

## IV

(Tiedotteet)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA  
VIRASTOJEN TIEDOTTEET

## EUROOPPA-NEUVOSTO

EUROOPPA-NEUVOSTO TUKHOLMAN OHJELMA – AVOIN JA TURVALLINEN EUROOPPA  
KANSALAISIA JA HEIDÄN SUOJELUAAN VARTEN

(2010/C 115/01)

## SISÄLLYSLUETTELO

|   | Sivu |
|---|------|
| 1. KOHTI KANSALAISTEN EUROOPPAA VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN<br>ALUEELLA .....                            | 4    |
| 1.1 Poliittiset painopisteet .....  | 4    |
| 1.2 Välineet .....  | 5    |
| 1.2.1 Keskinäinen luottamus .....   | 5    |
| 1.2.2 Täytäntöönpano .....  | 5    |
| 1.2.3 Lainsäädäntö .....  | 5    |
| 1.2.4 Johdonmukaisuuden lisääminen .....  | 6    |
| 1.2.5 Arviointi .....   | 6    |
| 1.2.6 Koulutus .....  | 6    |
| 1.2.7 Tiedottaminen .....   | 7    |
| 1.2.8 Vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa .....  | 7    |
| 1.2.9 Rahoitus .....  | 7    |
| 1.2.10 Toimintasuunnitelma .....  | 7    |
| 1.2.11 Tukholman ohjelman uudelleentarkastelu .....   | 7    |
| 2. KANSALAISTEN OIKEUKSIEN EDISTÄMINEN: OIKEUKSIEN EUROOPPA .....   | 8    |
| 2.1 Perusoikeuksille rakentuva Eurooppa .....   | 8    |
| 2.2 Vapaan liikkumisoikeuden täysimääräinen käyttö .....  | 8    |
| 2.3 Rinnakkaiselo alueella, jolla kunnioitetaan moninaisuutta ja suojellaan heikoimmassa asemassa<br>olevia ..... | 9    |
| 2.3.1 Rasismi ja muukalaisviha .....  | 9    |
| 2.3.2 Lapsen oikeudet .....   | 9    |
| 2.3.3 Muita heikommassa asemassa olevat ryhmät .....  | 9    |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 2.3.4 | Rikoksen ja terrorismin uhrit .....                                       | 10 |
| 2.4   | <b>Yksilön oikeudet rikosoikeudenkäynnissä .....</b>                      | 10 |
| 2.5   | <b>Kansalaisten oikeuksien suojelu tietoyhteiskunnassa .....</b>          | 10 |
| 2.6   | <b>Osallistuminen unionin demokraattiseen toimintaan .....</b>            | 11 |
| 2.7   | <b>Oikeus suojeluun jäsenvaltioiden ulkopuolella .....</b>                | 11 |
| 3.    | <b>IHMISTEN ELÄMÄN HELPOTTAMINEN: LAIN JA OIKEUDEN EUROOPPA .....</b>     | 11 |
| 3.1   | <b>Vastavuoroisen tunnustamisen täytäntöönpanon edistäminen .....</b>     | 12 |
| 3.1.1 | Rikosoikeus .....   | 12 |
| 3.1.2 | Yksityisoikeus .....  | 13 |
| 3.2   | <b>Keskinäisen luottamuksen lujittaminen .....</b>                        | 13 |
| 3.2.1 | Koulutus .....  | 13 |
| 3.2.2 | Verkostojen kehittäminen .....  | 14 |
| 3.2.3 | Arviointi .....   | 14 |
| 3.2.4 | Välineiden tehostaminen .....   | 14 |
| 3.2.5 | Vapaudenmenetys .....   | 14 |
| 3.2.6 | Vapaudenmenetys .....   | 14 |
| 3.3   | <b>Yhteisten vähimmäissääntöjen kehittäminen .....</b>                    | 14 |
| 3.3.1 | Rikosoikeus .....   | 15 |
| 3.3.2 | Yksityisoikeus .....  | 15 |
| 3.4   | <b>Euroopan oikeudenkäyttöalueen kansalaisille tarjoamat hyödyt .....</b> | 15 |
| 3.4.1 | Oikeussuojan saatavuuden helpottaminen .....                              | 15 |
| 3.4.2 | Taloudellisen toiminnan tukeminen .....                                   | 16 |
| 3.5   | <b>Unionin kansainvälisen toiminnan lisääminen oikeuden alalla .....</b>  | 17 |
| 3.5.1 | Yksityisoikeus .....  | 17 |
| 3.5.2 | Rikosoikeus .....   | 17 |
| 4.    | <b>SUOJELEVA EU .....</b>   | 17 |
| 4.1   | <b>Sisäisen turvallisuuden strategia .....</b>                            | 17 |
