

CONV 386/02

WG X 11

MUISTIO

Lähettiläjä: Sihteeristö

Vastaanottaja: Vapaus, turvallisuus ja oikeus -työryhmä 10

Asia: Muistio 29.–30.10.2002 pidetystä kokouksesta

Työryhmän neljäs kokous pidettiin 29.–30.10. (ilta- ja aamupäivällä) puheenjohtajiston jäsenen John Brutonin johdolla. Kokouksessa käsiteltiin esityslistan mukaisesti turvapaikkaa, maahanmuuttoa ja ulkorajojen valvontaa (29.10. iltapäivällä) sekä oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla (30.10. aamupäivällä). Läsäololuettelo on liitteenä.

Työryhmä kuuli ensimmäisestä aiheesta kolme asiantuntijaa, jotka olivat eversti Marek Adamczyk (johtaja rajavartiolaitoksessa, Puola), Eckehart Wache (liittovaltion rajapoliisiviraston päällikkö, Frankfurt/Oder, Saksa) ja Jean-Louis de Brouwer (yksikön päällikkö Euroopan komissiossa). Toisesta aiheesta työryhmä kuuli Alegria Borrasia (Barcelonan yliopiston professori, Espanja).

I Turvapaikka, maahanmuutto ja ulkorajojen valvonta**Eversti Marek Adamczykin alustus¹**

Eversti Adamczyk korosti puheenvuorossaan niitä toimenpiteitä, joita Puola on toteuttanut valmistautuessaan vastaamaan Euroopan unionin tulevasta ulkorajasta. Valmistautuminen on aloitettu kauan sitten, ja sitä jatketaan aktiivisesti erityisesti uudenaikaistamalla vaihteittain

¹ Alustus kokonaisuudessaan on jaettu jäsenille (WD 10).

rajanylityspaikkoja. Myös maan omaa rajavartijoita koskevaa lainsäädäntöä on muutettu yhteisön sääntöjä vastaavaksi. Joukkojen koulutusta, liikkuvuutta ja asemapaikkaa on tarkistettu tai tarkistetaan lähiaikoina. Näiden seikkojen perusteella Puola arvioi olevansa valmis täyttämään Schengenin säännösten velvoitteet vuoden 2003 lopulla.

Adamczyk korosti, että yhteistyötä on lujitettava laajentuneessa Euroopassa. Tämä voidaan toteuttaa ennen kaikkea käyttämällä mekanismeja, joilla vaihdetaan kokemuksia ja hyviä toimintatapoja, ottamalla käyttöön tehokas rajavartiojärjestelmä, koordinoimalla kaikkia yksiköitä (tulli, rajapoliisi) sekä toteuttamalla yhteisiä toimia. Euroopan unionin toimilla olisi kaiken kaikkiaan pyrittävä yhdenmukaistamaan vaihteittain ulkorajojen valvontamenettelyjä ja -menetelmiä, jotta päästäisiin yhtenäiseen rajavalvontaan. Koordinoinnissa voitaisiin käyttää esimerkiksi tietojenvaihtoa ja yhteisiä partioita. Adamczyk painotti SCIFA+:n (maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean) merkitystä sekä kansallisten asiantuntijoiden osallistumista jäsenvaltioiden toimien koordinointiin. Hän oli tyytyväinen yhteisen rajavartijayksikön toteutettavuutta koskeviin selvityksiin ja aiheen käsittelyyn.

Eckehart Wachen alustus¹

Eckehart Wache esitti Saksan ja Puolan rajan perusteelliseen tuntemukseen perustuvan henkilökohtaisen analyysinsä. Hänen vastuualueelleen kuuluvalla rajaosuudella tapahtui viime vuonna 50 miljoonaa rajanylitystä. Ainoastaan 10 000 tapausta johti käännähtämiseen, kun kyseiset henkilöt eivät täyttäneet vaadittuja edellytyksiä. Wache esitti varovaisen arvion laittoman maahanmuuton torjunnasta: vaikka laittomien rajanylitysten kokonaismäärä on tuntuvasti pienentynyt, rikollisjärjestöihin turvautuneiden laittomien maahanmuuttajien osuus kasvaa jatkuvasti (tällä hetkellä noin 50 prosenttia). Tähän rikollisuuteen liittyy muita rikollisen toiminnan muotoja, kuten laitonta huumausainekauppaa ja laitonta savukekauppaa.

