

**SAATE**

---

Lähettiläjä:	Puheenjohtajisto
Vastaanottaja:	Valmistelukunta
Asia:	<b>Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue</b> <ul style="list-style-type: none"><li>– ehdotus I osan 31 artiklaksi</li><li>– ehdotus II osan artikloiksi</li></ul>

---

Valmistelukunnan jäsenille toimitetaan ohessa puheenjohtajiston laatimat selityksin varustetut ehdotukset perustuslain I osan 31 artiklaksi sekä perustuslain II osan artikloiksi. Nämä artikkelit liittyvät vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaan alueeseen.

**Perustuslain I osa**

**31 artikla: Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttaminen**

- 1) Unioni toteuttaa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen
  - säätämällä lakeja ja puitelakeja, joilla pyritään erityisesti lähentämään kansallisia lainsäädäntöjä perustuslain toisessa osassa luetelluilla aloilla;
  - vahvistamalla jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäistä luottamusta, erityisesti tuomioistuimen sekä tuomioistuimen ulkopuolisten päätösten keskinäisen tunnustamisen perusteella;
  - jäsenvaltioiden kaikkien sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten operatiivisen yhteistyön avulla.
- 2) Kansalliset parlamentit voivat osallistua vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen osalta perustuslain [II osan 4] artiklan mukaisesti arviointijärjestelmiin ja Europolin toiminnan poliittiseen valvontaan perustuslain [II osan 22] artiklan mukaisesti.
- 3) Poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla jäsenvaltioilla on aloiteoikeus perustuslain [II osan 8] artiklassa vahvistettujen sääntöjen mukaisesti.

**Selitys**

*Tässä artiklassa esitetään unionin toiminnan erityispiirteet vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen suhteen. Ensimmäisessä kohdassa esitetään unionin toiminta-alat eli lakien säätäminen ja operatiivinen yhteistyö (viimeksi mainittu on unionin tämän politiikan erityispiirre).*

*Toisessa kohdassa selvennetään kansallisten parlamenttien asemaa erityisesti siinä arvioinnissa, jota neuvosto tekee unionin politiikkojen täytäntöönpanon osalta (ks. II osan 4 artikla) sekä selvennetään parlamenttien osallistumista Europolin poliittiseen valvontaan (ks. II osan 22 artikla). Kolmannessa kohdassa esitetään toinen erityispiirre eli jäsenvaltioiden aloiteoikeus komission aloiteoikeuden rinnalla poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön aloilla.*

## **Perustuslain II osa**

**... osasto: Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue**

### **1 artikla: [Alueen määrittely<sup>1</sup>]**

Unioni muodostaa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen, jossa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan eri oikeusperinteet ja -järjestelmät. Unioni varmistaa sen, ettei sisärajoilla suoriteta henkilötarkastuksia, sekä kehittää turvapaikka-asioissa, maahanmuuttoasioissa ja ulkorajojen valvonnassa yhteisen politiikan, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen ja joka on oikeudenmukainen kolmansien maiden kansalaisia kohtaan. Unioni varmistaa korkean turvallisuustason rikollisuutta ehkäisevillä ja torjuvilla toimenpiteillä, poliisiviranomaisten ja rikosoikeudellisia asioita käsittelevien viranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välisellä koordinoinnilla ja yhteistyöllä sekä rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisella tunnustamisella ja rikoslainsäädäntöjen lähentämisellä. Unioni parantaa oikeussuojan saatavuutta muun muassa siviilioikeudellisten asiakirjojen ja tuomioiden vapaalla liikkuvuudella, joka perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen.

---

<sup>1</sup> Koska perustuslain II osan artikloissa ei ole otsikoita, tässä hakasulkeilla merkityt otsikot on annettu vain valmistelukunnan jäsenten työn helpottamiseksi, ja ne poistetaan lopullisesta versiosta.

## Selitys

*Tässä artiklassa määritellään yleisesti vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue ja sen molemmat osiot eli lainsäädännöllinen ja operatiivinen. Teksti perustuu työryhmän loppuraporttiin. Tähän määräykseen sisältyy myös yleinen viittaus toissijaisuusperiaatteeseen ja erilaisten oikeusperinteiden ja -järjestelmien huomioon ottamiseen, kuten myös viittaus yhteisvastuuseen yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alalla ja ulkorajojen valvonnassa. Poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla sekä siviilioikeudellisen yhteistyön alalla työryhmä päätti Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti, että tuomioistuinten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen tuodaan selkeästi esiin perustuslaissa. Samoin Tampereen päätelmien pohjalta katsottiin aiheelliseksi lisätä viittaus oikeussuojan saatavuuteen.*

### **X artikla<sup>1</sup>: [Eurooppa-neuvoston asema]**

Eurooppa-neuvosto määrittelee lainsäädäntötoiminnan ja operatiivisen toiminnan yleislinjat vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella.

---

<sup>1</sup> Kun valmistelukunnalla on käytettävissään yleisluonteisempi artikla, jossa kuvaillaan Eurooppa-neuvoston tehtävät ja toiminta, sen tulisi päättää, olisiko tämä määräys sijoitettava tähän osastoon vai mieluummin (sopimusluonnoksen 15) artiklaan, joka sisältyy Eurooppa-neuvostoa koskevaan ensimmäiseen osaan. Tästä syystä puheenjohtajisto piti parempana olla numeroimatta tätä määräystä.

## Selitys

*Tämä artikla pohjautuu työryhmän tekemiin päätelmiin. Työryhmän mukaan Eurooppa-neuvosto voi Tampereen Eurooppa-neuvoston tapaan laatia monivuotisen strategisen ohjelman, jossa määritellään unionin toiminnan yleiset puitteet lainsäädännöllisen ja operatiivisen yhteistyön alalla (ks. raportin s. 4):*

*"Lisäksi voitaisiin ajatella, että Tampereen Eurooppa-neuvoston esimerkin mukaisesti Eurooppa-neuvosto (tai valtion- ja hallitusten päämiesten tasolla kokoontuva neuvosto) voisi, Euroopan parlamenttia ja kansallisia parlamentteja kuultuaan, laatia monivuotisen strategisen ohjelman, jossa määriteltäisiin yleispuitteet unionin toiminnalle lainsäädännöllisen ja operatiivisen yhteistyön alalla."*

*On todettu, että Eurooppa-neuvosto voi vahvistaa laajat yleislinjat ja laatia synteesin lainsäädäntö- ja operatiivisista ohjelmista. Eurooppa-neuvoston erityistehtävä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella on yksi kyseisen aiheen erityispiirteistä, ja työryhmä on todennut tämän erityistehtävän (ks. raportin s. 4). Työryhmän mielestä yhteinen oikeudellinen kehys ei tarkoita sitä, että unionin menettelyjä olisi sovellettava täysin samalla tavalla kuin niitä menettelyjä, jotka kuuluvat nykyisen ensimmäisen pilarin alaan. Edellä oleva sanamuoto kuvastaa vallitsevaa tilannetta sellaisena kuin se ilmenee Tampereen ja Sevillan Eurooppa-neuvostojen päätöksistä ja suuntaviivoista.*

### **3 artikla: [Kansallisten parlamenttien asema]**

- 1) Kansalliset parlamentit voivat osallistua perustuslain 4 artiklassa tarkoitettuihin arviointijärjestelmiin ja Europolin toiminnan poliittiseen valvontaan perustuslain 22 artiklan mukaisesti.

