhet kan partnerskap för rörlighet bidra till hanteringen av brist på arbetskraft och kompetens i Europa och underlätta handelsrelaterad rörlighet. Även dialoger om viseringslättnader och underlättat utfärdande av korttidsviseringar kan bidra till att sporra den ekonomiska tillväxten i EU och främja utvecklingen i tredjeland.

Därför det viktigt att vi prioriterar målet att låta den övergripande strategin för migration och rörlighet få större verkan i tredjeland. Frågeställningar och prioriteringar som görs på området yttre förbindelser bör återspeglas på lämpligt sätt i målsättningarna och åtgärderna. Samarbete mellan de olika aktörerna är absolut avgörande. Kapaciteten vid Europeiska utrikestjänsten och EU:s delegationer bör utnyttjas till fullo för att säkra effektiviteten och samstämmigheten i EU:s åtgärder.

Inom ramen för EU:s dagordning för migration och utveckling bör uppmärksamhet ägnas åt att maximera utvecklingseffekterna av syd-syd-migrationen, arbeta in migrationspolitiken i nationella planer för utveckling och fattigdomsbekämpning, öka den politiska samstämmigheten avseende utvecklingsarbetet samt främja återanpassningsåtgärder som

inriktas på återvändande migranter. Samarbete för att åstadkomma en väl hanterad migration kan få stor betydelse för utvecklingen i ursprungsländerna.

EU bör öka förbindelserna med grannskapsländerna genom dialoger om migration, rörlighet och säkerhet och genom att inrätta och genomföra partnerskap för rörlighet. Det är viktigt att garantera fullt genomförande av sådana partnerskap med Marocko (avtalet undertecknades 2013) och Tunisien (undertecknades 2014). EU bör fortsätta investera i dialoger om regional migration och bilaterala förbindelser med prioriterade länder som inte är grannländer, samt fortsätta främja mänskliga rättigheter, demokrati, grundläggande gemensamma värdegrunder och goda styrelseformer.

5. ETT EUROPA SOM GER SKYDD

År 2010 antog EU sin första strategi för inre säkerhet och en åtföljande handlingsplan. Strategin inriktas på prioriterade områden där gemensamma åtgärder på EU-nivå kan hantera de största säkerhetshoten och ge ett mervärde i förhållande till medlemsstaternas ansträngningar. Strategin medger behovet av att öka säkerheten med samtidig full respekt för de grundläggande mänskliga rättigheterna däribland rätten till respekt för den personliga integriteten och skydd av personuppgifter. De fem strategiska mål som fastställdes var 1) att störa de kriminella nätverken på internationell nivå, 2) förebygga terrorism och hantera radikaliserings och rekrytering 3) förbättra säkerheten för medborgare och företag på internet 4) stärka säkerheten genom gränsförvaltning och 5) öka EU:s förmåga att stå emot kriser och katastrofer. Dessa mål är även fortsättningsvis relevanta. Men med tanke på utvecklingen av nya utmaningar bör kommissionen, medlemsstaterna och Europaparlamentet tillsammans utarbeta en aktuell strategi för inre säkerhet och se över åtgärderna inom varje mål för perioden 2015-2020. Den nya strategin för inre säkerhet bör främja insatser som inriktas på förebyggande åtgärder och rättstillämpning, men även underlätta synergier mellan inrikes frågor och andra politikområden som tangerar den inre säkerheten såsom transport, inre marknaden, tullunionen, forskning och teknisk utveckling, den digitala marknaden, civilskydd och yttre förbindelser. Forskning om säkerhet har finansierats inom ramen för det sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling. Ytterligare ansträngningar planeras inom ramen för nästa Horisont-2020-program. EU kommer att fortsätta stödja säkerhetsarbetet i Europa för att uppnå de strategiska säkerhetsmålen.

5.1. Störa kriminella nätverk på internationell nivå

Att kriminella nätverk penetrerar EU:s ekonomi utgör en säkerhetsrisk. Grov gränsöverskridande brottslighet, däribland korruption, människosmuggling, narkotikasmuggling, vapensmuggling och annan smuggling eller sexuellt utnyttjande av barn leder till allvarliga skador för offren och samhället i sin helhet. Många av dessa hot ökar i omfattning. Den organiserade brottsligheten blir alltmer flexibel och utvecklar sin aktivitet inom och utöver Europas gränser. Den fortsätter utgöra ett allvarligt hot mot EU:s inre säkerhet och kan ha en destabiliserande effekt på tredjeland.

