

CONV 258/02

WG X 3

MUISTIO

Lähettiläjä:	Sihteeristö
Vastaaottaja:	Valmistelukunta
Asia:	Vapautta, turvallisuutta ja oikeutta käsittelevän työryhmän (työryhmän X) tehtäväokuvaus

Oheisena toimitetaan työryhmän täsmennetty tehtäväokuvaus, jossa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin asiakirjassa CONV 206/02 esitettyjä kysymyksiä, ja se on tarkoitettu vapautta, turvallisuutta ja oikeutta käsittelevän työryhmän keskustelujen tueksi.

Työryhmä X "Vapaus, turvallisuus ja oikeus"
Puheenjohtaja: John Bruton, puheenjohtajiston jäsen

Täsmennetty tehtäväkuvaus

I Johdanto

1. Valmistelukunnan täysistunnossa 6.–7.6.2002 käydyissä keskusteluissa turvallisuudesta ja oikeudesta todettiin, että kansalaiset laajalti hyväksyvät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aloilla laajemman Euroopan tason toiminnan. Samoin muistutettiin, että jäsenvaltioiden omat resurssit eivät yksinään riitä rikollisuuden torjuntaan varsinkaan sellaisilla rajat ylittävän rikollisuuden aloilla kuten huumausainekauppa, järjestäytynyt rikollisuus ja ihmiskauppa. Keskustelussa tuotiin useaan otteeseen esiin EU:n institutionaaliset puitteet, erityisesti pilarijako ja oikeudellisten välineiden monimutkaisuus. Valmistelukunnan puheenjohtaja ehdotti loppupuheenvuorossaan, että tarkasteltaisiin perusteellisemmin tiettyjä kysymyksiä, erityisesti työryhmän perustamista.
2. Tässä asiakirjassa selvitetään lyhyesti näiden kysymysten taustaa¹.

II Pohdittavaa

1. Mitä parannuksia perussopimukseen olisi tehtävä, jotta edistettäisiin todellisen ja kokonaisvaltaisen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamista?

Valmistelukunnan jäsenet ovat laajalti sitä mieltä, että nykytilanne ei ole tyydyttävä nykyisten perussopimusten käytännön tehokkuuden eikä niiden lainsäädännöllisen organisoinninkaan kannalta. Työryhmän olisi käsiteltävä monia eri asioita. Joitakin niistä voidaan lähestyä konkreettisesta näkökulmasta, kun taas toiset liittyvät läheisesti yleisempiin kysymyksiin kuten

¹ Työryhmän mieliin palautetaan asiakirja CONV 69/02, jossa selvitetään eri seikkoja yksityiskohtaisemmin ja esitetään useita pohdittavia kysymyksiä. Samoin on syytä viitata asiakirjaan CONV 97/02, joka sisältää yhteenvedon 6.–7.6. pidetystä täysistunnosta, jonka aiheena oli vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue. Asiakirjoja 69/02 ja 97/02 voidaan käyttää hyödyllisenä tukena keskusteluille.

EU:n yleiseen rakenteeseen (esim. pilarijako). Jotkin näistä aiheista mainitaan tämän täsmennetyn tehtäväkuvauksen kysymyksissä 2, 3 ja 4 (ks. jäljempänä).

Työryhmän jäsenet voisivat pohtia mahdollisia käytännön parannuksia esimerkiksi seuraavien kysymysten osalta:

- poliisiyhteistyöhön ja Europolin liittyvät kysymykset. Yleisesti hyväksytyn näkemyksen mukaan rajat ylittävä rikollisuus muodostaa yhteisen uhan, jota on käsiteltävä yhteistoimin. Tällä hetkellä Europolilla ei ole oikeudellisia tai materiaalisia keinoja suorittaa tehtäväänsä. Sillä ei ole varsinkaan valtuuksia pyytää kansallisia poliisivoimia käynnistämään tutkintoja. Huomattakoon, että Europolin vahvistaminen olisi monen valmistelukunnan jäsenen mielestä toteutettava niin, että samalla vahvistetaan sen parlamentaarista ja oikeudellista valvontaa; yleisemmällä tasolla on ehdotettu Europolin sisällyttämistä kokonaan (myös talousarvion osalta) EU:n institutionaaliin rakenteisiin.
- oikeudellinen yhteistyö sekä siviili- että rikosasioissa ja Eurojustin kehittäminen ovat ratkaisevan tärkeitä asioita. Tapoja vahvistaa Eurojustia olisi tutkittava sen toiminnassaolon ensimmäisten viikkojen aikana saatujen kokemusten perusteella. Samoin on tutkittava Eurojustin ja jäsenvaltioiden syyttäjäviranomaisten välisen yhteistyön parantamista ja kansallisten syyttäjäviranomaisten välisen yhteistyön tiivistämistä. Joidenkin näkemyksen mukaan Eurojustin kehitys voisi johtaa pitkällä aikavälillä Euroopan syyttäjäviranomaisen nimittämiseen. Jos tämä ajatus on työryhmän mielestä hyväksyttävissä, voitaisiin tarkastella, minkä rikostyyppien osalta tällaisella syyttäjäviranomaisella olisi toimivalta ja olisiko kyseisellä syyttäjäviranomaisella oikeus nostaa syytteitä kansallisissa tuomioistuimissa vaiko vain Euroopan tason tuomioistuimessa;
- maasto- ja merirajojen valvonnan parantaminen EU:n ulkorajoilla sopii monien valmistelukunnan jäsenten näkemyksen mukaan uudeksi tiiviimmän yhteistyön alaksi. Valmistelukunnassa ollaan laajasti sitä mieltä, että tässä voitaisiin edistyä. On esitetty erilaisia ehdotuksia jäsenvaltioiden viranomaisten tiiviimmästä yhteistyöstä aina yhteiseen rajavalvontayksikköön. Työryhmä voisi tarkastella näitä ehdotuksia sekä oikeudelliselta että logistiselta kannalta.