| 4.2   | <b>Työvälineiden tehostaminen .....</b>                                   | 18 |
| 4.2.1 | Yhteisen kulttuurin rakentaminen .....                                    | 18 |
| 4.2.2 | Tiedonhallinta .....  | 18 |
| 4.2.3 | Tarvittavien teknisten välineiden saaminen käyttöön .....                 | 19 |
| 4.3   | <b>Tehokkaat toimintapolitiikat .....</b>                                 | 20 |
| 4.3.1 | Eurooppalaisen lainvalvontayhteistyön tehostaminen .....                  | 20 |
| 4.3.2 | Rikoksantorjunnan tehostaminen .....                                      | 20 |
| 4.3.3 | Tilastot .....  | 21 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 4.4   | <b>Vakavalta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta suojautuminen</b>  | 21 |
| 4.4.1 | Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuminen  | 21 |
| 4.4.2 | Ihmiskauppa  | 21 |
| 4.4.3 | Lasten seksuaalinen riisto ja lapsipornografia   | 22 |
| 4.4.4 | Tietoverkkorikollisuus   | 22 |
| 4.4.5 | Talousrikollisuus ja korruptio   | 23 |
| 4.4.6 | Huumausaineet  | 24 |
| 4.5   | <b>Terrorismi</b>  | 24 |
| 4.6   | <b>Kattava ja tehokas unionin katastrofihallinta: unionille annettavat vahvemmat valmiudet ehkäistä kaikenlaisia katastrofeja, valmistautua niihin ja toimia niiden aikana</b> | 25 |
| 5.    | <b>PÄÄSY EUROOPPAAN GLOBAALISTUNEESSA MAAILMASSA</b>   | 26 |
| 5.1   | <b>Ulkorajojen yhdenmetyt rajavalvonta</b>   | 26 |
| 5.2   | <b>Viisumipolitiikka</b>   | 27 |
| 6.    | <b>VASTUUN, SOLIDAARISUUDEN JA KUMPPANUUDEN EUROOPPA MAAHANMUUTTO- JA TURVAPAIKKA-ASIOISSA</b>   | 27 |
| 6.1   | <b>Dynaaminen ja kokonaisvaltainen muuttoliikepolitiikka</b>   | 28 |
| 6.1.1 | Maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan lujittaminen, kehittäminen ja täytäntöönpano  | 28 |
| 6.1.2 | Muuttoliike ja kehitys   | 29 |
| 6.1.3 | Kansalliset työmarkkinatarpeet huomioon ottaen yhteisesti sovittu politiikka   | 29 |
| 6.1.4 | Muuttajia ja heidän oikeuksiaan koskevat ennakoivat politiikat   | 30 |
| 6.1.5 | Kotouttaminen  | 30 |
| 6.1.6 | Tehokkaat politiikat laittoman maahanmuuton torjumiseksi   | 30 |
| 6.1.7 | Ilman huoltajaa olevat alaikäiset  | 31 |
| 6.2   | <b>Turvapaikka-asiat: yhteinen suojelun ja solidaarisuuden alue</b>  | 32 |
| 6.2.1 | Yhteinen suojelun alue   | 32 |
| 6.2.2 | Vastuun jakaminen ja solidaarisuus jäsenvaltioiden kesken  | 32 |
| 6.2.3 | Turvapaikka-asioiden ulkoinen ulottuvuus   | 33 |
| 7.    | <b>EUROOPPA GLOBAALISTUNEESSA MAAILMASSA – VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALUEEN ULKOINEN ULOTTUVUUS</b>   | 33 |
| 7.1   | <b>Vahvempi ulkoinen ulottuvuus</b>  | 33 |
| 7.2   | <b>Ihmisoikeudet</b>   | 34 |
| 7.3   | <b>Ensisijaisten aihekohtaisten toimien jatkaminen uusien välinein</b>   | 34 |
| 7.4   | <b>Sopimukset kolmansien maiden kanssa</b>   | 35 |
| 7.5   | <b>Maantieteelliset painopisteet ja kansainväliset järjestöt</b>   | 35 |
| 7.6   | <b>Kansainväliset järjestöt sekä eurooppalaisten ja kansainvälisten normien edistäminen</b>  | 37 |
|       | LYHENNELUETTELO 134  | 38 |

## 1. KOHTI KANSALAISTEN EUROOPPAA VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALUEELLA

Eurooppa-neuvosto vahvistaa pitävänsä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä ensisijaisen tärkeänä, sillä sen avulla voidaan vastata unioniksi yhdistyneiden valtioiden kansalaisten keskeisiin huoliin.

