

SAATE

Lähettiläjä: PuheenjohtajistoVastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: **Oikeus- ja sisäasiat – Tilannekatsaus ja yleinen ongelmakenttä**

Johdanto

1. Oikeus- ja sisäasioiden (YOS) nimikkeen alle kuuluu monia erilaisia aiheita ja asioita. Ne liittyvät pääasiassa kolmeen perustekijään, jotka yhdistyvät käsitteessä "vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue" ja jotka vahvistettiin Amsterdamin sopimuksessa:
 - turvallisuus, sekä sisäinen että ulkoinen ulottuvuus (terrorismi, rikollisuus, huumausaineiden laiton kauppa, ihmiskauppa, laiton maahanmuutto)
 - oikeus, sekä yksityis- että rikosoikeus
 - ja vapaus, joka näkyy konkreettisina toimenpiteinä, esimerkiksi henkilöiden vapaan liikkuvuuden alalla tai turvapaikka-asioissa. Vapaus on myös keskeinen periaate, joka perusoikeuskirjassa vahvistettujen ihmisoikeuksien kautta vaikuttaa kaikkiin oikeus- ja sisäasioiden alan toimiin.
2. Ilmaus "Euroopan oikeusalue" sai alkunsa 1970-luvun lopulla, ja sitä alettiin kehittää Maastrichtin sopimuksella perustamalla niin sanottu kolmas pilari. Se viittaa erityiseen institutionaaliseen toimintaan, joka liitetään yleisesti hallitustenväliseen yhteistyöhön. Kolmannen pilarin säännöt eroavat yhteisöpolitiikkaa koskevasta ensimmäisestä pilarista ja yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevasta toisesta pilarista. Esimerkiksi Euroopan parlamentilla on oikeus tulla vain kuulluksi.

3. Amsterdamin sopimus merkitsi uutta vaihetta, koska sillä siirrettiin ensimmäiseen pilariin (eli yhteisöllistettiin) joitakin maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden, ulko- ja sisärajojen valvonnan, viisumipolitiikan ja yksityisoikeuden alalla tehtävän yhteistyön aloja. Kolmannessa pilarissa otettiin lisäksi käyttöön uusina säädösmuotoina päätökset ja puitepäätökset. Amsterdamin sopimus nivoi myös siihen liitetystä pöytäkirjalla Schengenin yleissopimuksen säännösten osaksi perussopimusta. Schengenin säännöstöä oli kehitetty vuodesta 1985 alkaen, ja sen avulla poistettiin rajatarkastukset tiettyjen jäsenvaltioiden välisiltä rajoilta vuodesta 1995 alkaen; myöhemmin mukaan liittyi uusia jäsenvaltioita. Iso-Britanniassa ja Irlannissa on mahdollisuus osallistua toimintaan ja Tanskalla on erityisasema.
4. Tampereella lokakuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi kunnianhimoisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan ohjelman (esitettiin lähes 50 aihealuetta tai suositusta). Valtion- tai hallitusten päämiehet toivoivat näin antavansa voimakkaan poliittisen sysäyksen tälle ensisijaiselle alalle.
5. Yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa sai huomattavan aseman Laekenin julistuksessa. Siinä todettiin, että "kansalaiset ovat useaan otteeseen vaatineet sitä, että unioni toimisi aktiivisemmin oikeuden ja turvallisuuden aloilla, rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa, muuttovirtojen hallinnassa sekä kaukaisilta konfliktialueilta tulevien turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanottamisessa", ja kysyttiin "halutaanko poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä noudattaa yhtenäisempää lähestymistapaa?"
6. Oikeus- ja sisäasioiden ala on myös yksi ensimmäisissä valmistelukunnan istunnoissa usein esiin otetuista aloista ("Mitä odotatte Euroopalta?" 21.–22.3 ja "Mitä tehtäviä Euroopalle halutaan?" 15.–16.4.). Sitä käsiteltiin joidenkin valmistelukunnan jäsenten avauspuheenvuoroissa, ja siihen on usein viitattu puhuttaessa Euroopalle kuuluvista tehtävistä.
7. Huhtikuun 2002 Eurobarometrissa olleet tiedot vahvistavat eurooppalaisten toivomukset tämän alan suhteen ja tarkentavat niitä. Järjestäytyneen rikollisuuden ja huumausaineiden laittoman kaupan torjunta on kolmantena prioriteettilistalla (rauhan ja turvallisuuden sekä työttömyyden torjunnan jälkeen), ja sitä kannattaa lähes 9 eurooppalaista 10:stä. Vaikka valtaosa enemmistö kyselyyn osallistuneista ilmoitti kannattavansa unionin päätöksentekoa terrorismin (85 %), ihmiskaupan (80 %), järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan (72 %) ja huumausaineiden laittoman kaupan (71 %) aloilla, mielipiteet jakaantuvat maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan osalta. Kyselyyn osallistuneista vähemmistö kannattaa Euroopan tason päätöksentekoa oikeuden (58 % vastustaa) ja poliisitoimen (63 % vastustaa) aloilla.

8. Tämän muistion tehtävänä on luoda katsaus YOS-alalla toteutettuun yhteistyöhön ja toimintaan, yksilöidä tiettyjä ongelma-alueita mahdollista myöhempää pohdintaa varten ja lopuksi esittää esimerkinomaisesti kysymyksiä tulevan pohdintatyön pohjaksi.

