FI

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 10.6.2009
KOM(2009) 262 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten

KOMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten

Enemmän vapautta turvallisemmassa ympäristössä

1. JOHDANTO

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

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

Kohti kansalaisten Eurooppaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella

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

Merkittävää edistystä on tapahtunut

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

Kymmenen viime vuoden aikana on saatu aikaan huomattavaa edistystä:

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

– Yhteiselle maahanmuuttopolitiikalle on luotu perusta. On esimerkiksi otettu käyttöön normit, joilla edistetään laillisten maahanmuuttajien oikeudenmukaista ja ennakoitavissa olevaa kohtelua, ja laadittu yhteinen ohjelma kotouttamisen tukemiseksi eurooppalaisissa yhteiskunnissa. Lisäksi on tehostettu laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaa. EU:n ulkopuolisten maiden kanssa on luotu kumppanuuksia, joiden avulla voidaan koordinoida toimia muuttoliikkeeseen liittyvissä kysymyksissä.

– Kansainvälistä suojelua tarvitsevia henkilöitä ajatellen on luotu perusteet yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkajärjestelmälle. Käytännön toimista voidaan mainita turvapaikka-asioiden tukiviraston perustaminen. EU:ssa on kehitetty onnistuneesti yhteistä viisumipolitiikkaa ja näin lisätty avoimuutta ja oikeusvarmuutta kaikkien niiden henkilöiden osalta, joita asia koskee.

– Jäsenvaltioiden viranomaisten välistä luottamusta on lisätty ja tietojenvaihtoa on kehitetty erityisesti rikosasioissa. Esimerkiksi poliisiviranomaiset voivat saada tietoja toisesta jäsenvaltiosta ilman suurempia ongelmia, jos tällaiset tiedot ovat käytettävissä.

– Eurooppalainen pidätysmääräys on paitsi helpottanut huomattavasti rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista myös lyhentänyt menettelyn määräaikoja: aiemmin määräaika oli 1 vuosi ja nyt määräajat vaihtelevat 11 päivän ja 6 viikon välillä.

– Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden, myös tietoverkkorikollisuuden, torjuntaa ja elintärkeiden infrastruktuurien suojelua on tehostettu.

– Myös siviili- ja kauppaoikeuden alalla on edistytty. EU:n kansalaisilla on vastedes käytettävissään aiempaa yksinkertaisempia ja nopeampia keinoja vaatia saataviaan rajat ylittävissä asioissa. Lisäksi on otettu käyttöön yhteiset säännöt, jotka koskevat yksityisoikeudelliseen vastuuseen ja sopimuksiin sovellettavaa lakia. Lasten suojelua on parannettu ja erityisesti on pyritty varmistamaan, että lapset voivat olla säännöllisesti yhteydessä vanhempiinsa näiden eron jälkeen, sekä estämään lapsikaappaukset EU:ssa.

Edistys on ollut eräiltä osin hitaampaa ja vähemmän näkyvää

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

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

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

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

Tulevat haasteet

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

Seuraavassa esitetään joitakin esimerkkejä lukuisista tulevista haasteista:

– Yli 8 miljoonaa eurooppalaista hyödyntää parhaillaan oikeuttaan asua valitsemassaan jäsenvaltiossa, ja tämän suuntauksen arvioidaan vahvistuvan tulevaisuudessa. Kansalaisten on kuitenkin usein vaikea käyttää tätä oikeutta, joka on olennainen osa Euroopan unionin kansalaisuutta.

– Yksityisoikeudellisten kysymysten merkitys kasvaa. Tällä hetkellä joka kymmenenteen EU:ssa käsiteltävään perintöasiaan liittyy kansainvälisiä tekijöitä.

– Tietoverkkorikollisuus ei tunne rajoja, ja se kehittyy jatkuvasti. Vuonna 2008 EU:ssa löydettiin 1 500 kaupallista ja ei-kaupallista internetsivustoa, jotka sisälsivät lapsipornografista aineistoa.

– Terrorismi on edelleen uhka EU:lle. Vuonna 2007 EU:ssa tilastoitiin 11 jäsenvaltiossa lähes 600 terrorihyökkäystä (joko epäonnistunutta, estettyä tai toteutunutta).