- 2) [Poiketen siitä, mitä toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen noudattamista koskevassa pöytäkirjassa määrätään, silloin kun vähintään neljännes kansallisista parlamenteista antaa perustellun lausunnon siitä, ettei komission tämän osaston 3 ja 4 luvun mukaisesti esittämässä ehdotuksessa ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, komission on tarkasteltava ehdotusta uudelleen. Tämän uudelleentarkastelun jälkeen komissio voi päättää säilyttääkö se ehdotuksensa ennallaan, muuttaako se sitä vai peruuttaako se sen. Komissio perustelee päätöksensä. Tätä määräystä sovelletaan myös aloitteisiin, joita jäsenvaltioiden ryhmä tekee tämän osaston 8 artiklan määräysten mukaisesti.]<sup>1</sup>

### Selitys

*Työryhmässä oltiin laajalti yhtä mieltä siitä, että kansallisten parlamenttien erityisasema vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella on tunnustettava, koska on kyse perusoikeuksista ja toissijaisuusperiaatteen ytimeistä. Nykyjärjestelmässä kansalliset parlamentit osallistuvat sovellettavien määräysten antamiseen erityisesti yleissopimusten ratifioinnin kautta. Tätä oikeudellista välinettä ei ole enää tarkoitus sisällyttää perustuslakiin, mutta työryhmä katsoi, että kansallisilla parlamenteilla olisi edelleen oltava tärkeä asema. Ehdotetut eri toimenpiteet mahdollistavat sen, että tämä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen erityispiirre voidaan ottaa huomioon (ks. kansallisia parlamentteja käsittelevän raportin s. 22):*

---

<sup>1</sup> Perustuslain myöhemmässä versiossa tämä määräys tulisi siirtää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevaan pöytäkirjaan, josta ensimmäinen ehdotus (CONV 579/03) oli jo esitetty valmistelukunnalle, kun puheenjohtajisto laati tätä asiakirjaa.

"Tämän alan erityisluonne on jo tuotu esille. Kansallisten poliisivoimien toiminta ja organisaatio sekä kansallisen rikoslainsäädännön sisältö ovat niiden toimivaltuuksien olennaisia osia, jotka määrittävät valtion. Toisaalta olisi otettava huomioon ne tämän ihmisoikeuksien kannalta arkaluonteisen ja toissijaisuusperiaatteen ytimeen kuuluvan alan erityispiirteet, jotka kuuluvat kansallisten parlamenttien toimivaltaan (esim. yleissopimusten ratifiointi). Oikeudellisten välineiden, lainsäädäntömenettelyjen ja operatiivisen yhteistyön uudistaminen on välttämätöntä ja johtaa Euroopan parlamentin toimivallan kasvuun, mutta kansallisilla parlamenteilla olisi jatkossakin oltava tärkeä asema. Toisaalta työryhmä voisi yrittää mahdollisuuksien mukaan käyttää hyväkseen valmistelukunnassa yleisesti tässä asiassa aikaan saatuja tuloksia sen sijaan, että se harkitsisi erityisjärjestelyjä yksinomaan kolmatta pilaria varten. Työryhmä tekee seuraavat ehdotukset:

- kansalliset parlamentit osallistuvat Eurooppa-neuvoston (tai valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla kokoontuvan neuvoston) toteuttamaan Euroopan kriminaalipolitiikan strategisten suuntaviivojen ja painopistealojen määrittelyyn. Osallistuminen on tarkoituksenmukaista ainoastaan, jos kansallisissa parlamenteissa käydään huomattavia keskusteluja Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä vaihtoehtoista hyvissä ajoin ennen kyseistä kokousta.
- järjestetään säännöllisiä parlamenttien välisiä konferensseja unionin politiikoista tällä alalla (erityisesti kansallisten parlamenttien oikeus- ja sisäasioista vastuussa olevien valiokuntien yhteisiä kokouksia, jollaisia työryhmä 4 on ehdottanut)
- käytetään "toissijaisuutta koskevaa ennakkovaroitusjärjestelmää" (työryhmä 1:n ehdotus) erityisesti toissijaisuusperiaatteen soveltamiseen rikosoikeusasioissa liittyviin erityisiin näkökohtiin silloin, kun ollaan epävarmoja rikoksen todellisesta rajat ylittävästä ja vakavasta luonteesta. (Eräät työryhmän jäsenet ehdottavat, että luotaisiin samankaltainen ennakkovaroitusjärjestelmä sellaisia tapauksia varten, joissa jotkut kansalliset parlamentit katsovat, että jokin aloite on ristiriidassa niiden kansallisen kriminaalipolitiikan perusominaisuuksien kanssa. Järjestelmän käyttöön ottamisella voisi olla vastaavanlaisia seurauksia kuin toissijaisuusmekanismilla, mutta se ei ilmeisestikään voisi johtaa tuomioistuINVALVONTAAN);
- tunnustetaan kansallisen lainsäädännön pysyvä asema aineellisen rikosoikeuden lähentämisessä käyttämällä yksinomaan direktiivejä (tai niiden seuraajia);
- kansalliset parlamentit otetaan mukaan keskinäisen arvioinnin järjestelmään (vertaisarviointi) (katso edellä).
- kansalliset parlamentit otetaan mukaan Europolin toimintaa koskevien vuosikertomusten tarkasteluun."

*On huomattava, että useat työryhmän tekemistä ehdotuksista eivät välttämättä kuulu perustuslailliseen sopimukseen.*

*Sitä vastoin toissijaisuuspöytäkirjassa esitettyä kynnystä (kolmannes parlamenteista) alennettaisiin tässä esityksessä neljännekseen, kun on kyse ehdotuksista, jotka kuuluvat rikosoikeudelliseen yhteistyöhön (3 luku) ja poliisiyhteistyöhön (4 luku). Koska myös jäsenvaltioilla on aloiteoikeus 3 ja 4 lukuun kuuluvilla aloilla, tuntuu perustellulta laajentaa suunniteltua järjestelmää, jotta katettaisiin myös ne tapaukset, joissa lainsäädäntöaloite tulee komission sijaan jäsenvaltioilta tämän osaston 8 artiklan mukaisesti.*

#### **4 artikla: [Arviointijärjestelmät]**

Neuvosto voi laatia yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden nojalla jäsenvaltiot suorittavat yhteistyössä komission kanssa objektiivisen ja puolueettoman arvioinnin siitä, miten jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat tässä osastossa tarkoitettuja unionin politiikkoja, tämän kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen [226–228] artiklan soveltamista. Euroopan parlamentille sekä kansallisille parlamenteille tiedotetaan tämän arvioinnin sisällöstä ja tuloksista.

#### **Selitys**

*Artiklaehdotus perustuu työryhmän tärkeään suositukseen, jonka tarkoituksena on ratkaista ongelma, joka koskee unionin tämän alan politiikan toteuttamisen riittämätöntä valvontaa (ks. loppuraportti, C I, s. 21):*

"Ensiksi työryhmä katsoo, että viime vuosina (esim. järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tai Schengenin säännöstön tehokkaan täytäntöönpanon alalla) onnistuneesti toteutettua "keskinäistä arviointia" tai "vertaisarviointia" olisi edistettävä ja sovellettava laajemmin... Työryhmän mielestä voisi olla hyödyllistä, että uudessa perussopimuksessa mainittaisiin selvästi tämä keskinäisen arvioinnin menetelmä, jota olisi sovellettava joustavasti objektiivisuuden ja riippumattomuuden takaavien menettelyjen avulla ja komission olisi myös osallistuttava siihen. Lisäksi vertaisarviointia koskevat raportit olisi toimitettava Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille. Toiseksi työryhmä katsoo unionin oikeudesta aiheutuvien jäsenvaltioita koskevien oikeudellisten velvoitteiden osalta, että komission olisi täytettävä täysimääräisesti tehtävänsä perussopimuksen valvojana ja että sillä pitäisi olla valtuudet käynnistää jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskeva menettely (EY:n perustamissopimuksen 226 artikla) Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa myös nykyistä kolmatta pilaria koskevista asioista."



## **5 artikla: [Operatiivinen yhteistyö]**

Neuvostoon voidaan perustaa pysyvä komitea unionin sisällä toteutettavan operatiivisen yhteistyön edistämisen ja tehostamisen varmistamiseksi sisäiseen turvallisuuteen kuuluvissa asioissa.

Rajoittamatta [EY-sopimuksen 207] artiklan soveltamista tämä komitea huolehtii jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toiminnan yhteensovittamisesta, poliisi-, tulli- ja pelastuspalveluviranomaiset mukaan luettuina. Europolin, Eurojustin ja tarvittaessa Euroopan syyttäjäviraston edustajat voidaan ottaa mukaan komitean työskentelyyn. Euroopan parlamentille annetaan tietoja työskentelystä.