EU måste fortsätta anpassa och skärpa insatserna mot dessa hot och samordna åtgärderna inom och utanför EU. Operativt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter som inriktas på prioriteringar som man enats om på EU-nivå inom ramen för politikcykeln avseende grov organiserad brottslighet är av största vikt för arbetet. Det ömsesidiga förtroendet bör stärkas och man bör i större utsträckning använda gemensamma utredningsgrupper och andra gemensamma insatser med stöd från EU:s fonder och byråer. Man bör utreda behovet av EU-åtgärder för att se till att det praktiska samarbetet i gemensamma utredningsgrupper inte hindras av olikheter i nationell lagstiftning om utredningsteknik.

Informationsutbyte mellan medlemsstaternas rättstillämpande myndigheter, med och mellan EU:s berörda byråer bör öka så att man fullt utnyttjar befintliga möjligheter. Europol bör få

en tydligare roll som nav för informationsutbytet över hela EU, i nära samarbete med medlemsstaterna, Olaf och Frontex. Var och en av medlemsstaterna bör inrätta en central kontaktpunkt, enlighet med ramen för tullsamarbetet.

System för informationsutbyte kunde göras mer kompatibla med hänsyn till utvecklingen av lösningar för att uppnå interoperabilitet mellan offentliga förvaltningar i EU. Utbildning på EU-nivå av personal vid rättstillämpande myndigheter bör utvecklas vidare, för att stödja det praktiska samarbetet. Det europeiska utbildningsprogrammet för tjänstemän inom brottsbekämpningen bör genomföras helt och hållet under de kommande åren och bör omfatta ett stort antal tjänstemän från alla olika delar av rättstillämpningen, gränsbevakningen och tullen.

Samtidigt bör EU intensifiera de ansträngningar som särskilt inriktas på brott som orsakar störst skada för offren och samhället. Korruption undergräver förtroendet för demokratiska instanser, skadar den inre marknaden, avskräcker utländska investerare, gör att offentliga myndigheter går miste om skatteintäkter och underlättar aktiviteten i kriminella nätverk. För att mer effektivt ta itu med korruption bör medlemsstaterna följa de förslag som lämnades i EU:s rapport om insatserna mot korruption och som kommer att fortsätta offentliggöras under de kommande åren. Insatserna mot korruption bör kopplas närmare till EU:s övriga politikområden och EU-medlen bör stödja kapacitetsuppbyggnad av institutioner och förvaltning. Samarbetet mellan EU-institutionerna, medlemsstaterna och andra internationella organisationer bör vidareutvecklas.

Organiserade kriminella nätverk drivs av de stora vinster som åstadkoms genom smuggling, korruption, ekobrott och andra typer av brottslig verksamhet. Mer arbete behövs för att motverka dessa incitament och hindra att vinning av brott förs in i den vita ekonomin. Direktivet om frysning och förverkande av vinning av brott i EU bör utan dröjsmål genomföras och tillämpas av alla medlemsstater. Kontoren för återvinning av tillgångar, rättstillämpande myndigheter, domstolar och förvaltningsorgan såsom skattemyndigheter eller tillståndsbeviljande organ bör öka samarbetet för att bättre kunna spåra dessa tillgångar. Penningtvätt hjälper kriminella nätverk att gömma vinsterna från sin brottsliga verksamhet. För att förebygga att det ekonomiska systemet missbrukas måste förslaget till ett fjärde direktiv om insatser mot penningtvätt snart antas, genomföras och tillämpas samtidigt som man utreder behovet av straffrättslig EU-lagstiftning om penningtvätt.

Människosmuggling är ett växande hot. För att komma åt denna brottslighet har EU antagit en strategi för perioden 2012-2016 och ett direktiv som nu bör genomföras till fullo och tillämpas utan dröjsmål. Strategin bör genomföras fullt ut, däribland i fråga om människosmuggling i tredjeland. En strategi för perioden efter 2016 bör utarbetas och omfatta bland annat förebyggande åtgärder, hjälp till offren, återvändande under trygga förhållanden och återanpassning, samt åtgärder avseende internet. Man bör se över behovet av straffrättslig lagstiftning som kriminaliserar uppsåtligt utnyttjande av offer för människosmuggling. För att nå dessa målsättningar bör EU-samordnaren för kampen mot människohandel få förlängt mandat.