I Kuvaus

9. YOS-alaan kuuluvia asioita koskee tällä hetkellä kaksi erilaista menettelyä:

- a) **yhteisöasiat** (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osasto, 61–69 artikla) viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan ja muihin henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviin politiikkoihin kuuluvat asiat, erityisesti oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa. Tavoitteena on toteuttaa asteittain vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue (61 artikla). Tätä varten neuvosto toteuttaa toimenpiteitä seuraavilla aloilla:
- sisä- ja ulkorajojen ylittämistä koskevat tarkastukset; luettelo kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi; viisumia myönnettäessä noudatettavat menettelyt ja edellytykset ja edellytykset, joiden mukaisesti kolmansien maiden kansalaiset voivat matkustaa kolmen kuukauden ajan (62 artikla);
 - turvapaikka-asiat, erityisesti perusteet ja menettelyt turvapaikan määrittämiseksi, vähimmäisvaatimukset turvapaikanhakijoiden vastaanotosta jäsenvaltioissa, vähimmäisvaatimukset siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia on pidettävä pakolaisina, maahanmuuttoa ja laitonta maahanmuuttoa koskeva politiikka (63 artikla sekä EY:n perustamissopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikasta)
 - oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa, joiden vaikutukset ulottuvat rajojen yli, muun muassa asiakirjojen valtiosta toiseen tapahtuvan tiedoksiannon yksinkertaistaminen, todisteita koskeva yhteistyö, riita-asiain moitteettoman sujumisen esteiden poistaminen (65 artikla)
 - jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen sekä näiden viranomaisten ja komission välisen yhteistyön vahvistaminen (66 artikla).

Näissä kaikissa asioissa on jaettu toimivalta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa niin kauan kuin yhteisö ei ole käyttänyt omaansa. Lisäksi jäsenvaltioilla on eräillä aloilla mahdollisuus pitää voimassa tai ottaa käyttöön täydentäviä toimenpiteitä, jos ne ovat perustamissopimuksen mukaisia (63 artikla). Perustamissopimus ei myöskään rajoita niitä jäsenvaltioiden velvollisuuksia, joita niillä on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi sekä sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi (64 artikla).

Osaston IV mukaisesti, tavanomaisista säännöistä poiketen, aloiteoikeus jaetaan nykyisin komission ja jäsenvaltioiden kesken. Euroopan parlamenttia kuullaan. Noudatettava lainsäädäntömenettely on monimutkainen. Yksimielisyys on pääsääntönä paitsi osassa viisumeja koskevasta lainsäädännöstä. Komissiolla on 1.5.2004 alkaen yksinomainen aloiteoikeus. Määräenemmistöpäätöksiin siirtyminen (ja Euroopan parlamentin yhteispäätösmenettelyn soveltaminen) on myös mahdollista kyseisestä päivästä alkaen, jos säädökselle on etukäteen saatu jäsenvaltioiden yksimielinen kannatus. Tätä oikeudellista monimutkaisuutta lisää vielä Isolle-Britannialle ja Irlannille myönnetty osallistumismahdollisuus sekä Tanskan erityisasema.

Nizzan sopimuksessa, jonka ratifiointia ei ole vielä saatettu loppuun, määrätään määräenemmistöpäätöksiin siirtymisestä yksityisoikeusalan yhteistyössä (perheoikeutta koskevia kysymyksiä lukuun ottamatta) sekä turvapaikka-asioissa. Viimeksi mainitun osalta yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet on kuitenkin määriteltävä etukäteen yksimielisesti.

b) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen kolmanteen pilariin kuuluvat asiat (SEU:n VI osasto, 29–45 artikla) poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa, jos se ei jo kuulu yhteisöasioihin. Unionin tavoitteena on antaa kansalaisille "korkeatasoinen suoja" kehittämällä jäsenvaltioiden yhteistä toimintaa poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä ja ehkäisemällä ja torjumalla rasismia ja muukalaisvihaa. Tämä tavoite saavutetaan ehkäisemällä ja torjumalla järjestäytyntä ja muuta rikollisuutta, erityisesti terrorismia, ihmiskauppaa ja lapsiin kohdistuvia rikoksia, laitonta huumausainekauppaa, lahjontaa ja petoksia.

Tätä varten perussopimuksessa on määräykset tiiviimmästä yhteistyöstä poliisiviranomaisten ja muiden viranomaisten välillä suoraan tai Europolin kautta (30, 31 ja 32 artiklat) ja oikeusviranomaisten välillä muun muassa siten, että siinä annetaan mahdollisuus rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamiselle. Jäsenvaltiot antavat toisilleen tietoja ja neuvottelevat keskenään neuvostossa (34 artikla).

Tällä alalla aloiteoikeus on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken. Käytettävät säädösmuodot ovat

- yhteinen kanta, jossa määritetään unionin suhtautuminen tiettyyn erityiseen kysymykseen, joka usein liittyy suhteisiin unionin ulkoisten kumppaneiden kanssa
- puitepäätös ja päätös, jotka velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden mutta niistä ei seuraa välitöntä oikeusvaikutusta
- yleissopimus, joka hyväksytään kunkin jäsenvaltion valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti.