### Selitys

*Tämän artiklan tarkoituksena on sisällyttää perustuslakiin toinen kahdesta "kultaisesta säännöstä", jotka työryhmä määritteli. Kyse on lainsäädännöllisten ja operatiivisten tehtävien erottamisesta toisistaan unionissa ja unionitason operatiivisen yhteistyön tehostetusta yhteensovittamisesta (ks. raportin s. 3: "kultainen sääntö"):*

"Lainsäädäntö (oikeudelliset välineet, lainsäädäntömenettelyt, täytäntöönpano; nämä on suuressa määrin mukautettava yhteisön oikeuden yleisiin menettelyihin) [...] olisi erotettava selkeämmin toisistaan."

*Tässä yhteydessä työryhmä toivoi, että operatiivisen yhteistyön koordinointia tehostettaisiin (raportin s. 16):*

"Luottamuksen ja tehokkuuden lisäämiseksi unionin nykyinen työ koordinoinnin ja operatiivisen yhteistyön alalla voitaisiin organisoida paremmin. Voisi olla hyödyllistä tehdä selkeämpi ero neuvoston lainsäädäntötoimien ja täytäntöönpanotoimien välille tällä alalla. Työryhmä ehdottaa näin ollen, että neuvostoon luotaisiin tehokkaampi rakenne operatiivisen yhteistyön koordinoimiseksi korkealla teknisellä tasolla. Tämä voitaisiin toteuttaa olemassa olevia työryhmiä yhdistämällä ja määrittelemällä uudessa perussopimuksessa 36 artiklan komitean tehtävät uudelleen siten, että se tulevaisuudessa keskittyisi operatiivisen yhteistyön koordinoimiseen sen sijaan, että se osallistuisi neuvoston lainsäädäntötyöhön. Se, miten poliisipäälliköiden operatiivinen toimintaryhmä voitaisiin parhaiten ottaa mukaan tähän työhön, on kysymys, joka ansaitsee lisätarkastelua. Neuvoston sisäisen uudistetun rakenteen [komitean] tehtävänä voisi olla tekninen

operatiivisen toiminnan koko skaalan koordinointi ja valvonta kyseisen politiikan alalla ja turvallisuusasioissa (muun muassa poliisiyhteistyö, tiedonhankintatehtävät, Europolin ja Eurojustin välisen yhteistyön helpottaminen, vertaisarvioinnit, pelastuspalvelu). Henkilötietojen vaihdon olisi jatkossakin tapahduttava nykyisten järjestelmien puitteissa (Europol, Schengen, tullitietojärjestelmä, Eurojust jne.), joita varten on luotu asianmukaiset tietosuojasäännöt ja valvontajärjestelmät. Voitaisiin kuitenkin harkita näiden valvontajärjestelmien yksinkertaistamista yhdistämällä erilaiset valvontaelimet."

*Tämä työryhmän ehdotus sai laajaa kannatusta täysistunnossa. Tämä 5 artiklan ehdotettu muotoilu noudattelee SEU:n nykyisen 36 artiklan muotoilua, mutta toiminta-alaa kavennetaan niin, että kyse on vain operatiivisesta yhteistyöstä. Pilarirakenteen poistaminen puolestaan mahdollistaa sen, että ensimmäisen kerran voidaan kattaa kaikki "sisäisen turvallisuuden" toimivaltaiset viranomaiset, jotka eivät rajoitu vain poliisivoimiin vaan käsittävät myös tulliviranomaiset ja siviiliväestön turvallisuudesta vastaavat viranomaiset.*

*Pilarirakenteen purkaminen tällä tavoin on kaikkien alalla toimivien toivomaa, sillä he korostavat, että yhteistyön on oltava laajempaa kuin pelkkä poliisialan yhteistyö, jotta sisäisestä turvallisuudesta voidaan huolehtia. Syyskuun 11. päivän attentaattien seuraukset osoittivat, että kaikkien yksiköiden toiminta ja niiden välinen yhteistyö on tärkeää.*

*On syytä painottaa, että komitea, jonka perustamista tässä ehdotetaan, ei saa tietoonsa henkilötietoja. Sen tehtävä rajoittuu yleisluonteiseen operatiiviseen yhteistyöhön esimerkiksi suuronnettomuustapauksissa, attentaattien tai Euroopan laajuisten tapahtumien tai tilaisuuksien aikana. Henkilötietojen vaihto, joka liittyy erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen, säilyisi nykyisissä järjestelmissä (erityisesti Europol) ja siihen sovellettaisiin alan lainsäädäntöä. Unionin elinten edustajien osallistuminen komitean työskentelyyn on merkitty hakasulkeisiin, kunnes asiasta on tehty päätös.*

## **6 artikla: [Yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta koskevat toimenpiteet]**

Tämän osaston määräyksillä ei rajoiteta niitä velvollisuuksia, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi sekä sisäisen turvallisuutensa suojaamiseksi.

### Selitys

*Tässä toistetaan SEU:n 33 artikla ja EY-sopimuksen 64 artiklan 1 kohta.*

### **7 artikla: [Hallinnollinen yhteistyö]**

Neuvosto antaa määräenemmistöllä asetuksia varmistaakseen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen sekä näiden viranomaisten ja komission välisen yhteistyön tähän osastoon kuuluvilla aloilla. Neuvosto tekee ratkaisunsa komission ehdotuksesta tai, tämän osaston 3 ja 4 luvussa tarkoitetuilla aloilla, joko komission ehdotuksesta tai jäsenvaltioiden neljäsosan aloitteesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.

### Selitys

*EY-sopimuksen 66 artikla.*

### **8 artikla [Aloiteoikeus]**

Tämän osaston 3 ja 4 luvussa tarkoitettut toimenpiteet toteutetaan:

- komission ehdotuksesta, tai
- aloitteesta, jota yksi neljäsosa jäsenvaltioista kannattaa.

### Selitys

*Tämä artikla perustuu työryhmän loppuraportissa (s. 15) esitettyyn ehdotukseen. Kuten työryhmässä jo todettiin, valmistelukunnan olisi tarkasteltava huolellisesti mahdollisia seurauksia, joita voisi aiheutua, jos jäsenvaltioiden ryhmälle annetaan aloiteoikeus lainsäädäntömenettelyn osalta (yhteispäätösmenettely). Riippuen siitä, mille kannalle valmistelukunta tämän menettelyn osalta päätyy, tämän säännöksen sanamuotoa on tarvittaessa tarkistettava.*

## **9 artikla: [TuomioistuINVALVONTA]**

Käyttäessään tämän osaston 3 ja 4 luvun määräyksiä koskevaa toimivaltaansa yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa valvoa jäsenvaltion poliisiviranomaisen tai lain noudattamista valvovan muun viranomaisen toteuttamien toimien pätevyyttä tai oikeasuhtaisuutta tai antaa ratkaisua niiden velvollisuuksien täyttämisestä, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi sekä sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi, jos nämä toimet kuuluvat jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön piiriin.

### *Selitys*

*Analysoituaan yhteisöjen tuomioistuinta koskeviin yleisiin sääntöihin sovellettavat eri rajoitukset ja poikkeukset, joita oikeus- ja sisäasioiden alalla tällä hetkellä on olemassa (vrt. EY-sopimuksen 68 artikla ja SEU:n 35 artikla), työryhmä X totesi, että nämä poikkeukset olisi poistettava. (Katso selvityksen sivu 25:*

"Työryhmän mielestä SEU:n 35 artiklassa ja EY-sopimuksen 68 artiklassa määrätty erityisjärjestelyt olisi poistettava ja yhteisöjen tuomioistuimen yleinen toimivalta olisi ulotettava koskemaan vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta, myös unionin elinten tällä alalla hyväksymiä säädöksiä."