EU:n yleiseen organisaatioon liittyvistä laajemmista kysymyksistä on syytä mainita seuraavat seikat:

- Monet valmistelukunnan jäsenet näkevät EU:n politiikan turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa liian rajoittuneena. Turvapaikanhakijoiden ja laittomien maahanmuuttajien nykytilanne ja heidän kohtelunsa EU:ssa on kyseenalaistettu useaan otteeseen. Tampereen Eurooppa-neuvoston kunnianhimoisia päätelmiä ei ole vielä pantu täysimääräisesti täytäntöön, ja edistyminen on ollut odotettua hitaampaa ja vähäisempää. Tilanteen korjaamiseksi tarvittavia keinoja olisi tarkasteltava sekä oikeudelliselta että käytännön kannalta. Tältä osin työryhmän olisi tarkasteltava vastuun jakamista ja jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuullisuuden saavuttamiseen soveltuvia mekanismeja. Olisi pohdittava todellisen yhteisen politiikan mahdollisuutta.
- Erityistä huomiota on kiinnitettävä turvallisuusvaatimusten huomioon ottamisen ja perusarvojen kunnioittamisen väliseen asianmukaiseen tasapainottamiseen. Työryhmä voisi tarkastella tapoja, joilla asianmukainen tasapaino voidaan säilyttää, ottamalla huomioon perusoikeuskirjan sisällyttämistä perussopimuksiin käsittelevän työryhmän käynnissä olevan työskentelyn.
- Useat jäsenet korostivat täysistunnossa oikeus- ja sisäasioita koskevan politiikan ulkoista ulottuvuutta ja vaativat uudistettua yhteistyötä erityisesti naapurivaltioiden kanssa näiden asioiden osalta.

2. Mitä parannuksia olisi tehtävä välineisiin ja menettelyihin?

Yleisesti hyväksytyn näkemyksen mukaan nykyiset välineet ja menettelyt erityisesti kolmannessa pilarissa eivät enää vaikuta asianmukaisilta Tampereen Eurooppa-neuvoston ja 11.9.2001 tapahtuneiden iskujen jälkeen syntyneiden voimakkaiden poliittisten tavoitteiden näkökulmasta. Samoin vaaditaan voimakkaasti oikeus- ja sisäasioiden alan erityisen monimutkaisen institutionaalisen ja lainsäädännöllisen järjestelmän yksinkertaistamista.

Ensinnäkin kolmannen pilarin oikeudellisten välineiden puutteet ovat ilmeisiä: "yleissopimuksia" käytetään vain harvoin, koska niitä koskeva voimaansaattamisprosessi on hankala, ja "puitepäätöksillä" ja "päätöksillä" ei ole suoraa vaikutusta. Työryhmä voisi harkita, mitä etuja olisi joidenkin yhteisön säännösten yhteydessä kehitettyjen oikeudellisten välineiden mahdollisesta käytöstä. Työryhmä voisi myös harkita sitä, että oikeus- ja sisäasioiden alalla sovellettaisiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen yleistä lainkäyttöjärjestelmää nykyisiin järjestelyihin liittyvien ongelmien vuoksi (se, ettei ole tehokasta oikeudellista prosessia, joka voitaisiin käynnistää velvoitteensa laiminlyöviä jäsenvaltioita vastaan, samoin kuin monenlaiset muut oikeudellisen

valvonnan rajoitukset ja ennakkoratkaisumenettelyn eroavaisuudet ovat pulmallisia yksilön oikeuksien kannalta).