Nämä välineet on hyväksyttävä yksimielisesti, päätösten täytäntöönpanotoimenpiteitä ja menettelytapakysymyksiä lukuun ottamatta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeudellinen valvonta on rajoitettua (ks. jäljempänä). "Yhdyskätävä" mahdollistaa tämän alan toiminnan yhteisöllistämisen ja mahdollisen määräenemmistö päätöksiin siirtymisen (42 artikla). Kuten ensimmäisessä pilarissa perussopimus ei rajoita niitä velvollisuuksia, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen sekä sisäisen turvallisuuden alalla (33 artikla).

Euroopan parlamenttia on kuultava (39 artikla). Perussopimukseen liitetty pöytäkirja kansallisten kansanedustuslaitosten asemasta antaa niille yleisistä säännöistä poiketen kuuden viikon määräajan komission toimittaman ehdotuksen ja neuvoston suorittaman tarkastelun välillä, jona aikana niillä on mahdollisuus ilmaista kantansa. Tämä määräys koskee myös YOS-alan ensimmäisen pilarin asioita koskevia säädösehdotuksia.

Nizzan sopimuksessa vahvistetaan nimenomaan Euroopan oikeudellisen yhteistyön yksikön (Eurojust) perustaminen ja määritellään sen tehtävät.

II Tilanne

10. Eurooppa-neuvosto laati kokouksessaan Laekenissa joulukuussa 2001 tuloksiltaan vaihtelevan tilannekatsauksen Tampereen jälkeen saavutetusta edistymisestä. Se totesi, että "vaikka edistystä on tapahtunut, tarvitaan lisäpontta ja uusia suuntaviivoja viiveiden kuromiseksi umpeen joillakin aloilla".
11. Vaikka toteamus on eittämättä yksioikoinen, on mahdollista jakaa asiat paremmuusjärjestyksessä kolmeen ryhmään edistymisen mukaan:

a) Oikeudellinen yhteistyö

Tällä alalla on edistytty viime vuosina toden teolla erityisesti tuomioiden vastavuoroisessa tunnustamisessa yksityisoikeuden alalla (asetukset Bryssel I ja II), joka on mahdollistanut tuomioiden ja oikeuden päätösten liikkuvuuden.

Kolmannen pilarin alalla syyskuun 11. päivän terrori-iskut vauhdittivat välittömästi useiden perustoimenpiteiden hyväksymistä. Näitä ovat erityisesti eurooppalainen pidätysmääräys ja terrorismin torjuntaa koskeva puitepäättös. Tämä tärkeä vaihe toteutui Eurooppa-neuvoston voimakkaan poliittisen painostuksen johdosta, kun se asetti YOS-alan elimille selvän takarajan. Jotkut ovat huomauttaneet, että näiden toimenpiteiden ansiosta on vähitellen hahmottumassa Euroopan sisäisen turvallisuuden käsite, joka täydentää yksittäisten jäsenvaltioiden turvallisuuskäsitettä.

Kaikki vasta hyväksytyt tai neuvoteltavat tekstit ovat uusia oikeudellisia välineitä eli päätöksiä ja puitepäätöksiä. Niillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, mutta ne velvoittavat jäsenvaltioita. On huomautettu, että mikäli jokin jäsenvaltio ei noudata näitä velvoitteita, toimenpidemahdollisuudet tätä jäsenvaltiota vastaan ovat melko rajalliset (ks. jäljempänä).

Aivan uudenlainen elin, Eurojust, perustettiin 6.3. odottamatta sen perustamisen vahvistaneen Nizzan sopimuksen voimaantuloa. Eurojust on joustava (jäsenvaltioiden) lähettämien tuomareiden koordinoituihin, joka kokoontuu toistaiseksi Brysselissä. Eurojust voi pyytää jotain jäsenvaltiota aloittamaan syytetoimet. Tämä ei ole velvollinen toteuttamaan pyyntöä, mutta joutuu perustelemaan negatiivisen päätöksen.

Komissio on toimittanut vihreän kirjan¹, jossa ehdotetaan Euroopan syyttäväviranomaisen perustamista ja jossa otetaan samalla huomioon oikeusjärjestelmien ja -perinteiden erilaisuus. Laekenissa kokoontuneet valtion- ja hallitusten päämiehet kehottivat neuvostoa "käsittelemään pikaisesti" ehdotuksia ja "perustamaan nopeasti tuomareiden koulutusta edistävän eurooppalaisen verkoston".

Vaikka alalla onkin edistytty, monet katsovat, että oikeudellisesta yhteistyöstä puuttuu kokonaisvaltaisuus: toimenpiteet seuraavat toisiaan ilman varsinaista kaiken kattavaa suunnitelmaa, ja lisäksi asioiden jakaminen ensimmäiseen ja kolmanteen pilariin mutkistaa tilannetta. On myös huomautettu, että kansalaisten on vaikea huomata tapahtunutta edistystä.

Laekenissa valtion- ja hallitusten päämiehet toivoivat, että on "jatettava pyrkimyksiä oikeusjärjestelmien eroista johtuvien ongelmien ratkaisemiseksi erityisesti edistämällä tuomioistuinten päätösten tunnustamista sekä yksityis- että rikosoikeuden alalla".