Alalla on tähän mennessä saavutettu huomattavaa edistystä Tampereen ja Haagin ohjelmien tulosten pohjalta. Sisärajoilla tehtävät tarkastukset on poistettu Schengen-alueella, ja unionin ulkorajojen valvontaa toteutetaan entistä yhtenäisemmällä tavalla. Maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämisen avulla unionin muuttoliikepolitiikan ulkoi-  
sessa ulottuvuudessa on keskitytty keskinäisen edun mukaiseen vuoropuheluun ja kumppanuuteen kolmansien maiden kanssa. Eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamiseksi on toteutettu merkittäviä toimia. EU:n virastoista esimerkiksi Europol, Eurojust, Euroopan unionin perusoikeusvirasto ja Frontex ovat saavuttaneet täyden toimintakykynsä omilla toimialoillaan. Yksitysoikeudellisissa asioissa toteutettava yhteistyö helpottaa kansalaisten jokapäiväistä elämää, ja yhteistyö lainvalvonnan alalla lisää turvallisuutta.

Huolimatta näistä ja muista merkittävistä saavutuksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella Euroopalla on vielä haasteita. Näihin haasteisiin on vastattava kokonaisvaltaisesti. Tarvitaan siten lisää toimia eri politiikan alojen keskinäisen johdonmukaisuuden parantamiseksi. Lisäksi olisi tehostettava yhteistyötä kumppanimaiden kanssa.

Tämän vuoksi on aika laatia uusi asialista, jotta unioni ja sen jäsenvaltiot voisivat näiden saavutusten pohjalta vastata tuleviin haasteisiin. Eurooppa-neuvosto on tätä varten hyväksynyt tämän uuden monivuotisen ohjelman, Tukholman ohjelman, vuosiksi 2010–2014.

Eurooppa-neuvosto pitää myönteisenä sitä, että Lissabonin sopimuksen <sup>(1)</sup> tultua voimaan Euroopan parlamentilla ja kansallisilla parlamenteilla on aiempaa vahvempi asema. Kansalaisilla ja etujärjestöillä on suuremmat mahdollisuudet tuoda esiin ja vaihtaa julkisesti näkemyksiään kaikista unionin toiminnan aloista SEU-sopimuksen 11 artiklan mukaisesti. Tämä tekee unionista entistä avoimemman ja demokraattisemman hyödyttään näin sen kansalaisia.

Lissabonin sopimus lisää sekä unionin toimielinten että jäsenvaltioiden mahdollisuuksia päästä tässä ohjelmassa esitettyihin tavoitteisiin. Komission tehtävä aloitteiden tekijänä vahvistetaan samoin kuin vähintään seitsemän jäsenvaltion ryhmän oikeus esittää lainsäädäntöehdotuksia. Lainsäädäntöprosessia tehostetaan käyttämällä useimmilla aloilla yhteispäätösmenettelyä, johon Euroopan parlamentti osallistuu täysimääräisesti. Kansallisilla parlamenteilla on aiempaa merkittävämpi asema lainsäädäntöprosessissa. Lissabonin sopimus vahvistaa myös unionin tuomioistuimen asemaa, mikä parantaa Euroopan kykyä panna tä-

män alan politiikka kaikilta osin täytäntöön ja varmistaa, että lainsäädäntöä tulkitaan yhdenmukaisesti.

Unionin toimielinten olisi käytettävä kaikkia Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamiseksi unionin kansalaisia hyödyttävällä tavalla.

Tässä ohjelmassa määritellään lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan suunnittelun strategiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella SEUT-sopimuksen 68 artiklan mukaisesti.

### 1.1 Poliittiset painopisteet

Eurooppa-neuvosto katsoo, että tulevana vuosina olisi keskityttävä kansalaisten etuihin ja tarpeisiin. Haasteena on varmistaa yksilön perusoikeuksien ja -vapauksien sekä koskemattomuuden kunnioittaminen samalla kun taataan turvallisuus Euroopassa. On ensiarvoisen tärkeää, että toisaalta lainvalvontatoimia sekä toisaalta henkilöiden oikeuksien suojaamiseen ja oikeusvaltioperiaatteen ja kansainvälistä suojelua koskevien sääntöjen noudattamiseen tähtäviä toimia toteutetaan samanaikaisesti ja samansuuntaisesti ja että nämä toimet vahvistavat toisiaan.