¹ Wachen alustus on asiakirjassa WD 11.

Wache korosti viisumien myöntämisedellytysten tärkeää merkitystä. Asia on jäsenvaltioiden kolmansissa maissa olevien edustustojen vastuulla, joten tilanne vaihtelee tässä suhteessa. Valtaosassa tapauksista laitonta maahanmuuttoa edelsi laillinen rajanylitys eli henkilö oli saanut Schengen-viisumin. Ulkomaalaiset lakkasivat täyttämästä maahantulon edellytyksiä (esimerkiksi turistiviisumin voimassa olo päättyi) vasta maassa oleskellessaan.

Wache toivoi rajavalvonnasta vastaavien elinten yhteistyön tehostamista Saksan ja Puolan yhteistyön mallin mukaisesti. Hän suhtautui myönteisesti henkilöstön vaihtoon ja yhteisiin partioihin.

Seuranneessa jäsenten kesken käydyssä keskustelussa tuotiin esiin seuraavaa:

- Eurooppalainen rajapoliisi: Useimmat puheenvuoron käyttäneet katsoivat, että yhteisen poliisin perustaminen on mahdollista pitkällä aikavälillä. Sitä edeltäisivät välivaiheet, kuten yhteisten tarkastusten käyttöönotto (yhteiset partiot, koulutusohjelma, yhteisten normien ja sääntöjen hyväksyminen jne.). Eräs jäsen ehdotti myös, että jossain vaiheessa voitaisiin perustaa eurooppalainen yksikkö, jolla voitaisiin vahvistaa kansallisia yksiköitä ulkorajoja koskevilla yksittäisissä kysymyksessä.
Eurooppalaisen rajapoliisin tai yhteisten partioiden mahdolliseen perustamiseen liittyvät perustuslailliset näkökohdat otettiin myös esille. Saksassa toisten jäsenvaltioiden viranomaisten osallistuminen tarkastuksiin on jo mahdollista tietyin edellytyksin.
- Viisumipolitiikka: Osallistujat pohtivat keinoja, joilla nykyistä politiikkaa ja järjestelmän luotettavuutta voitaisiin parantaa. Mahdollisuudesta sisällyttää viisumiin biometrisiä tunnisteita keskusteltiin. Kuullut asiantuntijat suhtautuivat asiaan varauksellisesti ja totesivat pelkäävänsä, että se hidastaisi rajanylityksiä.

- Rajatarkastusten poistaminen uusilta jäsenvaltioilta: Monet puhujat toivoivat, että rajatarkastusten poistamisen edellytyksiä selvennettäisiin. Muistutettiin, että poistaminen perustuisi puolueettomien perusteiden noudattamiseen uusien jäsenvaltioiden liittymisen jälkeen ja tapahtuisi neuvoston päätöksellä. Siihen asti säilytetään nykyiset tarkastukset. Rajatarkastuksia ei näin ollen poisteta liittymishetkellä.
- Sisärajoilla tehtävien tarkastusten palauttaminen: Nykyjärjestelmä antaa kullekin jäsenvaltiolle mahdollisuuden palauttaa sisärajoilla tehtävät tarkastukset tietyin edellytyksin. Yksi jäsen ehdotti, että näitä kansallisia toimenpiteitä sovitettaisiin jollain tavoin yhteen tapauksissa, joissa turvallisuusuhka koskee samanaikaisesti useita jäsenvaltioita (kuten terrorismi).