– Euroopan unionin alueella on 1 636 paikkaa, joiden kautta voi saapua unionin alueelle. Vuonna 2006 niiden kautta kulki noin 900 miljoonaa matkustajaa. EU:n ulkorajojen tehokas valvonta on suuri haaste avoimessa maailmassa, jossa matkustetaan yhä enemmän.

– Vuonna 2006 EU:n alueella oleskeli 18,5 miljoonaa kolmannen maan kansalaista. Heidän määränsä on siis lähes 3,8 prosenttia unionin koko väestöstä. Muuttopaineen arvellaan kasvavan edelleen. Tämä johtuu väestönkasvusta ja köyhyydestä useissa lähtömaissa sekä EU:n väestön ikääntymisestä. Työikäisen väestön määrän arvellaan vähenevän vuosien 2008 ja 2060 välillä 15 prosenttia (lähes 50 miljoonaa ihmistä).

– Arvioiden mukaan Euroopan unionin alueella elää noin 8 miljoonaa laitonta maahanmuuttajaa, joista huomattava osa työskentelee pimeässä taloudessa. Lähivuosien keskeisiä haasteita ovat laittoman maahanmuuton taustatekijöihin puuttuminen ja koko ilmiön torjunnan tehostaminen.

– Yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä huolimatta turvapaikkahakemusten käsittely jäsenvaltioissa ei vieläkään ole riittävän yhdenmukaista, sillä hyväksyttyjen hakemusten prosenttiosuudet vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Vuonna 2007 keskimäärin joka neljännelle hakijalle myönnettiin suojelua (pakolaisasema tai toissijaista suojelua) hakemusten ensimmäisen käsittelyvaiheen perusteella. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja: eräät jäsenvaltiot myöntävät suojelua hyvin harvoin, kun taas toiset tekevät myönteisen päätöksen lähes puolessa tapauksista.

Uusi monivuotinen ohjelma

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

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

Politiikan painopisteet

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

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

2. ***EU helpottaa kansalaisten elämää*:** Euroopan oikeusalueen toteuttamista on syvennettävä ja nykyisistä epäjohdonmukaisista käytänteistä on päästävä vähitellen eroon. Ensisijaisesti tarvitaan keinoja parantaa oikeussuojan saatavuutta, jotta kansalaiset voivat hyödyntää oikeuksiaan kaikkialla EU:ssa. Sopimus- ja

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

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

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

Välineet

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

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

ii) Jotta EU:n tasolla säädetyt normit ja yhteisesti vahvistetut politiikat toteutuisivat täysimääräisesti **jäsenvaltioissa**, olisi niiden **täytäntöönpanoa** tehostettava. Sen lisäksi, että edistetään EU:n säädösten saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, olisi täytäntöönpanoa tuettava käytännön toimilla (esim. eri alojen ammattihenkilöstön välisten verkostojen vahvistaminen).

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

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

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

2. EU EDISTÄÄ KANSALAISTEN OIKEUKSIA

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

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

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

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

2.1. Vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden täytäntöönpano

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

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

2.2. Rinnakkaiselo, moninaisuuden kunnioittaminen ja heikoimmassa asemassa olevien suojeleminen

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

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

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

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

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

2.3. Henkilötietojen ja yksityisyyden suoja

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

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

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

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

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

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

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

2.4. Osallistuminen demokraattiseen toimintaan EU:ssa

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

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

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

2.5. Kansalaisten suojelu unionin ulkopuolisissa maissa

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

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

---

[1] EY:n perustamissopimuksen 22 artikla.

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

2.6. Pelastuspalvelun vahvistaminen

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

3. EU HELPOTTAA KANSALAISTEN ELÄMÄÄ

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

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

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

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

3.1. Vastavuoroisen tunnustamisen täytäntöönpanoa on jatkettava

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

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

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

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

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

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

3.2. Keskinäisen luottamuksen lujittaminen

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3. Yhteisten normien kehittäminen

Euroopan oikeudenkäyttöalueen kehittäminen edellyttää myös jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä.

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

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

---

[2] EU:ssa olisi erityisesti otettava huomioon oikeudenkäytön tehostamista tarkastelevan Euroopan neuvoston komitean (CEPEJ) toiminta.