¹ KOM(2001) 715. Huom.: Vihreät kirjat ovat komission julkaisemia tiedonantoja tietyltä politiikan alalta. Ne on erityisesti tarkoitettu niille, joita asia koskee eli järjestöille ja yksityisille, joita pyydetään osallistumaan kuulemiseen ja keskusteluun. Joissakin tapauksissa niiden pohjalta tehdään uutta lainsäädäntöä.

b) Poliisiyhteistyö

Poliisiyhteistyö alkoi lupaavasti Maastrichtin sopimuksen hyväksymisen jälkeen. Myöhemmin Schengenin sopimuksen sisällyttäminen perussopimukseen oli uusi tärkeä askel. Monien asiantuntijoiden mukaan saavutetut tulokset ovat kuitenkin vaihtelevia.

Näin on laita Europolin kanssa: sillä on käytössään jäsenvaltioiden vuosittain maksama 30 miljoonan euron erillinen budjetti, mutta sen Haagiin sijoittautuneet virkamiehet eivät voi itse suorittaa rikostutkintaa tai osallistua yhteisiin tutkintatoimiin. Kun he saavat ilmeisesti vain vähän tai riittämättömästi tietoja kansallisilta viranomaisilta, heidän on vaikea suorittaa pyydettyjä analyyseja, mikä taas ei kannusta pyytämään heiltä apua.

Sisäasiainministerit pääsivät YOS-neuvostossa 25.4. poliittiseen yhteisymmärrykseen Europolin osallistumisesta yhteisiin tutkintaryhmiin ja mahdollisuudesta pyytää jäsenvaltioita johtamaan tällaista tutkintaa. Yksimielisyyteen ei kuitenkaan päästy Europol-yleissopimuksen muuttamisen yksinkertaistamisesta ja näin ollen tämä sopimus, joka on muodoltaan kansallisten parlamenttien ratifiointia edellyttävä pöytäkirja, saattaa tulla voimaan vasta useiden vuosien päästä.

Kaikkien tai vain joidenkin jäsenvaltioiden poliisiyksiköiden välinen suora yhteistyö näyttää toimivan tyydyttävästi. On myös syytä panna merkille, että komission alaisuudessa toimii 250-henkinen Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF), joka torjuu yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvia petoksia.

c) Turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat

Näiden asioiden ensimmäiseen pilariin siirtämisen jälkeen ja EY:n perustamissopimuksen 63 artiklaa ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmiä noudattaen komissio on toimittanut neuvostolle useita direktiiviehdotuksia pakolaisasemasta, oleskelun edellytyksistä jne. Suurinta osaa ei vielä ole hyväksytty, vaikka edistystä onkin tapahtunut tilapäisen suojelun alalla ja Euroopan pakolaisrahasto on perustettu. Laekenin Eurooppa-neuvosto oli huolissaan tilanteesta todeten, että "edistyminen ei ole ollut niin nopeaa ja tuntuvaa kuin oli kaavailtu". Se toivoi myös, että "kehitetään uudenlainen lähestymistapa, jotta mahdollisimman pian hyväksytään yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka".

Jotkut tarkkailijat katsovat, että viiveet johtuvat yksimielisyyden vaatimuksesta, tai arvioivat, että useimmat jäsenvaltiot antavat etusijan ennen kaikkea sellaiselle yhdenmukaistamiselle, jossa ei puututa olemassa olevaan oikeudelliseen tilanteeseen. Tämä vaikeuttaa sellaisten kompromissien syntymistä, jotka kaikki voisivat hyväksyä. Samoin näistä uusista välineistä johtuvat budjettivaikutukset yhteisön tai kansallisella tasolla selittävät joidenkin mukaan jäsenvaltioiden vastahakoisuutta.

Sisäasiainministerit pääsivät kokouksessaan 25.4. kuitenkin poliittiseen yhteisymmärrykseen direktiiviehdotuksesta, jossa määritetään turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevat vähimmäisvaatimukset. Direktiivin antamisen jälkeen jäsenvaltioilla on kaksi vuotta aikaa sen täytäntöönpanoon. Huolimatta siitä, että se on yleisluonteinen ja siihen sisältyy monia mahdollisuuksia poikkeuksiin ja mukautuksiin, se on huomattava edistysaskel. Direktiivi kuuluu nimittäin niihin, joiden pikaista hyväksymistä Eurooppa-neuvosto oli toivonut.

Eurooppalaisen rajapoliisin perustaminen on säännöllisesti esillä. Eurooppa-neuvosto pyysi neuvostoa ja komissiota "määrittelemään ulkorajojen valvonnasta vastaavien yksiköiden väliset yhteistyömekanismi ja selvittämään ulkorajojen yhteisen valvontamekanismin tai yhteisten valvontayksiköiden perustamisen edellytyksiä". Aihe on ollut komission suuntaviivojen ja alustavien ehdotusten kohteena sen 7.5.2002 hyväksymässä tiedonannossa². Komissio ehdottaa erityisesti, että ensivaiheessa perustetaan rajavartioiden yhteinen peruskoulutus ja Euroopan rajavartijaoppilaitos, jotka johtaisivat keskipitkällä aikavälillä Euroopan rajavartiolaitokseen. Myös Italialla on tarkoitus julkaista asiasta tiedonanto 30.5.2002.