*Selvityksessä todetaan kuitenkin, että jotkut työryhmän jäsenet tästä yleisestä lähtökohdasta riippumatta pitäisivät edelleen tarpeellisena säilyttää määräys, jossa poliisioperaatiot ja yleisen järjestyksen ylläpitoon liittyvät toimet suljetaan tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle (vrt. SEU:n nykyinen 35 artikla nykyisen kolmannen pilarin alalla). Tämä näkökanta, jota useat muut valmistelukunnan jäsenet vastustavat, toistettiin täysistunnossa. Tämän keskustelun huomioon ottaen puheenjohtajisto ehdottaa nykyistä kompromissia, jossa noudatetaan pitkälti SEU:n 35 artiklan 5 kohtaa täsmentäen kuitenkin seuraavaa: ne poliisin toimet ja yleisen järjestyksen ylläpitoon liittyvät toimet, jotka kuuluvat kansallisen lainsäädännön piiriin, eivät kuulu tuomioistuimen toimivaltaan; tuomioistuin on kuitenkin toimivaltainen tekemään unionin oikeuden soveltamista koskevia päätöksiä niiden toimien osalta, jotka on toteutettu unionin oikeuden nojalla.*

**10 artikla: [Rajoilla tehtävät henkilötarkastukset]**

- 1) Unioni kehittää politiikan, jolla pyritään
  - varmistamaan, ettei sisärajoja ylittävillä henkilöille tehdä henkilötarkastuksia, riippumatta siitä, mikä heidän kansalaisuutensa on;
  - varmistamaan henkilötarkastukset ja tehokas valvonta ulkorajojen ylittämisen yhteydessä;
  - ottamaan vaiheittain käyttöön yhteinen ulkorajojen valvontajärjestelmä.
- 2) Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tätä varten lainsäädäntömenettelyn mukaisesti lakeja tai puitelakeja, jotka koskevat seuraavia:
  - edellytykset kolmansien maiden kansalaisten maahantulolle lyhyeksi ajaksi viisumiveliollisuus ja vapautus tästä velvollisuudesta mukaan luettuna, ulkorajojen ylittämiseen oikeuttavien asiakirjojen myöntämistä koskeva säännöt, menettelyt ja edellytykset sekä näiden asiakirjojen yhtenäinen malli;
  - tarkastukset, joita voidaan tehdä ulkorajoja ylittävillä henkilöille;
  - edellytykset, joiden mukaisesti kolmansien maiden kansalaiset voivat vapaasti matkustaa unionissa lyhyen ajan;

- kaikki tarvittavat toimenpiteet, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhteinen ulkorajojen valvontajärjestelmä;
- sisärajoja ylittäville henkilöille tehtävien henkilötarkastusten poistaminen, riippumatta siitä, mikä heidän kansalaisuutensa on.

### Selitys

*Hyvin pitkälti EY:n perustamissopimuksen nykyiseen 62 artiklaan perustuvat 1 ja 2 kohta noudattelevat ulkorajoja koskevia työryhmän ja täysistunnon päätelmiä. Yhtenäisen rajavalvonnan vaiheittainen käyttöönotto pohjautuu kesäkuussa 2002 kokoontuneen Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmissä esitettyihin seikkoihin (ks. päätelmien 31 ja 32 kohta). EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan sisältöä on kuitenkin supistettu sen hyväksymisen jälkeen voimaan tulleiden säännösten huomioon ottamiseksi.*

### **11 artikla: [Turvapaikka]**

- 1) Unioni kehittää yhteisen turvapaikka-alan ja tilapäisen suojelun politiikan, jonka tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja taata palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Tämä politiikka on pakolaisten oikeusasemaa koskevan, 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan sekä muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista.
- 2) Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tätä varten lainsäädäntömenettelyn mukaisesti lakeja tai puitelakeja, joilla pyritään ottamaan käyttöön yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, johon sisältyvät:
  - koko unionissa pätevä yhdenmukainen turvapaikka-asema kolmansien maiden kansalaisille;
  - yhdenmukainen toissijaisen suojelun asema kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät saa eurooppalaista turvapaikkaa mutta jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua;

- yhdenmukainen tilapäisen suojelun asema kotiseudultaan siirtymään joutuneille joukoittaisen maahantulon yhteydessä;
- yhteinen menettely turvapaikka-aseman tai toissijaisen tai tilapäisen suojelun myöntämisessä ja peruuttamisessa,
- perusteet ja menettelyt turvapaikkahakemuksen tai toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämiseksi,
- turvapaikanhakijoiden tai toissijaista tai tilapäistä suojelua hakevien vastaanottoa koskevat vaatimukset.

3) Jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen ja joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi määräenemmistöllä hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä koskevia asetuksia tai päätöksiä kyseisen jäsenvaltion tai kyseisten jäsenvaltioiden hyväksi. Se tekee päätöksensä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.

### Selitys

*Artiklaehdotus perustuu työryhmän suositukseen, joka on loppuraportin sivulla 4:*

"...Perussopimusta muutetaan niin, että määräenemmistöpäätöksiä ja yhteispäätösmenettelyä sovelletaan turvapaikka-asioita, pakolaisia ja kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä koskevaan lainsäädäntöön; – EY-sopimuksen 63 artiklan 1 ja 2 kohdan teksti laaditaan uudelleen sellaisen yleisen oikeusperustan luomiseksi, jonka avulla voidaan hyväksyä ne toimenpiteet, joita tarvitaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ja yhteisen pakolaisia ja kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä koskevan politiikan kehittämiseksi Tampereella päätetyn mukaisesti. Nykyisen perussopimuksen tavoin tällä oikeusperustalla olisi varmistettava Geneven yleissopimuksen täysimääräinen noudattaminen, mutta samalla unionille olisi annettava mahdollisuus tarjota sellaista täydentävää lisäsuojaa, joka ei sisälly yleissopimukseen."

*3 kohdassa toistetaan nykyisen EY:n perustamissopimuksen 64 artiklan 2 kohta; väliaikaisia toimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa, ei rajata pelkästään turvapaikkaoikeuden alalle.*

*Käsitteeseen 'kolmansien maiden kansalainen' sisältyvät myös kansalaisuudettomat henkilöt.*

## **12 artikla: [Maahanmuutto]**

- 1) Unioni kehittää yhteisen maahanmuuttopolitiikan, jolla pyritään kaikissa vaiheissa varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan tehostettu ehkäiseminen ja torjunta.
- 2) Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tätä varten lainsäädäntömenettelyn mukaisesti lakeja ja puitelakeja seuraavilla aloilla:
  - maahantuloa ja maassaoliskelua koskevat edellytykset ja vaatimukset pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämisestä jäsenvaltioissa, perheen yhdistäminen mukaan luettuna;
  - jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittely, mukaan lukien edellytykset, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa jäsenvaltioissa;
  - laitton maahantulo ja laitton oleskelu, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistaminen ja palauttaminen mukaan luettuna;
  - ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan, torjunta.
- 3) Unioni voi tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten takaisinotosta kotimaahan tai viimeiseen oleskelumaahan.



- 4) Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää lainsäädäntömenettelyn mukaisesti lakeja ja puitelakeja, joilla kannustetaan ja tuetaan jäsenvaltioiden toimia alueellaan laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen edistämiseksi.

#### Selitys

*Artiklaehdotuksessa toistetaan pitkälti EY-sopimuksen 63 artiklan 3 ja 4 kohdan sisältö siten, että määräenemmistöpäätöksentekoa ja lainsäädäntömenettelyä (yhteispäätösmenettelyä) voidaan soveltaa työryhmän loppuraportissa suositellun mukaisesti (loppuraportin s. 5). Ehdotuksen 4 kohtaan on lisätty työryhmän suosittama oikeusperusta (ks. työryhmän loppuraportti, s. 5:*

"...että olisi oltava oikeusperusta, jonka perusteella unioni voisi toteuttaa kannustus- ja tukitoimenpiteitä auttaakseen jäsenvaltioiden pyrkimyksiä edistää laillisesti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista").