Narkotikasmuggling är en extremt lukrativ verksamhet för de kriminella nätverken. År 2013 utarbetade Europol och Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk för första gången en gemensam rapport om narkotikamarknaden, som pekade på en ökning av nya psykoaktiva ämnen. Kommissionen har föreslagit lagstiftning för att snabbt dra bort sådana substanser från marknaden om de skadar hälsan, med samtidig hänsyn till legitim industriell och kommersiell användning. Den lagstiftningen bör också antas och genomföras som ett led i en sådan balanserad hållning som beskrivs i EU:s narkotikastrategi.

Sexuell exploatering av och sexuella övergrepp mot barn ger offren livslånga skador. Vi bör prioritera genomförandet och tillämpningen av EU:s direktiv om barnpornografi på internet.

Vikten av att skydda barn mot sexualbrott bör arbetas in i EU:s övriga politikområden, och man bör utreda behovet av en övergripande EU:s strategi på området.

Väpnat våld fortsätter orsaka allvarliga skador och förlust av människoliv inom EU, och mer bör göras för att ta itu med olaglig vapensmuggling. En översyn av befintlig EU-lagstiftning om försäljning och överföring av vapen i inom EU skulle, om den kombineras med en striktare praktisk rättstillämpning, minska risken för olaglig användning och smuggling av vapen.

Översynen av effektiviteten i befintliga avtal och överenskommelser om rättstillämpande myndigheters informationsdelning med tredjeland bör fortsätta och vid behov utvecklas vidare. Den ökade användningen av passageraruppgifter, både i tredjeland och bland medlemsstaterna, bör regleras genom en rättsligt ram på EU-nivå som garanterar ett gott uppgiftsskydd både vid behandlingen av passageraruppgifter inom EU och vid överföring av sådana uppgifter från EU till tredjeland. EU:s bestämmelser om passageraruppgifter bör slutgiltigt antas och genomföras. Direktivet om lagring av uppgifter bör också ses över samtidigt som man går igenom direktivet om integritet och elektronisk kommunikation med hänsyn till förhandlingarna om den rättsliga ramen för uppgiftsskydd.

5.2. Förebygga terrorism och hantera radikaliserings och rekrytering

På senare år har flera terroristdåd ägt rum, för det mesta utförda av individer eller små grupper, men många med allvarliga följder. Det hot som terrorism och väpnad extremism innebär kommer att ställa EU inför en allvarlig utmaning under de närmaste åren. Det är oroande att vi ser en utveckling mot att oftast unga människor reser till andra länder såsom Syrien för att delta i krig som utländska kombattanter. Under vistelsen ansluter sig vissa till terroristgrupper. När de återvänder kan de utgöra ett allvarligt hot mot den interna säkerheten i EU.

Vi måste agera för att förebygga terrorism i enlighet med EU:s strategi mot terrorism och hantera radikaliserings som utmynnar i terrorism. Vi måste agera kraftigare mot väpnad extremism och terrorism på ett övergripande sätt med hänsyn både till interna och externa aspekter. Den planerade EU-strategin som ska motverka radikaliserings och rekrytering till terrorism är avgörande för det framtida arbetet. Enligt kommissionens förslag bör arbetet inriktas på att hjälpa människor som vill lämna miljöer som präglas av extremism, utbilda lokala aktörer, samarbeta med lokala organisationer, öka samarbetet med den privata sektorn för att motverka radikaliserings via internet, och samordna de interna åtgärderna bättre med externa insatser. Insatserna mot väpnad extremism bör även fortsättningsvis ingå i EU:s arbete med att utveckla och lämna säkerhetsbistånd till tredjeland, och bör även omfatta frågor som rör utbildning, det civila samhället, genus, styrelseformer och medier.

Till stöd för arbetet bör nätverket för kunskapsspridning om radikaliserings stärkas och utvecklas till ett kunskapscentrum som samlar goda metoder och bidrag till bättre samordning av det arbete som utförs av yrkesverksamma på området.

EU kan spela en roll för att hjälpa medlemsstaterna med kontakter mellan de rättstillämpande myndigheterna och förbättra utbildningen och övningarna för de rättstillämpande myndigheter som har ansvar för att hantera terroristdåd. Atlasnätverket för medlemsländernas särskilda insatsstyrkor utförde år 2013 den största övningen i EU:s historia. Arbetet bör fortsätta med fler övningar på operativ men även på strategisk nivå. Under de kommande åren bör ett av målen vara att få mer vältränade och samordnade insatsstyrkor.