Kaikkien tulevien toimien olisi painotuttava unionin kansalaisiin ja muihin henkilöihin, joita koskevaa vastuuta unionilla on. Unionin olisi tulevana vuosina pyrittävä seuraaviin keskeisiin tavoitteisiin:

**Kansalaisuuden ja perusoikeuksien edistäminen:** Euroopan kansalaisuudesta on tultava konkreettista todellisuutta. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen on ennen kaikkea oltava yhtenäinen alue, jolla perusoikeudet ja -vapaudet ovat suojattuja. Schengen-alueen laajentumisen on jatkuttava. Yksilön ja ihmisarvon kunnioittaminen sekä muiden Euroopan unionin perusoikeuskirjassa sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vahvistettujen oikeuksien kunnioittaminen ovat keskeisiä arvoja. Esimerkiksi näiden oikeuksien ja vapauksien, erityisesti kansalaisten yksityisyyden toteutuminen on turvattava myös kansallisten rajojen ulkopuolella, erityisesti henkilötietojen suojaamisella. Lisäksi on otettava huomioon muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet, ja unionin kansalaisten ja muiden henkilöiden on voitava käyttää nimenomaisia oikeuksiaan täysimääräisesti unionissa ja, silloin kun se on asiaankuuluvaa, myös unionin ulkopuolella.

**Lain ja oikeuden Eurooppa:** Euroopan oikeusalueen toteutusta on lujitettava, jotta sen nykyisestä epäyhtenäisyydestä päästäisiin eroon. Ensisijaisesti tarvitaan mekanismeja, joilla parannetaan oikeussuojan saatavuutta niin, että henkilöt voivat käyttää oikeuksiaan kaikkialla unionissa. Lisäksi olisi tehostettava oikeusalan julkisen sektorin ammattilaisten koulutusta ja yhteistyötä sekä turvattava riittävät resurssit, joilla poistetaan esteet oikeudellisten päätösten tunnustamiselta muissa jäsenvaltioissa.

<sup>(1)</sup> Yleisesti käytetty nimitys. Unioni perustuu itse asiassa kahteen sopimukseen: Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU-sopimus) ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT-sopimus). Luettavuuden vuoksi tässä ohjelmassa käytetään ilmauksia "Lissabonin sopimus" tai (kun viitataan edellä mainittuihin kahteen sopimukseen) "perussopimus".

**Suojeleva Eurooppa:** Olisi kehitettävä sisäisen turvallisuuden strategia, jolla parannetaan turvallisuutta unionissa ja suojellaan sillä tavoin unionin kansalaisten henkeä ja turvallisuutta sekä puututaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen, terrorismiin ja muihin uhkiin. Strategialla olisi pyrittävä vahvistamaan lainvalvonnan, rajavallan, pelastuspalvelun ja katastrofien hallinnan alalla sekä rikosoikeudellisissa asioissa tehtävää yhteistyötä, jotta Euroopasta voidaan tehdä turvallisempi alue. Unionin työn perustana on lisäksi oltava jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus, ja SEUT-sopimuksen 222 artiklaa on hyödynnettävä täysimääräisesti.

**Pääsy Eurooppaan globaalituneessa maailmassa:** Eurooppaan pääsyn olisi oltava tehokkaampaa ja toimivampaa liike-elämän edustajien, matkailijoiden, opiskelijoiden, tutkijoiden, työntekijöiden, kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden ja muiden sellaisten henkilöiden kannalta, joilla on oikeutettu intressi päästä unionin alueelle. Samaan aikaan unionin ja sen jäsenvaltioiden on taattava kansalaistensa turvallisuus. Yhdennetyn valvonnan ja viisumipolitiikkojen olisi palveltava näitä tarkoituksia.

**Vastuun, solidaarisuuden ja kumppanuuden Eurooppa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa:** Tulevaisuuteen suuntautuvan ja kokonaisvaltaisen unionin muuttoliikepolitiikan kehittäminen, joka perustuu solidaarisuuteen ja vastuullisuuteen, säilyy unionin keskeisenä poliittisena tavoitteena. Kaikki asiaankuuluvat oikeudelliset välineet on pantava tehokkaasti täytäntöön, ja tällä alalla toimivia virastoja olisi hyödynnettävä täysimääräisesti. Hyvin hallitusta muuttoliikkeestä voi olla hyötyä kaikille osallisille. Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus on selkeä perusta alan jatkotoimille. Eurooppa tarvitsee joustavan toimintalinjan, jossa otetaan huomioon jäsenvaltioiden painopisteet ja tarpeet ja jonka avulla maahanmuuttajat voivat hyödyntää mahdollisuuksiaan kaikilta osin. Tavoite perustaa yhteinen turvapaikkajärjestelmä vuonna 2012 pysyä voimassa, ja kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille on turvattava oikeudellisesti varmojen ja tehokkaiden turvapaikkamenettelyjen saatavuus. Jotta unionissa voidaan pitää yllä uskottavia ja keskeisiä maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmiä, on tarpeen estää, valvoa ja torjua laitonta muuttoliikettä Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2009 antamien päätelmien mukaisesti, sillä unioniin kohdistuu kasvavia paineita laittomien muuttovirtojen muodossa. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltioita, jotka sijaitsevat unionin ulkorajoilla, sen eteläiset rajat mukaan lukien.