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

3.4. Euroopan oikeudenkäyttöalueen kansalaisille tarjoamat edut

3.4.1. Oikeussuojan saatavuuden parantaminen

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

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

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

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

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

3.4.2. Talouden toiminnan tukeminen

Euroopan oikeudenkäyttöalueen avulla on tuettava talouden toimintaa sisämarkkinoilla erityisesti kriisiaikoina.

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

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

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

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

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

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

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

3.5. EU:n kansainvälisen roolin vahvistaminen oikeusasioissa

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

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

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

4. EU SUOJAA KANSALAISIA

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

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

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

4.1. Tehokkaammat keinot käyttöön

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

4.1.1. Yhteiset menettelyt

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

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

4.1.2. Tiedonhallinta

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

Ensinnäkin on määriteltävä

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

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

4.1.3. Tarvittavat tekniset välineet

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

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

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

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

4.2. Tehokkaat toimintamallit

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

4.2.1. Euroopan poliisiyhteistyön tehostaminen

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

---

[3] European Security Research and Innovation Forum.

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

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

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

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

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

4.2.2. Rikosoikeus kansalaisten suojana

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

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

rajoitetaan kieltäytymisperusteet mahdollisimman vähään. Lisäksi on tarkasteltava seuraavia mahdollisuuksia:

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

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

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

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

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

4.2.3. Maahanpääsyn valvonnan tehostaminen

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

4.2.3.1. Rajavalvonta ja rajatarkastukset

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

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

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

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

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

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

4.2.3.2. Tietojärjestelmät

SIS II- ja VIS-tietojärjestelmien[4] kehittäminen on loppusuoralla, ja järjestelmien pitäisi olla käyttövalmiita lähitulevaisuudessa. Niiden hallinnointia voitaisiin vakauttaa perustamalla uusi virasto.

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

4.2.3.3. Viisumipolitiikka

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

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

---

[4] SIS II: Schengenin tietojärjestelmän toinen vaihe, VIS: viisumitietojärjestelmä.

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

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

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

4.3. Yhteiset tavoitteet

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

4.3.1. Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjunta

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

Ihmiskauppa

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

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

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

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

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

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

Lasten seksuaalinen riisto ja lapsipornografia

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

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

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

Tietoverkkorikollisuus

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

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

Talousrikollisuus

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

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

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

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

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

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

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

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

Huumausainestrategia

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

EU:n toiminnan tulee perustua seuraaviin neljään periaatteeseen:

---

[5] Esimerkiksi Transparency Internationalin laatiman korruptioindeksin mallin mukaisesti.

– parannetaan koordinointia ja yhteistyötä kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla ja erityisesti tiettyjen alueiden kanssa;

– levitetään johdonmukaisesti yhtenäistä lähestymistapaa huumeilmiöön kansainvälisissä organisaatioissa ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävän yhteistyön puitteissa;

– tuetaan kansalaisyhteiskunnan osallistumista vahvistamalla muun muassa Euroopan huumefoorumin kaltaisia aloitteita;

– lujitetaan tutkimus- ja tiedotustoimintaa luotettavien tietojen hankkimiseksi.

4.3.2. Terroriuhkan hillitseminen

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

Toiminta olisi keskitettävä kolmelle seuraavalle alalle.

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

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

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

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

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

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

5. KANSALAISILLE YHTENÄISEMPI YHTEISKUNTA: EU:N VASTUU JA SOLIDAARISUUS MAAHANMUUTTO- JA TURVAPAIKKA-ASIOISSA

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

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

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

5.1. Dynaaminen maahanmuuttopolitiikka

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

5.1.1. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan lujittaminen

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

- pyrittävä aktiivisesti syventämään **vuoropuhelua** ja **kumppanuutta** EU:n ulkopuolisten maiden, alueiden ja mannerten kanssa ottamalla järjestelmällisesti mukaan lähtö-, kohde- ja kauttakulkumaat. Painopistealueita ovat edelleen Afrikka sekä Itä- ja Kaakkois-Eurooppa, mutta vuoropuhelua ja tiivistä yhteistyötä on edistettävä myös Latinalaisen Amerikan, Karibian ja Aasian maiden kanssa;

- harkittava uusien erityissopimusten tekemistä, jotta voidaan kattaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan kolme eri ulottuvuutta: laittoman maahanmuuton hallinta (johon sisältyy myös takaisinotto sekä vapaaehtoisen