EU har redan enats om lagstiftning som ska ha försvåra tillgången till prekursorer som kan användas för att framställa sprängämnen. Nu måste vi se till att bestämmelserna genomförs på ett effektivt sätt. Vi bör också öka och prioritera det arbete som avser kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot och sprängämnen.

Samordningen av insatserna mot terrorism bör även ta hänsyn till de nya strukturer för institutionerna som infördes genom Lissabonfördraget, och stödja det arbete som utförs av EU:s höga representant/Europeiska utrikestjänsten när det gäller EU:s externa åtgärder, i synnerhet genom bättre kommunikation mellan unionen och tredjeland.

5.3. Förbättra säkerheten för medborgare och företag på internet

Våra samhällen blir alltmer beroende av internet. Vi måste skapa säkra och tillförlitliga system så att allmänheten och företagen kan dra full nytta av internets potential. Det är mycket viktigt att se till att online-betalningar kan göras på ett säkert sätt. Men samtidigt uppkommer nya utmaningar, däribland användningen av digitala betalningsmedel och kontaktpunkter på nätet som underlättar många olika former av grov organiserad brottslighet. Det är troligt att det i framtiden blir vanligare med it-angrepp, trots de omfattande åtgärder som vidtagits för att stärka kapaciteten att ingripa mot it-brott och stärka it-säkerheten.

Den operativa kapaciteten att ingripa mot it-brott måste öka. EU har inom ramen för Europol inrättat Europeiska it-brottscentrumet. Under sitt första verksamhetsår har centrumet redan visat sitt värde genom att stödja medlemsstaternas utredningar av en rad brott, allt från bedrägerier till barnpornografi på internet. Kommissionen kommer att fortsätta stödja utvecklingen av Europeiska it-brottscentrumet som ett nav för insatserna mot it-brott i Europa. En av EU:s huvuduppgifter är att hjälpa medlemsstaterna att utveckla sin kapacitet att ingripa mot it-brott. I idealfallet skulle alla medlemsstater ha ett eget it-brottscentrum.

På den strategiska nivån behöver EU en bättre samordning. EU har antagit sin allra första strategi för it-säkerhet för att skapa en av de säkraste it-miljöerna i världen. Men visionen måste nu omsättas i verklighet.

Strategin medger också behovet av ökat internationellt samarbete, både strategiskt och operativt. Den överenskommelse som nåddes med USA vid toppmötet 2010 om att inrätta en arbetsgrupp för it-säkerhet och it-brott har visat sig användbar och har gett konkreta resultat, i synnerhet den globala alliansen mot sexuell exploatering av barn på Internet som inrättades av EU och USA. Alliansen består idag av 52 länder från hela världen och kan fungera som inspiration för kommande initiativ. EU bör se till att arbetet fortsätter att ge resultat och verka för att flera länder ska ansluta sig.

EU har redan enats om skärpt lagstiftning mot it-brott, som måste genomföras snarast. För att ge effekt bör insatserna på detta område även omfatta ett ökat samarbete med den privata sektorn. Den rättsliga behörigheten i it-frågor bör också förtydligas. Här är Europarådets Budapestkonvention om it-brott av central betydelse för det internationella samarbetet, och de medlemsstater som ännu inte ratificerat konventionen bör göra det.

5.4. Stärka säkerheten genom gränsförvaltning

Det behövs ofrånkomligen en enhetlig gränsbevakning och -förvaltning av hög kvalitet som tar full hänsyn till de grundläggande mänskliga rättigheterna. Gränsförvaltningspolitiken är central för att motverka gränsöverskridande brottslighet och vidmakthålla en god säkerhet.

Strategin för en integrerad gränsförvaltning bör uppdateras med hjälp av erfarenheterna från genomförandet av gällande bestämmelser på området. EU bör överväga hur dagens system och plattformar kan integreras och bör försöka öka samarbetet på nationell nivå mellan gränsbevakningen och andra myndigheter som är verksamma vid gränsen för att öka säkerheten.