Lisäksi täysistunnossa kävi ilmi selkeä tarve sekä tehostaa päätöksentekoprosessia että vahvistaa sen demokraattista legitiimiyttä ja demokraattista valvontaa. Näin ollen voitaisiin pohtia, voidaanko sellaiset arkaluonteiset kysymykset kuten yhteinen turvapaikkajärjestelmä, EU:n poliisivoimat tai EU:n syyttäväviranomainen käsitellä sellaisessa lainsäädäntöprosessissa, jossa parlamentaarinen ulottuvuus rajoittuu Euroopan parlamentin kuulemiseen ja jossa neuvosto tekee päätöksen suljetuin ovin. Samalla voitaisiin tarkastella tilannetta, jossa jokaisella jäsenvaltiolla on aloiteoikeus, sillä se ei ole aina edistänyt yhtenäisyyttä tai toissijaisuusperiaatteen kunnioittamista. Toinen tärkeä seikka on Europolin täytäntöönpanotoimien parlamentaarinen valvonta; tällainen kysymys tulee ajankohtaiseksi varsinkin, jos sellaisille elimille kuten EU:n poliisivoimille, EU:n yhteiselle rajavalvontaviranomaiselle tai EU:n syyttäväviranomaiselle annetaan todelliset operatiiviset toimivaltuudet; työryhmä voisi pohtia tällaisen valvonnan mahdollisia toteutusmalleja.

Työryhmä voisi myös harkita sekä nykyisen kolmannen pilarin että turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden osalta, voidaanko yksimielisyysvaatimus säilyttää laajentuneessa unionissa ja estääkö se tehokkaan päätöksenteon. Tässä yhteydessä voitaisiin tutkia rakentavan äänestämistä pidättymisen ja tiiviimmän yhteistyön menettelyjä, ja työryhmä voisi tarkastella uudelleen nykyisiä erittäin monimutkaisia osallistumista koskevia järjestelyjä (*opt-in*).

Jos työryhmän tarkastelun tulokset edellä mainittujen seikkojen osalta osoittavat, että olisi parempi sisällyttää kaikki vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevat asiat yhteiseen yleiseen oikeudelliseen viitekehykseen, työryhmän olisi tarkasteltava, tarvitaanko kyseisessä viitekehyksessä lisäksi erityisiä menettelysääntöjä ja minkä seikkojen osalta.

3. Miten voitaisiin selkeämmin määrittää ne rikosoikeudelliset asiat, jotka edellyttävät unionin tason toimia? Millä tavoin olisi lisättävä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa?

Työryhmän olisi tarkasteltava mahdollisuuksia määritellä entistä yksinkertaisemmin ja selkeämmin EU:n toimivalta rikosoikeudellisissa asioissa. Pääperusteena Euroopan tason toimille olisi oltava esimerkiksi rikoksen tai sen seurauksien kansainvälinen ulottuvuus, rajat ylittävää tai järjestäytyntä rikollisuutta koskevien kansallisten lainsäädäntöjen nykyisten eroavuuksien vaikutukset tai tarve ryhtyä syytetoimiin tietyn tyyppisten rikosten tapauksessa EU:n tason yhteistyön avulla. Voittaisiin harkita mahdollisuutta käsitellä toisistaan erillisinä aineellisen

rikoslainsäädännön yhdenmukaistaminen (rikosten määrittely, vähimmäis- ja enimmäisrangaistukset), joka saattaa olla tarpeen vain rajoitetussa määrin, sekä muut alat, joilla EU voisi kehittää vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvia oikeudellisen yhteistyön välineitä (kuten eurooppalainen pidätysmääräys). Samoin on harkittava yhteisiä sääntöjä tai menettelyjä koskevia vähimmäisnormeja.

Työryhmä voisi tarkastella keinoja kehittää Eurojustia pidemmälle, mikä olisi yksi keino kehittää rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä (ks. edellä).

4. Mitä mukautuksia voitaisiin tehdä yhteisön toimivaltaa määrittäviin perussopimuksen määräyksiin erityisesti maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa?

Joissakin täysistuntopuheenvuoroissa todettiin, että EY:n perustamissopimuksen IV osaston määräyksiä, jotka koskevat yhteisön toimivaltaa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella, voitaisiin parantaa. Tässä yhteydessä on tuotu erityisesti esiin EY:n perustamissopimuksen 63 artikla, joka koskee turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita. Työryhmä voisi muun muassa pohtia, voitaisiinko yksinkertaistaa ja vahvistaa "vähimmäisvaatimuksia", joiden mukaan 63 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään yhteisön toimivallasta turvapaikka-asioiden sekä tilapäisen ja toissijaisen suojelun alalla, jotta määräys mukailisi paremmin Tampereen Eurooppa-neuvostossa sovitun "yhteisen turvapaikkajärjestelmän" kunnianhimoista poliittista tavoitetta. Koska yksimielisyysvaatimus saattaa lukkiuttaa päätöksenteon laajentuneessa unionissa, työryhmässä voisi olla aiheellista tarkastella, olisiko syytä mennä Nizzassa sovittua pidemmälle määräenemmistöpäätösten käyttöönotossa ja/tai yhteispäätösmenettelyn soveltamisessa turvapaikka-asioiden ja joidenkin, mahdollisuuksien mukaan myös tarkemmin määriteltyjen maahanmuuttopolitiikan alojen osalta.