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

– luotava tehokas ja solidaarinen järjestelmä, jonka avulla voidaan torjua laitonta maahanmuuttoa, hallita laillista maahanmuuttoa ja avustaa suojelua ja turvapaikkaa tarvitsevia maahanmuuttajia. Tällaista järjestelmää tarvitaan erityisesti Välimeren alueella;

– **käytettävä johdonmukaisesti kaikkia maahanmuuttopolitiikan välineitä** (mm. muuttoprofiilit, kiertomuutto-ohjelmat ja yhteistyöfoorumit) ja vahvistettava **liikkuvuuskumppanuuksien** roolia;

– hallittava tehokkaammin **laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa** hankkimalla tietoa muuttoliikereiteistä, edistämällä rajavalvontaan ja -tarkastuksiin liittyvää yhteistyötä ja helpottamalla takaisinottoa edistämällä paluuseen liittyviä tukitoimia;

– kehitettävä uusia **muuttoliikkeeseen ja kehitysyhteistyöhön** liittyviä aloitteita, helpotettava rahalähetysten tekemistä ja otettava huomioon niiden väheneminen talouskriisin vuoksi, otettava maahanmuuttajayhteisöt mukaan lähtömaan tai -alueen kehittämiseen ja lievennettävä aivovuodon vaikutuksia;

– tuettava EU:n eri yhteistyövälineiden avulla EU:n ulkopuolisten maiden keskus-, alue- ja paikallisviranomaisia muuttoliikekysymyksiin liittyvien **valmiuksien kehittämisessä**, niin että nämä maat voivat muun muassa parantaa edellytyksiään tarjota riittävää suojelua.

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

5.1.2. Työmarkkinoiden tarpeet huomioon ottava johdonmukainen politiikka

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

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

---

[6] Tällä ei tarkoiteta virastoa.

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

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

5.1.3. Ennakoivan politiikan tavoitteena yhteinen eurooppalainen asema laillisille maahanmuuttajille

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

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

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

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

- kotouttamispolitiikkojen arviointia varten olisi laadittava yhteiset indikaattorit;

– olisi luotava yhteyksiä muihin politiikan aloihin kuten yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen, kulttuuriin, työelämään, monikielisyyteen ja nuorisoasioihin. On korostettava koulujen keskeistä tehtävää erityisesti eurooppalaisten arvojen siirtämisessä;

– kansalaisyhteiskuntaa on kuultava laajemmin, ja sitä on kannustettava osallistumaan toimintaan kotouttamista koskevan eurooppalaisen verkkosivuston ja foorumin välityksellä.

5.1.4. Laittoman maahanmuuton hallinnan parantaminen

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

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

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

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

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

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

5.2. Turvapaikka-asiat: solidaarisuuteen perustuva yhteisen suojelun alue

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

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

5.2.1. Suojelu perustuu yhteisiin sääntöihin

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

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

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

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

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

5.2.2. Vastuun jakaminen ja solidaarisuus jäsenvaltioiden kesken

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

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

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

5.2.3. Solidaarisuus EU:n ulkopuolisiin maihin nähden

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

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

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

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

6. PÄÄTELMÄT

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

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

LIITE: Ensisijaiset suuntaukset

EU edistää kansalaisten oikeuksia

Perusoikeudet

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

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

Vapaa liikkuvuus

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

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

Moninaisuuden kunnioittaminen

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

Muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden suojelu

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

Tietosuoja

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

Osallistuminen demokraattiseen toimintaan

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

Diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antama suojelu

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

EU helpottaa kansalaisten elämää

Vastavuoroinen tunnustaminen muodostaa Euroopan oikeudenkäyttöalueen perustan.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EU suojaa kansalaisia

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

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

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

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

Näiden tavoitteiden tukemiseksi voitaisiin harkita sisäisen turvallisuuden rahaston perustamista.

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

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

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

On otettava käyttöön kattava eurooppalainen järjestelmä todisteiden vastaanottamiseksi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EU:n on edistettävä dynaamista ja tasapuolista maahanmuuttopolitiikkaa.

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

EU:n on edistettävä muuttoliikkeen suotuisaa vaikutusta lähtömaihin.

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

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

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

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

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

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