När det gäller rörlighet för varor kommer en strategi att läggas fram 2014 för riskhantering på tullområdet och säkerhet i leveranskedjan, efter kommissionens meddelande år 2013. Förslagen ska möjliggöra en effektivare riskhantering genom att förbättra tillgången till och användningen av uppgifter om leveranskedjan, stärka samarbetet och samordningen mellan

tullmyndigheterna internt och med andra rättstillämpande myndigheter och säkerhetsorgan samt öka kapaciteten i medlemsstaten och på EU-nivå för mer integrerade och samstämmiga insatser för att hantera risker i leveranskedjan.

5.5. Öka EU:s förmåga att stå emot kriser och katastrofer

EU har väsentligt ökat sina möjligheter att förebygga, förbereda och hantera naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människan. Arbetet kommer nu att inriktas på att se till att befintliga system fungerar. Centrumet för samordning av katastrofinsatser har börjat tillhandahålla tjänster och fungera som plattform för samordning av insatser vid omfattande katastrofer.

En central utmaning är att till fullo genomföra den nya civilskyddslagstiftningen, som ligger till grund för EU:s framtida arbete på området. Det återstår att enas om vilka krav som får ställas på ianspråktagandet av solidaritetsklausulen vid hanteringen av större katastrofer. Arbetet kommer att fortsätta med att få in katastrofhanteringsfrågor på dagordningen i arbetet även med andra politikområden och fonder och att stärka de vetenskapliga och innovativa bidragen till katastrofhanteringen.

Operativa utmaningar såsom utrustningens och kommunikationssystemens kompatibilitet behöva lösas och arbetet med utbildning och övningar bör intensifieras.

5.6. Skapa intern säkerhet i ett globalt sammanhang

Men den europeiska inre säkerheten kräver även att vi agerar bortom EU:s gränser och i samarbete med tredjeland. Insatser mot radikaliserings, människosmuggling och narkotikasmuggling kräver till exempel sådant samarbete.

Graden av instabilitet i många tredjeländer hotar demokratin, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna i dessa länder med kan även få stora konsekvenser EU. Frågor som rör inre säkerhet bör mer systematiskt tas upp som ett led i EU:s externa åtgärder, kopplas till EU:s program för bistånd och samarbete och andra politiska verktyg som används i det internationella samarbetet. Detta bör ske genom bistånd till kapacitetsuppbyggnad av de rättstillämpande funktionerna, utbildning eller kunskapsdelning och utbyte av goda metoder. EU kommer att stärka utvecklingssamarbetet med sina partners och stödja deras ansträngningar att stärka skyddet av de mänskliga rättigheterna, rättsstatsprincipen och goda styrelseformer som yttrar sig i öppenhet, delaktighet och ansvarstagande.

EU bör fortsätta samarbeta med sina partners nationellt och regionalt om de gemensamma målsättningarna i fråga om säkerhet, undersöka möjligheterna till synergier och samstämmighet mellan medlemsstaterna och andra givarländer. För att de strategiska prioriteringarna för de inre frågorna ska återspeglas i den internationella dagordningen bör samarbetet med Europeiska utrikestjänsten stärkas ytterligare.

SLUTSATS

Ett centralt mål för Europeiska unionen är att garantera ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Alltsedan Amsterdamfördraget trädde ikraft och Tammeforsprogrammet antogs 1999 har mycket gjorts för att säkerställa ett öppet och säkert Europa som bygger på respekten för grundläggande mänskliga rättigheter och beslutsamhet att tjäna allmänheten i Europa. I det framtida arbetet bör vi prioritera genomförandet av lagstiftningen och konsolidering av dessa framsteg. Genom tillsyn över och utvärdering av hur effektiv lagstiftningen och politiken är kan vi justera åtgärderna. En strategisk användning av EU-medlen kommer också att underlätta en bättre inriktning på EU:s prioriterade frågor i enlighet med EU-institutionernas åtaganden om smart lagstiftning. Att sätta individen främst bör även fortsättningsvis vara ledstjärnan i det vidare arbetet.

Samtidigt måste vi rikta uppmärksamheten på de möjligheter och utmaningar som framtiden bär med sig. Det är viktigt att alla har klart för sig att Europaparlamentet, medlemsstaterna, kommissionen, den höga representanten/Europeiska utrikestjänsten, EU:s byråer och många andra måste gå samman i högre grad för att mer effektivt kunna agera i en föränderlig värld. Syftet med detta meddelande är att kartlägga dessa utmaningar och föreslå åtgärder som kommissionen anser bör diskuteras med Europaparlamentet och rådet och som bör beaktas när Europeiska rådet utarbetar sina strategiska riktlinjer i enlighet med artikel 68.