**Euroopan asema globaalituneessa maailmassa – ulkoinen ulottuvuus:** unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevan politiikan ulkoisen ulottuvuuden huomattava merkitys korostaa tarvetta ottaa tämän alan politiikat entistä suuremmassa määrin osaksi unionin yleisiä politiikkoja. Tämä ulkoinen ulottuvuus on hyvin tärkeä, jotta voimme vastata keskeisiin haasteisiimme tarjota unionin kansalaisille parempia mahdollisuuksia työntekoon ja liiketoimintaan maailmanlaajuisesti. Tämä ulkoinen ulottuvuus on ratkaisevan tärkeä tekijä pyrittäessä tämän ohjelman tavoitteiden toteutumiseen. Se olisi otettava erityisesti huomioon unionin ulkopoliittikan kaikissa muissa näkökohdissa, joiden kanssa sen olisi oltava täysin johdonmukainen.

## 1.2 Välineet

On tärkeää käyttää tässä lueteltuja välineitä, jotta seuraava monivuotinen ohjelma voidaan toteuttaa onnistuneella tavalla.

### 1.2.1 Keskinäinen luottamus

Eri jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten sekä päättäjien keskinäinen luottamus on tehokkaan yhteistyön perusta tällä alalla. Yksi tulevaisuuden pääasiallisista haasteista onkin turvata luottamus ja löytää uusia tapoja lisätä keskinäistä ymmärtämystä ja luottamusta jäsenvaltioiden erilaisiin oikeusjärjestelmiin ja niiden kesken.

### 1.2.2 Täytäntöönpano

Tulevina vuosina on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota olemassa olevien välineiden täysimääräiseen ja tehokkaaseen **täytäntöönpanoon**, niiden noudattamisen valvontaan ja arviointiin. Ne olisi saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä käyttäen tarvittaessa täysimääräisesti kaikkia olemassa olevia instituutioita välineitä.

Kansalaisten ja yritysten tarpeisiin on tulevaisuudessa vastattava entistä joutuisammin. Unionin olisi keskityttävä selvittämään, mitä tarpeita kansalaisilla ja alalla toimivilla on ja miten niihin voitaisiin vastata asianmukaisesti. Unionin tasolla toteutettavan toiminnan kehittämisessä olisi otettava mukaan jäsenvaltioiden asiantuntemus ja olisi harkittava toimenpiteitä, joihin sisältyy myös muita kuin lainsäädännöllisiä ratkaisuja, kuten yhteisesti laadittuja käsikirjoja, parhaiden toimintatapojen jakamista (muun muassa parhaat tavat hyödyntää Euroopan oikeudellisia verkostoja) ja alueellisia hankkeita, joilla näihin tarpeisiin vastataan, erityisesti jos niiden avulla pystytään nopeaan toimintaan.

### 1.2.3 Lainsäädäntö

Komission ja jäsenvaltioiden, kun perussopimuksessa<sup>(1)</sup> niin määrätään, tekemät uudet lainsäädäntöaloitteet näin määrätään, olisi yleensä otettava käsiteltäviksi vasta sitten, kun on tarkistettu, noudatetaanko niissä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatetta ja kun ne on valmisteltu huolellisesti, mihin kuuluu vaikutusten arvioiminen ennakolta, mikä käsittää tarpeiden ja rahoitusvaikutusten kartoittamisen sekä jäsenvaltioiden asiantunteumuksen hyödyntämisen. On erittäin tärkeää arvioida uusien lainsäädäntöaloitteiden vaikutuksia neljään perussopimuksen mukaiseen vapauteen ja varmistaa, että aloitteissa noudatetaan kaikilta osin sisämarkkinoiden periaatteita.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että vaikka vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lainsäädäntöä on kehitetty vaikuttavalla tavalla, sen puutteina ovat päällekkäisyys ja tietty johdonmukaisuuden puute. Myös lainsäädännön laatua ja joidenkin säästöjen kielellistä asua voitaisiin parantaa.