*Lisäksi 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa ehdotetaan hieman erilaista muotoilua. Se vastaa enemmän Tampereella sovittua tavoitetta antaa lainsäädäntöä laillisesti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudellisesta asemasta sekä heidän asuinmaassaan että muissa jäsenvaltioissa (näiden kahden kohdan osalta ks. työryhmän loppuraportti, s. 5). Lopuksi mainitaan ihmiskaupan torjunta ja takaisinottosopimukset näiden näkökohtien merkityksen korostamiseksi (kuuluvat jo nykyiseen perussopimukseen) unionin olemassa olevassa politiikassa.*

*Tämän ala kuuluu jaettuun toimivaltaan (katso puheenjohtajistolle toimitetun ensimmäistä osaa koskevan ehdotuksen 12 artikla), minkä johdosta jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä tällä alalla, kunhan ne ovat sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa, ilman että tätä periaatetta on tarpeen toistaa uudelleen (nykyisin ilmaistu EY-sopimuksen 63 artiklassa).*

### **13 artikla: [Yhteisvastuun periaate]**

Tässä luvussa tarkoitetuissa unionin politiikoissa ja niiden täytäntöönpanossa noudatetaan jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatetta, myös rahoituksen osalta. Unionin tämän luvun määräysten nojalla antamiin säädöksiin sisällytetään aina tarvittaessa asianmukaisia säännöksiä tämän periaatteen soveltamisesta.

#### **Selitys**

*Artiklaehdotus perustuu työryhmän loppuraportin sivulla 4 (kolmas luetelmakohta) olevaan työryhmän suositukseen.*

"...Samalla kun tunnustetaan jäsenvaltioille kuuluva vastuu, perussopimukseen sisällytetään periaate solidaarisuudesta ja oikeudenmukaisesta vastuunjaosta jäsenvaltioiden kesken (mukaan lukien sen rahoitusvaikutukset). Periaatetta sovelletaan yleisperiaatteena unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja rajavalvontapolitiikoissa. Tämän periaatteen toteuttamiseksi tarvittavien yksityiskohtaisten politiikkojen hyväksyminen olisi mahdollista erityisen oikeusperustan avulla."

## **2 luku: Oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla**

### **14 artikla: Oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa**

- 1) Unioni kehittää yksityisoikeudellisia asioita koskevaa oikeudellista yhteistyötä, joka perustuu tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Yhteistyöhön kuuluu sellaisen kansallisen lainsäädännön lähentämistä koskevien toimenpiteiden toteuttamista, jonka vaikutukset voivat ulottua rajojen yli.

- 2) Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tätä varten lainsäädäntömenettelyn mukaisesti lakeja ja puitelakeja, joilla pyritään muun muassa varmistamaan:
- jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroinen tunnustaminen ja niiden täytäntöönpano;
  - oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksianto valtiosta toiseen;
  - lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivallan määräytymistä koskevien jäsenvaltioiden sääntöjen yhteensopivuus;
  - todisteiden vastaanottamista koskeva yhteistyö;
  - korkeatasoiset oikeussuojakeinot;
  - riita-asiain oikeudenkäyntien moitteeton sujuminen edistämällä tarvittaessa riita-asiain oikeudenkäyntiä koskevien jäsenvaltioissa sovellettavien säännösten yhteensopivuutta;
  - ehkäisevää oikeudenkäyttöä koskevien toimenpiteiden ja vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien kehittäminen;
  - tuomareiden ja tuomioistuinten henkilöstön koulutuksen tukeminen.
- 3) Neuvosto säätää yksimielisesti<sup>1</sup> komission ehdotuksesta perheoikeutta koskevat lait ja puitelait Euroopan parlamenttia kuultuaan. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät lainsäädäntömenettelyn mukaisesti lasten huoltoa koskevat lait ja puitelait.

---

<sup>1</sup> Valmistelukunnan on ilmoitettava koko toisen osan perusteella laaja-alainen näkemyksensä määränemistösääntöön mahdollisesti tehtävistä poikkeuksista sekä äänestysäännöistä, joita olisi sovellettava tähän artiklaan, kuten myös muihin tämän ehdotuksen artikloihin, joissa mainitaan yksimielisyys.

## Selitys

*Tämä määräys perustuu EY-sopimuksen 65 artiklaan. Ainoat EY-sopimuksen 65 artiklaan työryhmän loppuraportin perusteella tehtävät muutokset ovat:*

- tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen sisällyttäminen perustuslailliseen sopimukseen (loppuraportin s. 6)*
- ehkäisevää oikeudenkäyttöä koskevien toimenpiteiden ja vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenetelmien kehittäminen*
- tuomareiden ja tuomioistuinten henkilöstön koulutuksen tukeminen.*
- yhteispäätösmenettelyn soveltaminen lasten huoltoa koskeviin toimenpiteisiin, jotka muodostaisivat näin ainoan perheoikeuden osan, jossa päätöksiä ei tehdä yksimielisesti (ks. loppuraportin sivut 6 ja 7).*

*Puheenjohtajisto katsoi, että nykyisen EY-perussopimuksen 65 artiklassa oleva viittaus "sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan" ei ole enää perusteltu uudessa määräyksessä. Tämä lause on EY-sopimuksen 65 artiklassa erityisesti siksi, että se sisältyy yhteisön politiikkoihin ja liittyy henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen sisämarkkinoilla. Kun uusi perussopimus sisältää erillisen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevan osaston, voidaan katsoa, että viittaus "sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan" ei ole enää perusteltu. Lisäksi tässä yhteydessä lienee tärkeintä painottaa sitä, että suunnitelluilla toimenpiteillä, jotka liittyvät yksityisoikeuden alan oikeudelliseen yhteistyöhön, on rajat ylittävää vaikutusta, mikä sisältyy ehdotuksen mukaiseen määräykseen.*

*Lopuksi on Tampereen päätelmien mukaisesti tuntunut tärkeältä lisätä nimenomaisesti se, että unionin on myös toteutettava toimenpiteitä korkeatasoisen oikeussuojan saatavuuden varmistamiseksi. Tämä voi vaikuttaa tulevaisuudessa vähimmäisnormien määrittämiseen riittävän oikeusavun takaamiseksi rajat ylittävissä asioissa koko unionin alueella, yhteistä menettelyä koskevien erityissääntöjen luomiseen, joilla voitaisiin yksinkertaistaa ja vauhdittaa etenkin sellaisten rajat ylittävien riita-asioiden ratkaisemista, jotka liittyvät kuluttajien oikeuksiin kauppaa koskevissa vähemmän tärkeissä asioissa, sekä myös rajat ylittävissä menettelyissä käytettävien monikielisten kaavakkeiden tai asiakirjojen yhteisten vähimmäisnormien määrittämiseen.*

### **3 luku: Oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa**

#### **15 artikla: [Oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa]**

- 1) Oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa perustuu unionissa tuomioistuinten tuomioiden ja päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, ja se sisältää kansallisten lainsäädäntöjen lähentämisen [16] ja [17] artiklassa tarkoitetuilla aloilla.
- 2) Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät lainsäädäntömenettelyn mukaisesti lakeja ja puitelakeja, joilla pyritään:
  - laatimaan sääntöjä ja menettelytapoja, joilla varmistetaan kaikenmuotoisten tuomioiden ja tuomioistuinten päätösten tunnustaminen koko unionissa;
  - ehkäisemään ja ratkaisemaan jäsenvaltioiden välisiä tuomioistuimen toimivaltaa koskevia ristiriitoja;
  - edistämään tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutusta;
  - helpottamaan kaikenlaista jäsenvaltioiden ministeriöiden ja oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikoksiin liittyvien syytetoimien ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä.

*Tämän artiklaehdotuksen ensimmäinen kohta perustuu yhteen työryhmän keskeisistä suosituksista.*

Ks. s. 8: "Samalla näiden oikeusperustojen uudesta sanamuodosta olisi käytävä ilmi sopiva tasapaino vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ja rikoslainsäädäntöjen lähentämistoimien välillä. Kuten Tampereella poliittisesti sovittiin, *vastavuoroisen* tunnustamisen periaatteen olisi oltava oikeudellisen yhteistyön peruskivi, jonka avulla yhden jäsenvaltion viranomaiset tunnustaisivat toisen jäsenvaltion tuomioistuimen päätökset. Työryhmä suosittelee, että tämä tuomioistuinten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate olisi sisällytettävä virallisesti perussopimukseen. Työryhmä katsoo myös, että rikosoikeudellisen menettelyn tiettyjen osien ja aineellisen rikosoikeuden tiettyjen alojen jonkinasteinen lähentäminen voi osoittautua tarpeelliseksi vastavuoroisen tunnustamisen helpottamiseksi samalla kun kunnioitetaan Euroopan erilaisia oikeusperinteitä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä – erityisesti koskien syyttömyysolettamaa – sellaisina kuin ne on sisällytetty perusoikeuskirjaan."