III YOS-alan viisi haastetta

12. Edellä oleva tilannekatsaus antaa kokonaiskäsityksen YOS-alan ongelmista ja auttaa ymmärtämään niitä. Jäljempänä esitettyjä ongelmia ei esiinny vain tällä alalla vaan ne ovat usein horisontaalisia, mutta sitäkin tärkeämpiä ja ajankohtaisia.

² KOM(2002) 233 lopullinen.

a) Johdonmukainen toimivallanjako

Rikosoikeuden alalla ei ole tarkkaan määritetty sitä, mikä kuuluu unionin toimivaltaan ja mikä jää jäsenvaltioiden toimivallan piiriin. SEU:n VI osaston 29 artiklassa mainitut tavoitteet ovat yleisiä ja tulkinnanvaraisia ("Unionin tavoitteena on antaa kansalaisille korkeatasoinen suoja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella..."). Niitä seuraa esimerkinomainen luettelo eri aloista, joihin kuuluvat järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, terrorismi, ihmiskauppa ja lapsiin kohdistuvat rikokset, laitton huumausainekauppa, laitton asekauppa, lahjonta ja petokset. Sopimuksessa ei täsmennetä, että näiden ilmiöiden on oltava Euroopan tasoisia tai rajat ylittäviä, jotta kyseisillä aloilla toteutettaisiin yhteistä toimintaa tai toimenpiteitä.

On syytä myös muistaa, että yhteisöllä ja unionilla on toimivalta antaa säädöksiä niiden omien sääntöjen rikkomisesta rankaisemiseksi (esimerkiksi ympäristö- tai rahoitusalan lainsäädännössä voidaan säätää rangaistusseuraamuksista rikkomisen varalta).

Käytäntö osoittaa, että kun perussopimukset eivät ole tarkkoja eikä ole olemassa tehokasta tuomioistuinvalvontaa, jolla valvottaisiin toimivallan jakautumista unionin ja kansallisen tason välillä, nostetaan joissakin tapauksissa Euroopan tasolle sellaisia asioita, joilla on yleiseurooppalaista merkitystä mutta jotka ovat yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa poliittinen prioriteetti (esimerkiksi suhtautuminen seksuaali- tai pedofiliarikoksiin eräässä jäsenvaltiossa tapahtuneiden asioiden johdosta tai joidenkin maiden pyyntö ympäristörikosten käsitteen määrittelemiseksi). Jokaisen jäsenvaltion oikeus tehdä ehdotuksia ja vuorottelu puheenjohtajuudessa ovat myös omiaan mutkistamaan prioriteettien valintaa, jotka vaihtelevat alinomaa.

Monet katsovat, että pitäisi päästä selkeään toimivallan jakoon ja unionitason toiminnan keskittämiseen: pääkriteereitä voisivat olla kyseisen rikollisuuden muodon tai sen seurausten ylikansallisuus tai se, että joidenkin rikostyyppien osalta syytteenpanon tulisi tapahtua unionitasolla eikä vain kansallisella tasolla.

b) Tehokkaat oikeudelliset välineet

Kokemus osoittaa, etteivät kolmannen pilarin oikeudelliset välineet enää välttämättä ole riittäviä Tampereen päätelmien mukaisten kunnianhimoisten säädöshankkeiden toteuttamiseksi. Heikkous johtuu osaksi tavasta, jolla ne luotiin. Niiden esikuvana olivat suurelta osin Maastrichtin sopimuksen yhteydessä hyväksytyt toisen pilarin (YUTP) oikeudelliset välineet, ja huolimatta Amsterdamin sopimuksen mukanaan tuomista parannuksista, ne eittämättä soveltuvat heikosti tehokkaan lainsäädännön välineiksi.

Voidaan todeta, että

- toisaalta jäsenvaltioiden välistä yleissopimusta ei enää käytetä oikeudellisenä välineenä, koska se on hidas ja sen ratifiointimenettelyssä on epävarmuutta (4–5 vuotta jo pelkkä ratifiointivaihe). Tämän välineen kankeus herättää myös kysymyksen siitä, mikä on olemassa olevien yleissopimusten, erityisesti Europol-sopimuksen myöhempi, poliittisesti erittäin odotettu, kohtalo.
- toisaalta viimeaikaisissa edistysaskelissa on järjestelmällisesti käytetty Amsterdamin sopimuksen mukanaan tuomia uusia välineitä eli puitepäätöksiä ja päätöksiä, mutta kun niillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, nekkään eivät ole aina välttyneet kritiikiltä.

Eurooppalainen pidätysmääräys, joka hyväksyttiin puitepäätöksenä syyskuuta 11. päivän terrori-iskujen jälkeen, sisältää yksityiskohtaisia menettelysääntöjä, jotka perustuvat jäsenvaltioiden tuomioistuinten tekemien päätösten välittömään vastavuoroiseen tunnustamiseen muissa jäsenvaltioissa ja jotka korvaavat raskaat luovuttamismenettelyt. Järjestelmää voidaan verrata yksityisoikeuden alan tuomioistuinpäätösten vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmiin. Tällaiset järjestelmät voivat toimia tehokkaasti vain, jos kaikki oikeusviranomaiset voivat soveltaa samaa välinettä. Sen vuoksi yksityisoikeuden puolella on turvauduttu asetukseen. Eurooppalainen pidätysmääräys on kuitenkin käyttökelpoinen vasta, kun jäsenvaltiot ovat siirtäneet sen sanatarkasti osaksi kansallista lainsäädäntöään. Eroavuudet voisivat johtaa vastavuoroisen tunnustamisen epäämiseen. Myös se, ettei ole olemassa tehokasta seuraamusjärjestelmää sen varalta, että jokin jäsenvaltio ei noudata velvoitteitaan eli erityisesti ei siirrä säädöstä tarkasti ja ajoissa osaksi kansallista lainsäädäntöään, on omiaan heikentämään säädöksen vaikutusta. Vain toinen jäsenvaltio voi nostaa kanteen jäsenvaltiota vastaan yhteisöjen tuomioistuimessa, sillä komissio ei voi nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta. Kokemus kuitenkin osoittaa, että jäsenvaltiot eivät mielellään nosta kannetta toista jäsenvaltiota vastaan.