<sup>(1)</sup> Luettavuussyistä ohjelmassa puhutaan vain komission aloiteoikeudesta. Tällä ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen tehdä aloitteita SEUT-sopimuksen 76 artiklan mukaisesti.

Tarvittaessa olisi harkittava jo hyväksytyjen välineiden horisontaalista tarkistamista lainsäädännön yhtenäisyyden ja konsolidoinnin parantamiseksi. Lainsäädännön johdonmukaisuus ja saavutettavuus ovat erityisen tärkeitä. Paremman sääntelyn ja säädöskäytännön periaatteita olisi painotettava päätöksentekomenettelyn kaikissa vaiheissa. Paremmasta lainsäädännöstä tehtyä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välistä toimielinten sopimusta<sup>(1)</sup> olisi sovellettava täysimääräisesti. Kaikkien unionin toimielinten olisi toimielinten välisen menettelyn kaikissa vaiheissa pyrittävä käyttämään unionin lainsäädäntöä laadittaessa selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

#### 1.2.4 Johdonmukaisuuden lisääminen

Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja komissiota parantamaan sisäistä yhteensovittamista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoisten ja sisäisten tekijöiden johdonmukaisuuden parantamiseksi. Sama johdonmukaisuuden ja paremman yhteensovittamisen vaatimus koskee unionin virastoja (Europol, Eurojust, Frontex, Euroopan poliisiakatemia (CEPOL), Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA), tuleva Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) ja Euroopan unionin perusoikeusvirasto). Neuvoston olisi poliittisella tasolla valvottava aiempaa enemmän näiden virastojen toimintaa esimerkiksi antamalla päätelmiä niiden vuosikertomuksista. Joitakin virastoja koskevat Euroopan parlamentin suorittamaan valvontaan liittyvät erityissäännöt.

#### 1.2.5 Arviointi

Lissabonin sopimuksen mukaan voidaan toteuttaa toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot suorittavat yhteistyössä komission kanssa objektiivisen ja puolueettoman arvioinnin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella harjoitettavien politiikkojen toteuttamisesta, erityisesti edistääkseen vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täysimääräistä soveltamista. Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille on tehtävä selkoa arviointien sisällöstä ja tuloksista. Eurooppa-neuvosto katsoo, että tällaisissa arviointijärjestelmissä olisi vältettävä päällekkäisyyksiä ja niiden olisi pitkällä aikavälillä katettava kaikki alan politiikat. Olisi myös luotava tehokas järjestelmä arviointien jatkotoimia varten.

Unionin tasolla hyväksytyjen säädösten vaikuttavuutta on arvioitava. Arvioinnin avulla voidaan myös määritellä esteet, jotka haittaavat Euroopan oikeudenkäyttöalueen asianmukaista toimintaa. Siinä olisi keskityttävä erityisongelmiin ja helpotettava tällä tavoin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täysimääräistä soveltamista. Rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön olisi oltava ensimmäinen arvioitava ala, mutta myös muita aloja, kuten asiaankuuluvan lainsäädännön piiriin kuuluvien turvapaikkamenettelyjen noudattamista, olisi arvioitava. Arviointimenettelyjä olisi mukautettava tarvittaessa kunkin toiminta-alan mukaan.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

— tekemään SEUT-sopimuksen 70 artiklan mukaisesti yhden tai useampia ehdotuksia SEUT-sopimuksen V osastossa tar-

koitettujen unionin politiikkojen arvioimiseksi. Tähän ehdotukseen (tai näihin ehdotuksiin) olisi sisällytettävä arviointimekanismi, joka perustuu vakiintuneeseen vertaisarviointijärjestelmään. Arviointi olisi tehtävä säännöllisin väliajoin, siihen olisi sisällyttävä tehokas seurantajärjestelmä ja sen avulla olisi lisättävä tietoutta kansallisista järjestelmistä parhaiden toimintatapojen määrittelemiseksi ja yhteistyön esteiden selvittämiseksi. Alan ammattilaisten olisi voitava osallistua arviointeihin. Neuvostolla olisi periaatteessa oltava johtava asema arviointiprosessissa ja etenkin sen jatkotoimissa.

Päällekkäisyyttä muiden arviointijärjestelmien kanssa olisi vältettävä, ja sen sijaan olisi pyrittävä saamaan aikaan synergioita ja luomaan yhteistyötä, erityisesti Euroopan neuvostossa tehtävän työn kanssa. Unionin olisi toimittava aktiivisesti ja osallistuttava Euroopan neuvoston seurantaelinten työskentelyyn.