II Turvapaikka ja maahanmuutto

Jean-Louis De Brouwerin alustus

Henkilökohtaisessa puheenvuorossaan Jean-Louis De Brouwer korosti turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä kymmenen viime vuoden aikana tapahtunutta kehitystä (Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset). Tampereella vuonna 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät merkitsivät käännekohtaa. Tuolloin hyväksytty ohjelma on toiminut Euroopan unionissa sittemmin tehdyn työn ohjenuorana. Turvapaikka ja maahanmuuttoasiat otettiin osaksi ensimmäiseen pilariin kuuluvia yhteisön menettelyjä (EY:n perustamissopimuksen IV osasto). Pilarijaolla oli kuitenkin erityisen haitallinen vaikutus tällä alalla, sillä se edellytti toisinaan kahden eri asiakirjan hyväksymistä eri menettelyillä toisiinsa läheisesti liittyvistä aiheista, kuten laittoman maahanmuuton torjunnasta, johon sisältyy merkittäviä rikosoikeudellisia näkökohtia.

De Brouwer käsitteli etenkin seuraavia kysymyksiä:

- Yhteisen turvapaikkajärjestelmän käyttöönotto: Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä erotetaan kaksi vaihetta. Lyhyellä aikavälillä kehoitettiin toteuttamaan EY:n perustamissopimuksen 63 artiklassa määrätyt toimenpiteet, joita koskevat tarvittavat

ehdotukset komissio on tehnyt (vähimmäisvaatimukset, yhteinen määritelmä) mutta joiden osalta eteneminen on ollut hidasta, koska ne on hyväksyttävä yksimielisesti. Määräajaksi asetettiin vuoden 2003 loppu. Pitkällä aikavälillä Tampereen Eurooppa-neuvosto sopi sellaisen todellisen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisesta, joka ylittää yhteiset vähimmäisvaatimukset ja johon sisältyy yhtenäinen pakolaisasema sekä yhteinen menettely. De Brouwerin mukaan 63 artiklan oikeusperusta, joka on muotoiltu epäselvästi, tuntuu rajaavan toimintamahdollisuudet vähimmäisvaatimusten hyväksymiseen. Se ei näin ollen anna mahdollisuuksia Tampereella saavutetun kunnianhimoisen poliittisen yhteisymmärryksen toisen vaiheen toteuttamiseen.

- Maahanpääsy- ja kotouttamispolitiikka: De Brouwerin mukaan on syytä erottaa toisistaan yhteinen kotouttamispolitiikka ja maahanpääsypolitiikka. Vaikka perustamissopimuksen oikeusperusta antaa maahanpääsypolitiikan osalta mahdollisuuden edetä kohti yhdenmukaistettua politiikkaa, maahanpääsypolitiikan olisi kaikkien tarkkailijoiden mielestä kuuluttava edelleen jäsenvaltioille. Ainoastaan joitain yleisiä yhteisiä perusteita voitaisiin harkita. Yksimielisyysvaatimus on tälläkin alalla vaarantanut toivotut tulokset. Kotouttamisen osalta De Brouwer mainitsi erityisesti Tampereen päätelmät, joissa vaaditaan kohtelevaan oikeudenmukaisesti unionissa laillisesti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Yhtenäisten oikeuksien luomista maassa pitkään oleskeleville voitaisiin harkita. De Brouwer korosti kuitenkin toissijaisuusperiaatteen merkitystä alalla ja katsoi, että säädösten antamisen sijaan voitaisiin hyödyntää avointa koordinoitimenetelmää.
- Maahanmuuttovirtojen yhteinen hallinta ja laittoman maahanmuuton torjunta: Tällä alalla on edistytty ja hyväksytty kaksi (pian kolme) suunnitelmaa, joiden toteutus kuuluu jäsenvaltioille. Suunnitelmien sisältö on kuitenkin epäselvä.

Esitystä seuranneessa keskustelussa käsiteltiin aluksi yksimielisyysvaatimuksen poistamista. Monet puheenvuoron käyttäneistä jäsenistä kannattivat ajatusta. Kaksi jäsentä suhtautui sitä vastoin varauksellisesti itse periaatteeseen, jonka mukaan unionilla olisi näillä aloilla yhteinen politiikka. Useat puhujat kannattivat ajatusta sellaisen oikeusperustan käyttöönotosta, joka mahdollistaisi vähimmäisvaatimuksia pidemmälle menevän todellisen yhteisen turvapaikkapolitiikan. Lisäksi käsiteltiin kysymystä vastuun jakamisesta eli jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuudesta turvapaikanhakijoiden vastaanotossa. Useat valmistelukunnan jäsenet toivoivat, että yhteisvastuullisuudesta – myös taloudellisesta – huolehdittaisiin paremmin. De Brouwer ehdotti, että tämä periaate vahvistettaisiin perussopimuksessa horisontaalisesti turvapaikkaa, maahanmuuttoa ja rajavalvontaa koskevan politiikan yhteydessä.

III Oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla

Alegria Borrasin alustus¹

Alegria Borrás käsitteli EY:n perustamissopimuksen IV osaston yksityisoikeudellisia näkökohtia (65, 68 ja 69 artikla). Hän kannatti oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla koskevaa osastoa, jotta alaa olisi mahdollista kehittää turvapaikka-, viisumi- ja maahanmuuttokysymyksistä riippumatta. Hän toivoi myös, että maininta "sisämarkkinoiden moitteettomasta toiminnasta" poistettaisiin.

Borrás katsoi myös, että 65 artiklan muotoilu ei ole tyydyttävä ja että artiklassa olisi kuvattava toimivalta selkeämmin ja täsmällisemmin. Borrás oli huolissaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön (AETR-sopimusta koskevan oikeuskäytännön) soveltamisesta. Oikeuskäytännön mukaan sisäinen toimivalta on ulkoiseen toimivaltaan nähden ensisijainen. Hän pelkäsi sen johtavan kansainvälisten yleissopimusten ratifiointimenettelyjen pitkittymiseen.

Borrás arvosteli EY:n perustamissopimuksen 68 artiklan erityisjärjestelmää, jolla rajoitetaan ennakkoratkaisumenettelyä tavanomaiseen järjestelmään verrattuna. Tämän järjestelmän käyttöönotto Amsterdamin sopimuksella merkitsi askelta taaksepäin ennen kaikkea verrattuna siihen asti voimassa olleeseen tavanomaiseen ennakkoratkaisumenettelyyn, erityisesti Brysselin yleissopimuksen osalta.

Borrás pahoitteli sitä, että Nizza-sopimuksella ei poistettu yksimielisyysvaatimusta. Tuloksena oli monitulkintaisia oikeussääntöjä perheoikeutta koskevissa asioissa. Hän ehdotti myös, että perussopimuksessa voitaisiin antaa jäsenvaltioille aloiteoikeus näissä kysymyksissä.

Borrás huomautti lopuksi, että 65 artiklan määräysten vuoksi 293 (ent. 220) artikla, jossa määrätään, että jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään kansainvälisistä yleissopimuksista, on menettänyt merkityksensä ainakin yksityisoikeudellisissa asioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön osalta. Sen mahdollista poistamista olisikin syytä pohtia.

¹ Alegria Borrásin alustus on asiakirjassa WD 08.

Esityksen jälkeen käytiin keskustelu. Siinä käsiteltiin ennen kaikkea 65 artiklan nykyisen sanamuodon muuttamista. Yksi työryhmän jäsen toivoi, että se säilytetään entisellään, mutta totesi, että EY:n perustamissopimuksen 68 artiklassa esitettyä ennakkoratkaisumenettelyä voitaisiin laajentaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimiin.

**Luettelo 29.–30.10.2002 pidetyssä kokouksessa
läsnä olleista työryhmän jäsenistä**

John BRUTON, puheenjohtaja, puheenjohtajiston jäsen

BIRZNIECE Inese

BREJC Mihael

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

COSTA Alberto

DEMETRIOU Panayiotis

FARNLEITNER Hannes

FAYOT Ben

FLOCH Jacques

GRABOWSKA Genowefa

HEATHCOAT AMORY David

LEKBERG Sören

KIRKHOPE Timothy

KUTZKOVA Neli

MENDEZ DE VIGO Iñigo

MEYER Jürgen

NAGY Marie

PACIOTTI Elena

PELTOMÄKI Antti

Baroness SCOTLAND of Asthal

VAN LANCKER Anne

VITORINO Antonio