c) Tehostettu poliittinen ja oikeudellinen valvonta

Poliisi- ja oikeusalat ovat aina olleet aloja, joilla yksilön ja/tai yhteisön vastuu on määriteltävä selkeästi ja sitä on voitava soveltaa nopeasti ja tehokkaasti. Ikävyyksien sattuessa kansalaiset haluavat tietää välittömästi, ketä vaatia tilille ja ketä rangaista.

Eräät tarkkailijat katsovat, että Euroopan nykyinen toimielinjärjestelmä vastaa vain osittain tähän poliittisen vastuun vaatimukseen, erityisesti koska Europolin toiminta ei ole Euroopan parlamentin valvonnassa. Neuvoston yhteisen kannan vahvistaminenkaan ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemista.

Jos pyrittäisiin, vaikka vain rajoitetusti ja asteittain, luomaan eurooppalainen rikosoikeus, mahdollinen Euroopan syyttäväviranomaisen, todellinen yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestely tai eurooppalainen poliisi, kysymys poliittisesta vastuusta nousisi esiin voimakkaampana.

Sama pätee lainsäädäntöprosessiin. Nyt kun käytäntö näyttää erkanevan yhä enemmän perinteisestä yleissopimusten neuvottelujärjestelmästä, lainsäädäntöprosessin avoimuudesta ja legitiimiydestä tulee järjestelmän moitteettoman toiminnan ja hyväksymisen keskeisiä tekijöitä. Onko mahdollista, että neuvosto käsittelee kansalaisten ulottumattomissa sellaisia poliittisesti arkaluonteisia kysymyksiä kuin yhteistä turvapaikkajärjestelmää tai eurooppalaisen poliisin valtuuksia ja rakenteita? Entä Euroopan parlamentin asema, joka tällä hetkellä rajoittuu kaikilla näillä aloilla kuulemiseen? Mikä asema annettaisiin kansallisille parlamenteille?

Yhteisöjen tuomioistuimen tällä hetkellä YOS-asioissa harjoittama valvonta on rajallista. Perussopimuksissa yhteisöjen tuomioistuimelta suljetaan pois kaikki toimivalta kolmannen pilarin asioissa mutta myös yhteisöasioissa, jos toimenpiteillä palautetaan henkilötarkastukset sisärajoille, sekä yleisesti kansallisten poliisiin tai yleiseen järjestykseen liittyvien toimenpiteiden valvomisen osalta. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräykset ovat johtaneet kolmanteen pilariin kuuluvien asioiden ennakkoratkaisumenettelyn osalta erittäin monimutkaiseen eriytetyn yhdentymisen järjestelmään. Tämä järjestelmä elää lisäksi rinnan ennen Amsterdamin sopimusta tehdyillä yleissopimuksilla (erityisesti Europol-yleissopimuksella) perustettujen eri menettelyjen kanssa.

Unionin tasolla ei ole minkäänlaista oikeussuojaa Europolin toteuttamia toimia vastaan. Mahdollisuus kansalliseen muutoksenhakuun on, mutta se on yhä kiistanalainen ja joka tapauksessa epäselvä. Toisinaan on myös arvosteltu sitä, että turvapaikka- ja maahanmuuttoalaa sekä yksityisoikeuden alaa koskeva ennakkoratkaisupyyntö voidaan esittää ainoastaan ylimmän oikeusasteen kansallisille tuomioistuimille.

Eräät tarkkailijat katsovat, että tämä tilanne vaikeuttaa alaa koskevan unionin oikeuden yhdenmukaista tulkintaa ja soveltamista ja heikentää siten jäsenvaltioiden keskinäiselle luottamukselle perustuvan järjestelmän tehokkuutta.

d) Yksinkertaistaminen: toiminnasta pois jättäytyminen ja toiminnan jakautuminen pilareihin

YOS-ala on nykyään yksi monimutkaisimmista aloista monessa suhteessa.