*Artiklaehdotuksen 2 kohdan toinen ja myös neljäs luetelmakohta perustuu SEU:n 31 artiklan a ja d alakohtiin. Ensimmäinen luetelmakohta on työryhmän suositus (ks. loppuraportin s. 12:*

"Oikeudellisen yhteistyön alalla työryhmä suosittelee kuitenkin, että oikeusperustaa täydennetään niin, että tuomioistuinten antamien määräysten, sakkojen, ajokieltopäätösten ja muiden tuomioistuinten päätösten vastavuoroiseksi tunnustamiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen on mahdollista. Tämä olisi looginen seuraus siitä, että vastavuoroisen tunnustamisen periaate sisällytetään perussopimukseen.").

*Kolmannessa luetelmakohdassa on selvyiden vuoksi nimenomainen tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutusta koskeva oikeusperusta, joka on mainittu työryhmän loppuraportin sivulla 11.*

## **16 artikla: [Rikosoikeudellinen menettely]**

Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisen luottamuksen vahvistamiseksi ja unionin yhteisten poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön välineiden tehokkuuden takaamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää lainsäädäntömenettelyn mukaisesti lakeja ja puitelakeja, jotka sisältävät seuraavia asioita koskevia vähimmäissääntöjä:

- todisteiden hyväksyttävyyys koko unionissa;
- rikosoikeudellisen menettelyn aikana noudatettavien perusoikeuksien mukaisten yksilön oikeuksien määrittely;
- rikosten uhrien oikeudet;
- muut rikosoikeudellisen menettelyn erityistekijät, jotka neuvosto määrittää yksimielisesti ennalta saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon.

### Selitys

*Kuten työryhmän loppuraportissa todetaan (ks. sivu 11), oikeusalan toimijat katsovat, että rikosoikeudellisten menettelyjen tiettyjen osien lähentäminen on tarpeen ja mahdollisesti kiireellisempää kuin aineellisen rikosoikeuden säännösten lähentäminen.*

*Tällainen menettelyjen lähentäminen helpottaa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten (ja alalla toimivien unionin elinten) välistä yhteistyötä ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista, koska se vahvistaa keskinäistä luottamusta. Tällä hetkellä asia ei tule riittävän hyvin esille SEU:n 31 artiklassa, jossa tällaisen lähentämisen konkreettisia mahdollisuuksia ei ole esitetty riittävän selvästi.*

*Tämä artikla perustuu seuraavaan työryhmän suositukseen:*

"Työryhmä suosittaa sellaisen oikeusperustan luomista, joka mahdollistaa rikosoikeudellisten menettelyjen tiettyjä osia koskevien yhteisten sääntöjen vahvistamisen, jos tällaiset säännöt liittyvät menettelyihin, joilla on kansainvälisiä seurauksia, ja niitä tarvitaan sen varmistamiseksi, että tuomioistuinten päätösten vastavuoroista tunnustamista sovelletaan täysimääräisesti, tai unionin poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä varten luomien yhteisten välineiden tehokkuuden takaamiseksi. Perussopimuksen oikeusperustassa voitaisiin täsmentää yhdeksi toiminta-alaksi todisteiden todistekelpoisuutta koskevat yhteiset vähimmäissäännöt koko unionissa. Neuvosto voisi myöhemmin yksimielisellä päätöksellä vahvistaa kaikki ne menettelyjen osat, joilla yhteisiä vähimmäissääntöjä tarvitaan vastavuoroisen tunnustamisen helpottamiseksi.

Tässä oikeusperustassa voitaisiin myös määrätä yksilön oikeuksien suojelemista rikosoikeudellisen menettelyn aikana koskevien yhteisten vähimmäisvaatimusten vahvistamisesta siten, että perustana olisivat Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvät normit sellaisina kuin ne ovat perusoikeuskirjassa ja että Euroopan erilaisia oikeusperinteitä kunnioitetaan."

*Artiklassa viitataan myös rikosten uhrien oikeuksiin. Jo Tampereen päätelmissä Eurooppa-neuvosto painotti, että olisi "vahvistettava vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat rikosten uhrien suojaa, erityisesti oikeussuojan saatavuutta ja oikeuksia saada vahingonkorvauksia, oikeudenkäyntikulut mukaan lukien" (ks. kohta 32).*

### **17 artikla: [Aineellinen rikosoikeus]**

Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää lainsäädäntömenettelyn mukaisesti syytteeseen asettamisen edellytysten ja seuraamusten määrittelyä koskevia yhteisiä vähimmäissääntöjä sisältäviä puitelakeja:

- erityisen vakavan ja rajat ylittävän rikollisuuden aloilla. Nämä ominaisuudet johtuvat joko rikoksen luonteesta, sen vaikutuksista tai erityisestä tarpeesta toimia yhdessä syytteeseen asettamiseksi. Tällaisia rikollisuuden aloja ovat terrorismi, ihmiskauppa ja naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Rikollisuuden kehittymisen myötä neuvosto voi yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon määrittää muitakin rikollisuuden aloja, jotka täyttävät tässä luetelmakohdassa tarkoitetut edellytykset;
- rikollisuuden aloilla, jotka vaikuttavat unionin politiikan kohteena olevaan yleiseen etuun, kun rikosoikeudelliset seuraamukset osoittautuvat välttämättömiksi tämän politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisessa.



Huomautus:

*Tähän artiklaehdotukseen sisältyy yksi erittäin tärkeä työryhmän suositus, joka tähtää unionin toimivallan tarkempaan määrittelyyn aineellisen rikosoikeuden kansallisten sääntöjen lähentämisen alalla. Toimivallan tiukempi rajaaminen vaikuttaa olevan tarpeen, jotta päätöksentekoa koskevat yleissäännöt (määräenemmistö ja yhteispäätösmenettely) saadaan sovellettaviksi tällä alalla.*

*Raportin mukaisesti ehdotuksessa varmistetaan toimivallan tarkempi rajaaminen sisällyttämällä artiklaan kaksi raportin sivulla 10 mainittua perusedellytystä (kohdat aa: erityisen vakava ja rajat ylittävä rikollisuus ja bb: rikollisuus, joka vaikuttaa unionin politiikan kohteena olevaan yleiseen etuun) sekä laatimalla luettelo rikollisuuden aloista. Kuten raportissa esitetään, tässä luettelossa määritellään tyhjentävästi raportin aa kohdan mukaisten edellytysten tarkoittamat erityisen vakavan ja rajat ylittävän rikollisuuden alat, mutta rikollisuuden kehittymisen myötä neuvosto voi yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon määrittää muitakin samat edellytykset täyttäviä rikollisuuden aloja, jotta unioni voisi reagoida tällaiseen kehitykseen muuttamatta perussopimusta.*

*Edellä esitetty luetteloehdotus on saanut vaikutteita SEU:n 29 artiklasta ja 31 artiklan e kohdasta sekä Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmistä (vrt. 48 kohta). On syytä korostaa, että tietyt rikollisuuden lajit, kuten erityisesti terrorismi, ovat tässä artiklassa tarkoitettussa merkityksessä rajat ylittäviä myös siinä tapauksessa, että ne on tehty vain yhdessä jäsenvaltiossa, sillä niiden osalta on kiistatta olemassa "erityinen tarve toimia yhdessä syytteeseen asettamiseksi". Painotettakoon lisäksi, että työryhmän raportin (vrt. sivu 12) mukaisesti tätä luetteloa sovelletaan vain kansallisten lainsäädäntöjen lähentämisessä; poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö, mukaan lukien Europolin ja Eurojustin toiminta (vrt. 13–15 artiklat ja 19 artikla) voivat koskea muitakin rikollisuuden aloja.*