#### 1.2.6 Koulutus

Aidon eurooppalaisen oikeus- ja lainvalvontakulttuurin edistämiseksi on oleellisen tärkeää tehostaa koulutusta unioniin liittyvissä asioissa ja saattaa se järjestelmällisesti saataville kaikissa sellaisissa ammateissa toimiville, jotka ovat mukana vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamisessa. Tämä koskee tuomareita, syyttäjiä, oikeuslaitoksen henkilöstöä, poliisiviranomaisia, tulliviranomaisia ja rajavartioloita.

Kaikille mukana oleville henkilöille olisi pyrittävä edelleen tarjoamaan järjestelmällisesti eurooppalaisia koulutusohjelmia. Unionin ja sen jäsenvaltioiden tavoitteena olisi oltava, että huomattava määrä alan ammattilaisista osallistuu vuoteen 2015 mennessä joko eurooppalaiseen koulutus- tai vaihto-ohjelmaan jonkin toisen jäsenvaltion kanssa. Tämä voisi sisältyä jo perustettuihin koulutusohjelmiin, ja tätä varten olisi käytettävä erityisesti jo olemassa olevia koulutuslaitoksia.

Jäsenvaltioilla on päävastuu koulutuksesta, mutta unionin on annettava niiden toimille tukea ja rahoitusta ja sillä on voitava olla myös omia järjestelmiä, joilla täydennetään kansallisia toimia. Eurooppa-neuvosto katsoo, että EU:n ja kansainvälistä yhteistyötä koskevien näkökohtien olisi kuuluttava kansallisiin koulutusohjelmiin. Tuomarien, syyttäjiä ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutuksessa on tärkeää varmistaa oikeuslaitosten riippumattomuus, mutta samalla olisi niiden ammattilaisten kohdalla, jotka käyttävät usein Euroopan unionin välineitä, painotettava eurooppalaista ulottuvuutta. Euroopan poliisiakatemia ja Frontexilla olisi oltava keskeinen asema lainvalvonta- ja rajavartiolaitoksen koulutuksessa eurooppalaisen ulottuvuuden varmistamiseksi. Rajavartioiden ja tullivirkamiesten koulutus on erityisen tärkeää yhdenmukaistaa rajavalvontaa koskevan yhteisen lähestymistavan edistämiseksi. EU:n tasolla voitaisiin

<sup>(1)</sup> EUVL C 321, 31.12.2003, s. 1.



pyrkii ratkaisuihin, jotka tehostavat eurooppalaisia koulutusohjelmia. Oikeusalan ammattilaisten kouluttamiseksi eurooppalaisissa järjestelmissä on kehitettävä myös verkko-oppimisohjelmia ja yhteistä koulutusmateriaalia.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- ehdottamaan toimintasuunnitelmaa, jolla nostetaan huomattavasti eurooppalaisten koulutus- ja vaihto-ohjelmien tasoa kaikkialla unionissa. Tähän suunnitelmaan olisi sisällytettävä ehdotus siitä, miten voidaan varmistaa, että kolmasosalle kaikista eurooppalaiseen poliisiyhteistyöhön osallistuvista poliiseista ja puolelle eurooppalaiseen oikeusalan yhteistyöhön osallistuvista tuomareista, syyttäjäistä ja oikeuslaitoksen henkilöstöstä sekä puolelle muista eurooppalaiseen yhteistyöhön osallistuvista alan ammattilaisista voitaisiin tarjota eurooppalaisia koulutusohjelmia;
- tarkastelemaan, miten eurooppalainen koulutusohjelma voitaisiin määritellä, ja ehdottamaan toimintasuunnitelmassa, miten tätä ajatusta voitaisiin kehittää edelleen niin, että eurooppalainen ulottuvuus tulisi huomioon otetuksi;
- perustamaan erityisiä Erasmus-ohjelman kaltaisia vaihto-ohjelmia, joihin voisivat osallistua myös muut kuin jäsenvaltiot, erityisesti ehdokasmaat ja maat, joiden kanssa unioni on tehnyt kumppanuus- ja yhteistyösopimuksia;
- varmistamaan, että osallistumisesta yhteisiin kursseihin, harjoituksiin ja vaihto-ohjelmiin päätetään tehtävien perusteella ja ettei se riipu alakohtaisista perusteista.

#### 1.2.7 Tiedottaminen

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen saavutukset ovat yleensä erittäin tärkeitä kansalaisille, yrityksille ja oikeusalan ammattilaisille. Tästä syystä Eurooppa-neuvosto kehottaa kaikkia toimielimiä ja varsinkin komissiota sekä jäsenvaltioita harjoittamaan, miten vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevan politiikan konkreettisista tuloksista voitaisiin paremmin tiedottaa kansalaisille ja alalla toimiville. Se pyytää komissiota laatimaan strategian, jossa esitettäisiin, miten kansalaisille selitetään parhaiten tavat, joilla he voivat hyötyä uusista välineistä ja oikeudellisista puitteista, esimerkiksi käyttämällä sähköisen oikeuden järjestelmää ja sähköisen oikeuden portaalia.