Ensinnäkin sille on ominaista toimivallan jakautuminen ensimmäisen ja kolmannen pilarin kesken, joita koskevat eri säädökset, menettelysäännöt ja joiden osalta toimielinten tehtävät ovat erilaiset. Tämä tilanne synnyttää usein oikeudellisia keskusteluja näiden kahden pilarin välisestä rajasta. Usein se

pakottaa lainsäätäjän vastaamaan yhteen poliittiseen haasteeseen kahdella oikeudellisella välineellä, jolloin vaarana on, että tehokkuus ja johdonmukaisuus kärsivät. Viimeaikaisista esimerkeistä mainittakoon rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöönotto laittoman maahanmuuton kaltaisilla aloilla, taloudellisten etujen suojaaminen tai ympäristön suojelu, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) kehittäminen, tulliyhteistyö sekä kysymys taloudellisten seuraamusten vastavuoroisesta tunnustamisesta. Saman ongelman aiheuttaa kansainvälisen sopimusjärjestelmän kaksijakoisuus yhteisöasioissa (EY:n perustamissopimuksen 300 artikla) ja kolmannen pilarin alalla (SEU:n 38 artikla).

Tämän lisäksi oikeus- ja sisäasioiden alalla on syntynyt useita erilaisia ja hyvin monimutkaisia järjestelyjä, jotka koskevat Ison-Britannian ja Irlannin sekä Tanskan osallistumista EY:n perustamissopimuksen IV osaston alojen (maahanmuutto ja turvapaikka, yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa) ja Schengen-alueen toimintaan. On kuitenkin korostettava, että käytännössä nämä kolme maata ovat useimmiten ilmoittaneet haluavansa osallistua eurooppalaisiin aloitteisiin ja politiikkoihin.

Tähän monimutkaiseen tilanteeseen on lisättävä vielä tiettyjen ulkopuolisten maiden, Norjan ja Islannin, jonain päivänä ehkä Sveitsinkin, osallistuminen Schengenin synnyttämään henkilöiden vapaan liikkuvuuden alueeseen.

Institutionaalinen monimutkaisuus ei ole ominaista oikeus- ja sisäasioiden alalle, mutta epäilemättä sekin on viety tasolle, joka on melko kaukana kansalaisten odotuksista luottavuuden ja avoimuuden kannalta.

e) Keskinäinen luottamus

Luottamus on jäsenvaltioiden välisen yhteistyön laatuun vaikuttava keskeinen tekijä oikeus- ja sisäasioiden alalla. Tätä on joskus hankala vahvistaa osallistujien määrän ollessa suuri kuten poliisiyhteistyötä koskeva esimerkki osoittaa, erityisesti kun on kyse Europolista. Siksi joskus pidetään parempana kahdenvälistä yhteistyötä, tai yhteistyötä, johon osallistuu vain muutama jäsenvaltio.

Tätä luottamusta on myös oltava muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmään, sen rangaistus- ja vankilajärjestelmää koskevat näkökohdat mukaan lukien. Oikeuden alaan on vaikea soveltaa määrällisiä kriteereitä: miten arvioida oikeuslaitoksen tehokkuutta? Yhteisen oikeudellisen alueen perusta on keskinäisessä luottamuksessa. Sama koskee rangaistus- ja vankila-alaa siitä hetkestä alkaen, kun jäsenvaltiot joutuvat luovuttamaan rikoksen johdosta omia kansalaisiaan muihin jäsenvaltioihin ja kun näiden on suoritettava siellä rangaistuksensa kokonaan tai osittain. Nykyisin olosuhteet vaihtelevat

valtiosta toiseen, mikä voi saada jäsenvaltiot epäröimään yhteistyönsä tehostamista.

Tässä suhteessa laajentumisella uusien valtioiden liittyessä vuodesta 2004 alkaen unioniin saattaisi olla huomattava vaikutus ja jälkiseuraukset. Se voisi esimerkiksi muuttaa käsitystä ulkorajojen valvonnasta, sillä Schengenin erään peruseriaatteen mukaisesti jokainen jäsenvaltio on vastuussa omasta osuudestaan yhteistä ulkorajaa. Tämä arvioidaan yhdessä. Tällainen järjestely on yleisesti hyväksyttävissä kulujen jakautuessa suurin piirtein tasapuolisesti ja valtioiden kehitystasojen ollessa lähellä toisiaan. Alueen huomattavasti laajetessa yhteistä valvontaa voitaisiin vaatia äänekkäämmin. Jotkut ehdokasvaltioista peräisin olevat valmistelukunnan jäsenet ovatkin useaan otteeseen esittäneet erilaisia tämän suuntaisia ehdotuksia³.

IV Kysymyksiä tai vaihtoehtoja pohdittavaksi

Edellä esitetyn analyysin pohjalta voitaisiin tuonnempana pohtia useita kysymyksiä, jotka eivät luonnollisestikaan rajoitu tässä esitettyihin, kuten:

- Onko turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa turvauduttava määräenemmistöpäätöksiin jo Tampereella puheeksi otettujen suurten hankkeiden toteuttamiseksi: todellinen yhteinen turvapaikkajärjestelmä, solidaarisuus pakolaisten joukottaisten maahantulojen yhteydessä, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden oikeudellinen asema ja vapaa liikkuvuus?
- Onko nykyisin käytössä olevat toimintaan osallistumista ja siitä pois jättäytymistä koskevat menettelyt säilytettävä? Jos vastaus on kyllä, onko ne säilytettävä kokonaisuudessaan? Voitaasiinko ajatella uudelleen määrittelyä aiheen mukaan vai onko säilytettävä mahdollisuus käyttää niitä vapaasti tapauskohtaisesti kuten nykyisin?
- Onko yksimielisyyttä koskeva sääntö säilytettävä nykyisen kolmannen pilarin tällä hetkellä kattamilla aloilla?
- Voidaanko unionin toimivallalle rikosasioissa löytää yksinkertaisempi ja selvästi tunnistettava määritelmä, joka jättäisi eurooppalaiselle tasolle rajoitetun, mutta tarkkaan määritellyn toimivallan? Jos vastaus on kyllä, miten ja mihin kriteereihin perustuen? Minkä mekanismin mukaan tätä jakoa voitaisiin mahdollisesti muuttaa?