*Toinen luetelmakohta ("rikollisuuden aloilla, jotka vaikuttavat unionin politiikan kohteena olevaan yleiseen etuun") tekee mahdolliseksi useiden sellaisten alojen kattamisen, joilla joko on jo nykyisen SEU:n 31 artiklan nojalla annettua säännöstöä tai neuvottelut ovat käynnissä tai on olemassa sellaisiin liittyviä lähitulevaisuuden suunnitelmia. Tällaisia aloja ovat erityisesti unionin taloudellista etua haittaavat petokset, euron väärentäminen, laittoman maahantulon ja oleskelun järjestäminen, tuotteiden väärentäminen ja laitton kopiointi, ympäristörikollisuus ja myös rasismi ja muukalaisviha (ottaen huomioon, että EY-sopimuksen 13 artiklan mukaan yhteisö voi toteuttaa politiikkaa rotuun ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjumiseksi). Koska tämä toinen peruste on olemassa, kaikkia ensimmäisessä luetelmakohdassa olevassa luettelossa olevia rikollisuuden aloja ei tarvitse lisätä. Lisäksi toisessa luetelmakohdassa otetaan huomioon se, että unionin on määritettävä tiettyjä rikoksia koskevat vähimmäissäännöt riippumatta siitä, ovatko ne rajat ylittäviä vai eivät. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi euron väärentäminen tai unionin taloudellista etua haittaavat petokset.*

#### **18 artikla: [Rikollisuuden ehkäiseminen]**

Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää lainsäädäntömenettelyn mukaisesti lakeja ja puitelakeja, joilla edistetään ja tuetaan jäsenvaltioiden toimia rikollisuuden ehkäisemiseksi ja jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentämistä tavalla, jota ei sallita perustuslain muissa säännöksissä.

#### **Selitys**

*Artiklaehdotus perustuu työryhmän loppuraportin sivulla 12 esitettyyn suositukseen:*

"on tärkeää, että rikollisuuden ehkäisyn keskeinen asema tulee uudessa perussopimuksessa selkeämmin esille. Se mainitaan SEU:n 29 artiklassa, mutta se ei sisälly SEU:n 30 ja 31 artiklan erityisiin oikeusperustoihin. Työryhmä suosittelee, että perussopimukseen lisätään nyt erityinen oikeusperusta. Kyseinen oikeusperusta olisi rajoitettava rikollisuuden ehkäisyn kannustus- ja tukitoimenpiteisiin".

## **19 artikla: [Eurojust]**

- 1) Eurojustin tehtävänä on varmistaa jäsenvaltioiden viranomaisten ja Europolin toteuttamien operaatioiden ja toimittamien tietojen perusteella niiden kansallisten viranomaisten toiminnan yhteensovittaminen ja yhteistyö, jotka tutkivat vakavaa rikollisuutta, joka vaikuttaa kahteen tai useampaan jäsenvaltioon tai joka edellyttää yhteisiä tutkintatoimia.
- 2) Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät lainsäädäntömenettelyn mukaisesti Eurojustin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät. Näitä tehtäviä voivat olla
  - toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toteuttamien syytetoimien käynnistäminen ja yhteensovittaminen;
  - oikeudellisen yhteistyön tiivistäminen, myös tuomioistuinten toimivaltaa koskevien ristiriitojen ratkaiseminen ja tiivis yhteistyö Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa;
  - Europolin operatiivisten toimien asianmukainen valvonta.

Edellisessä alakohdassa tarkoitetussa laissa vahvistetaan myös menettelytavat, jotka koskevat Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien osallistumista Eurojustin toiminnan arviointiin.

- 3) Tässä määräyksessä tarkoitettujen syytetoimien yhteydessä toimivaltaiset kansalliset viranomaiset tekevät viralliset tuomioistuinmenettelyyn kuuluvat ratkaisut, sanotun kuitenkin rajoittamatta seuraavan artiklan soveltamista.

## Selitys

*Tämä artiklaehdotus perustuu SEU:n 31 artiklaan, sellaisena kuin se on muutettuna Nizzan sopimuksella, ja se noudattaa työryhmän lopullisessa selvityksessä esitettyjä yksityiskohtaisia ehdotuksia (s. 19). Kohta "Europolin operatiivisten toimien asianmukainen valvonta" ei tarkoita, että Eurojust valvoisi kokonaisvaltaisesti Europolin kaikkea toimintaa, vaan siinä otetaan huomioon se, että useimpien jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä poliisiviranomaiset eivät suorita rikostutkintaa täysin itsenäisesti vaan tuomareiden tai syyttäjien ohjeiden mukaan tai heidän valvonnassaan.*

### **20 artikla: [Euroopan syyttäjänvirasto]**

- 1) Rajat ylittävien vakavien rikosten ja unionin etujen vastaisten rikollisten toimien torjumiseksi neuvosto voi säätää yksimielisesti Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan eurooppalain, jolla Eurojustin yhteyteen perustetaan Euroopan syyttäjänvirasto. Euroopan syyttäjänvirastolla on toimivalta tutkia useampia jäsenvaltioita koskevia vakavia rikoksia ja unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia, jotka määritetään seuraavan kohdan mukaisessa laissa, sekä asettaa syytteeseen niiden tekijät ja avunantajat. Se ajaa tällaisia tekoja koskevia syytteitä jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa.
- 2) Edellisessä kohdassa tarkoitettussa laissa vahvistetaan Euroopan syyttäjänviraston perussääntö, sen tehtävien hoitamista koskevat ehdot, sen toimiin sovellettavat ja todisteiden hyväksyttävyyttä koskevat menettelysäännöt sekä Euroopan syyttäjänviraston tehtäviensä hoidossa toteuttamien prosessitoimien oikeudelliseen valvontaan sovellettavat säännöt.

## Selitys

*Puheenjohtajisto on tässä valmistelukunnalle esittämässään artiklaehdotuksessa pyrkinyt ottamaan huomioon aluksi työryhmässä käydyn vilkkaan keskustelun (tämä oli työryhmän käsiteltävänä olleista kysymyksistä ainoa, joista se ei pystynyt saamaan aikaan yksimielistä suositusta) ja sen jälkeen 6.12.2002 pidetyssä täysistunnossa käydyn keskustelun.*

*Puheenjohtajiston ehdottamassa määräyksessä luotaisiin oikeusperusta, jonka ansiosta neuvosto voisi yksimielisesti ja Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan perustaa Euroopan syyttäjäviraston, mikäli neuvosto katsoo sen aiheelliseksi. Sillä ei kuitenkaan olisi velvollisuutta perustaa sitä. Artiklan 1 kohdan toisen ja kolmannen virkkeen määräyksiä sekä 2 kohtaa sovellettaisiin näin ollen vain siinä tapauksessa, että neuvosto tekee tällaisen päätöksen. Nämä määräykset jättäisivät lisäksi tarkoituksellisesti pitkälti lainsäätäjän päätettäväksi, miten se määrittelee tarvittaessa syyttäjäviraston perustamiseen liittyvät konkreettiset yksityiskohdat (toisin sanoen sen rakenne, toiminta, tehtävät ja valtuudet), ja perustuslaissa esitettäisiin ainoastaan syyttäjäviraston perustamiseen liittyvät olennaiset tekijät. Erityisesti muotoilulla "Eurojustin yhteyteen" pyritään jättämään lainsäätäjälle tarvittavaa joustovaraa, jotta se voisi määritellä tarpeelliseksi katsomansa, syyttäjäviraston ja Eurojustin väliset rakenteelliset ja toimintaan liittyvät suhteet.*

## **4 luku: Poliisiyhteistyö**

### **21 artikla: [Yhteistyö sisäisen turvallisuuden alalla]**

- 1) Unioni kehittää jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden alan kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden viranomaisten välisen yhteistyön.