³ Ks. esim. Maritkonisin ja Birznien 15./16.4. pidetyssä istunnossa esittämät puheenvuorot yhteisen rajavalvonnan puolesta.

- Eikö yhteisöjen tuomioistuimen SEU:n 35 artiklassa ja EY:n perustamissopimuksen 68 artiklassa määrätty toimivaltajärjestelmä olisi mukautettava yhteiseen järjestelmään? Eikö olisi myös määrättävä komission toimivallasta perustamissopimusten valvojana kaikkien kolmannen pilarin asioiden osalta, jotta varmistettaisiin jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden asianmukainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä?
- Miten voidaan parantaa kolmannen pilarin oikeudellisten välineiden tehokkuutta? Onko ne saatettava lähemmäksi yhteisön järjestelmän välineitä vai onko ne mukautettava tähän?
- Onko jako kahteen pilariin säilytettävä⁴? Mitä etuja siitä on siitä aiheutuvaan monimutkaisuuteen verrattuna? Jos kolmannen pilarin asiat yhdistettäisiin ensimmäiseen pilariin, olisiko välttämätöntä luoda toimintaa koskevat erityissäännöt vai voitaisiinko yleistä lainsäädäntöä soveltaa kokonaisuudessaan?
- Onko yksityisoikeuden alalla annettava etusija riitojen ratkaisulle perheoikeutta koskevissa asioissa siitä huolimatta, että Nizzan sopimuksessa suljettiin tämä näkökohta pois määräenemmistöäänestysten piiristä?
- Miten keskinäistä luottamusta voidaan vahvistaa erityisesti oikeudellisissa asioissa, rangaistuksia ja vankiloita koskevat asiat mukaan lukien? Onko sitouduttava lähentämään aineellisia olosuhteita jäsenvaltioiden välillä? Onko tarkastuksia/seurantaa, parhaiden käytäntöjen vaihtoa tai vankilaolosuhteiden yhdenmukaistamista varten luotava uudet järjestelyt?
- Onko perustettava todellinen Euroopan poliisiviranomainen, jolla olisi toimivalta rikosasioissa, joista on nostettava syyte Euroopan tasolla? Jos ei, pitääkö ja voidaanko jäsenvaltioiden poliisien välistä yhteistyötä vahvistaa eurooppalaisissa puitteissa? Minkälaisin menettelyin?
- Voiko Eurojust olla Euroopan syyttäviviranomaisen edelläkävijä? Mitä hyötyä tällaisesta syyttäviviranomaisesta olisi? Olisiko tällaisen syyttäviviranomaisen tehtävänä toteuttaa ja johtaa tutkimuksia, jotka on annettu Euroopan poliisiviranomaiselle tehtäväksi Euroopan tason rikosten osalta⁵, vai olisiko suunniteltava Euroopan syyttäviviranomaisen ja jäsenvaltioiden

⁴ Ks. esim. Teufelin puheenvuoro asiakirjassa Conv. 24/02 ja Duffin puheenvuoro pilareihin jaon poistamisen puolesta.

⁵ Ks. esim. Barraun lausuntoa asiakirjassa Conv. 30/2, Lena Hjelm Wallénin lausuntoa asiakirjassa Conv. 29/02, Idracin lausuntoa asiakirjassa Conv. 44/02.

syyttäväviranomaisten välistä yhteistyötä? Jos Euroopan syyttäväviranomaisen perustetaan, onko hänen toimivaltansa rajoitettava, kuten jotkut suunnittelevat, taloudellisten etujen suojaamiseen tai euron väärentämiseen? Jos ei, onko suunniteltava kansallisten syyttäväviranomaisten välisen yhteistyön vahvistamista? Mikäli näin tehdään, pitäisikö se tehdä Eurojustia kehittämällä ja/vai jonkin muun menettelyn mukaisesti?

- Onko myös suunniteltava Euroopan rikostuomioistuimen tai rikosjaoston perustamista yhteisöjen tuomioistuimeen? Mikäli näin tehdään, mikä olisi tällaisen tuomioistuimen toimivalta?
- Onko kysymys yhteisten rajojen valvonnasta otettava esille ja jos on, niin miten? Onko esimerkiksi suunniteltava Euroopan ulkorajaviranomaista vai vahvistettava jäsenvaltioiden nykyisten rajaviranomaisten välistä yhteistyötä?
- Mikäli ryhdyttäisiin perustamaan yhteisiä toiminnallisia elimiä (poliisia, Euroopan rajavartiostoa, syyttäväviranomaista) minkälaisten menettelysääntöjen mukaan niiden olisi toimittava? Edelleen, mikäli näin tehtäisiin, minkälaista poliittista vastuuta oikeus- ja sisäasioiden alalla voitaisiin ajatella? Onko säilytettävä perustamissopimuksen määräysten mukainen poliittinen vastuu vai olisiko suunniteltava muuta?