- 2) Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tätä varten lainsäädäntömenettelyn mukaisesti lakeja ja puitelakeja, jotka koskevat:
- asiaa koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa;
  - henkilöstön koulutusta ja vaihtoa, välineistöä ja rikostutkintaa;
  - muita toimenpiteitä, joita ei ole mainittu seuraavassa kohdassa ja jotka edistävät tässä artiklassa tarkoitettujen viranomaisten välistä yhteistyötä.
- 3) Neuvosto voi säätää yksimielisesti tässä artiklassa tarkoitettujen viranomaisten väliseen operatiiviseen yhteistyöhön liittyviä lakeja ja puitelakeja. Se tekee ratkaisunsa Euroopan parlamenttia kuultuaan.

### Selitys

*Tämän artiklaehdotuksen sanamuoto on olennaisilta osin peräisin SEU:n 30 artiklan 1 kohdasta, jota on kuitenkin lyhennetty. Sen soveltamisala rajoitetaan vain poliisiyhteistyöhön, joten se eroaa tämän osaston 4 artiklan soveltamisalasta, joka kattaa koko vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen.*

*Päätöksentekomenettelyn osalta ehdotuksessa, jossa on tehty ero 2 ja 3 kohdan välillä, otetaan huomioon työryhmän selvitys, jossa suositellaan, että poliisiyhteistyön alalla ryhdyttäisiin soveltamaan määräenemmistösääntöä ja yhteispäätösmenettelyä "lukuun ottamatta sääntöjä, jotka koskevat kansallisten poliisiviranomaisten operatiivisten toimivaltuuksien käyttöä, yhteisiä tutkintaryhmiä tai poliisin yksiköiden toimintaa toisen jäsenvaltion alueella" (katso selvityksen sivu 14).*

*On syytä panna merkille, että SEU:n 30 artiklan mukaan kansallisten viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa samoin kuin tietojenvaihdossa Europolin kanssa otetaan "huomioon henkilötietojen suojaa koskevat asianomaiset säännökset". Tähän perustuen tietosuojamääräykset on sisällytetty kolmannen pilarin eri välineisiin, jotka voivat liittyä henkilötietoihin. Tämä asia olisi siis voitu mainita nimenomaisesti, jolloin olisi luotu oikeusperusta tällaisten määräysten tueksi ja niiden kehittämiseksi.*

*Pilarien poistamisen myötä on kuitenkin loogisempaa sallia, että luodaan henkilötietojen suojaa koskeva yleinen järjestelmä, joka kattaa sekä yhteisön nykyisen järjestelmän (eli jäsenvaltioiden toiminnan osalta EY-sopimuksen 95 artiklaan perustuvan "tietosuojadirektiivin" 95/46 ja toimielinten toiminnan osalta EY-sopimuksen 286 artiklan) että nykyisen kolmannen pilarin toiminnan, ilman että tähän lukuun tarvitsisi enää muodostaa erityisoikeusperustaa tietosuojalle. Perustuslain ensimmäisen osan osastoon "Demokratian toteutuminen" ehdotetaan siis uutta yleistä henkilötietojen suojaa koskevaa artiklaa. Tässä artiklassa olisi tarkoitus toistaa EY:n perustamissopimuksen nykyisen 286 artiklan sisältö, joka koskee unionin toimielinten ja elinten toimintaa, sekä antaa oikeusperusta säännöille, joita sovelletaan jäsenvaltioiden viranomaisten käsitellessä henkilötietoja toimiessaan unionin lainsäädännön soveltamisen alalla. Lainsäätäjä voisi tietysti hyväksyä tämän uuden yleisen oikeusperustan nojalla poliisialalle mukautetut henkilötietojen suojaa koskevat erityissäännöt.*

## **22 artikla: [Europol]**

- 1) Europolin tehtävä on tukea ja vahvistaa jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten toimintaa ja niiden keskinäistä yhteistyötä vakavan kahta tai useampaa jäsenvaltiota uhkaavan rikollisuuden, terrorismin ja unionin politiikan tavoitteena olevaa yhteistä etua vahingoittavien rikollisuuden muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

- 2) Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät lainsäädäntömenettelyn mukaisesti Europolin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät. Tehtäviin voi sisältyä:
- jäsenvaltioiden, kolmansien maiden tai kolmansien elinten viranomaisten välittämien tietojen kerääminen, tallentaminen, käsittely, analysointi ja vaihto;
  - yhdessä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa toteutettujen tai yhteisten tutkintaryhmien toteuttamien tutkintatoimien ja operatiivisten toimien yhteensovittaminen, järjestäminen ja toteuttaminen.
- Edeltävässä alakohdassa tarkoitettussa laissa säädetään myös siitä, millä tavoin Euroopan parlamentti valvoo Europolin toimintaa yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa.
- 3) Europolin kaiken operatiivisen toiminnan tulee tapahtua yhteydessä sen jäsenvaltion tai niiden jäsenvaltioiden viranomaisiin, joiden alueella toimitaan, ja yhteisymmärryksessä näiden viranomaisten kanssa. Pakkokeinojen käyttö kuuluu yksinomaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

### Selitys

*Tässä artiklaehdotuksessa on muutettu artiklan muotoon työryhmän Europolia koskevat suositukset (ks. loppuraportin s. 14, 18 ja 23). Näiden suositusten mukaisesti ensimmäisessä kohdassa todetaan ainoastaan Europolin yleistehtävä. Sitä vastoin Europolin rakenne, toimintasäännöt, käytännön toiminta-alat ja tehtävät määritellään tästä lähtien lailla (joka korvaa nykyisen Europol-yleissopimuksen) eikä enää itse perussopimuksessa olevilla yksityiskohtaisilla määräyksillä (ks. SEU:n 30 artiklan 2 kohta). 2 kohdassa viitataan vain mahdolliseen toimivaltaan, jota lainsäätäjät voi antaa Europolille tarpeelliseksi katsomassaan määrin. Lainsäätäjän olisi kuitenkin aina noudatettava 3 kohdassa yksiselitteisesti määrättyjä Europolin mahdollisten toimivaltuuksien rajoja, joilla taataan, että jäsenvaltiot valvovat jatkuvasti kaikkea Europolin operatiivista toimintaa*



*alueellaan ja että kaikkien pakkokeinojen käyttö kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Lopuksi tämä artikla olisi pantava täytäntöön lainsäädäntömenettelyn mukaisesti (yhteispäätösmenettely), jossa neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, kuten työryhmän raportissa todetaan (ks. s. 13:*

"Europolin ja Eurojustin tehokkuuden parantamisella on ratkaiseva merkitys Euroopan poliisiyhteistyölle ja oikeudelliselle yhteistyölle, joten sitä koskevat päätökset olisi periaatteessa voitava tehdä määräenemmistöllä ja yhteispäätösmenettelyä käyttäen. Näin olisi toimittava silloin kun päätökset koskevat Europolin ja Eurojustin toiminnan laajentamista koskemaan uusia rikoksen muotoja, niiden organisaatioita ja hallintoa koskevia sääntöjä tai niiden nykyisten toimivaltuuksien laajentamista.")

### **23 artikla [Toiminta toisen jäsenvaltion alueella]**

Neuvosto säättää yksimielisesti lait ja puitelait niiden edellytysten ja rajoitusten vahvistamiseksi, joiden mukaisesti 13 ja 15 artiklassa tarkoitetut jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella yhteydessä kyseisen jäsenvaltion viranomaisiin ja niiden suostumuksella. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamenttia kuultuaan.

#### Selitys

*Tämän artiklaehdotuksen oikeusperusta on SEU:n nykyinen 32 artikla. Se koskee vain kansallisia viranomaisia, koska Europolin vastaavien valtuuksien oikeusperusta on 22 artikla.*

*Artiklaehdotuksessa edellytetään työryhmän loppuraportin sivulla 14 v kohdassa olevan suosituksen mukaisesti neuvoston yksimielisyyttä ja Euroopan parlamentin kuulemista tavanomaisen lainsäädäntömenettelyn sijasta. Tämän artiklan, kuten ei muidenkaan tämän osaston artiklojen, tarkoituksena ei ole estää niitä jäsenvaltioita, jotka sitä haluavat, tekemästä kahdenvälisiä sopimuksia, joissa määrätään tiiviimmästä yhteistyöstä niiden asianomaisten viranomaisten välillä.*