#### 1.2.8 Vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa

Eurooppa-neuvosto rohkaisee unionin toimielimiä käymään toimivaltuuksiensa puitteissa avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Komission olisi otettava käyttöön erityisiä järjestelmiä, kuten Euroopan oikeusalan foorumi, vuoropuhelun tehostamiseksi aloilla, joilla tällaiset järjestelmät olisivat asianmukaisia.

#### 1.2.9 Rahoitus

Eurooppa-neuvosto korostaa, että Tukholman ohjelman rahoituksessa olisi noudatettava nykyisen rahoituskehyksen otsakkeita ja ylärajoja. Monet tähän ohjelmaan sisältyvistä toimenpiteistä ja toimista voidaan toteuttaa tehostamalla olemassa olevien välineiden ja varojen käyttöä.

Eurooppa-neuvosto panee merkille, että nykyisen rahoituskehyksen voimassaolo päättyy vuoden 2013 lopussa. Se korostaa aikovansa ottaa Tukholman ohjelmassa asetetut tavoitteet huomioon. Ohjelma ei kuitenkaan vaikuta seuraavasta rahoituskehyksestä käytäviin neuvotteluihin.

Eurooppa-neuvosto katsoo myös, että rahoitusohjelmien soveltamisenmenettelyissä olisi otettava huomioon jäsenvaltioiden kokemukset ja että niiden olisi oltava avoimia, joustavia, johdonmukaisia ja yksinkertaisia. Ne olisi myös saatava helpommin viranomaisten, kumppanien ja alalla toimivien käyttöön jakamalla aktiivisesti selkeitä ohjeita, luomalla järjestelmä kumppanien löytämiseksi ja tarkan suunnittelun avulla. Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota tarkastelemaan asianmukaisia keinoja tähän tavoitteeseen pääsemiseksi.

Seuraavassa rahoituskehyksessä olisi tarkasteltava, miten rahoitusvälineet voidaan suunnitella parhaiten niin, että varmistetaan asianmukainen tuki unionin ulkopuolella kehitettävälle operatiivisille hankkeille, jotka parantavat unionin turvallisuutta, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnan alalla. Olisi pohdittava huolellisesti rahoitusapuun liittyviä keinoja ja tapoja, joilla nopeutetaan unionin reagointia tämän alan kiireellisiä toimia vaativiin tapahtumiin, sekä sitä, miten kansainvälisen, esimerkiksi terrorismin torjuntaan liittyvien yleissopimusten maailmanlaajuisen täytäntöönpanoon voidaan antaa teknistä apua.

#### 1.2.10 Toimintasuunnitelma

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota esittämään pikaisesti vuoden 2010 ensimmäisellä puoliskolla neuvoston hyväksyttäväksi Tukholman ohjelman mukaisen toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelmassa esitetään, miten Tukholman ohjelman tavoitteet ja painopisteet toteutetaan käytännössä, ja määritellään selkeä aikataulu näiden toimien hyväksymistä ja täytäntöönpanoa varten. Siihen olisi sisällytettävä aikataulua koskeva ehdotus niiden välineiden muuttamiseksi, joilla on uusi oikeusperusta.

#### 1.2.11 Tukholman ohjelman uudelleentarkastelu

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota toimittamaan väliarviointin Tukholman ohjelman täytäntöönpanosta ennen kesäkuuta 2012. Kolmen puheenjohtajavaltion ohjelmat ja komission lainsäädäntöohjelma olisi julkistettava niin pian kuin mahdollista, jotta kansalliset parlamentit voivat tarkastella ehdotuksia ajoissa.

## 2. KANSALAISTEN OIKEUKSIEN EDISTÄMINEN: OIKEUKSIEN EUROOPPA

### 2.1 Perusoikeuksille rakentuva Eurooppa

Unioni perustuu yhteisiin arvoihin ja perusoikeuksien kunnioittamiseen. Lissabonin sopimuksen tultua voimaan on ensiarvoisen tärkeää, että unioni liittyy nopeasti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämä velvoittaa unionin ja sen toimielimet entistä vahvemmin varmistamaan, että perusoikeuksia ja perusvapauksia edistetään aktiivisesti kaikilla unionin toimialoilla. Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä voidaan edelleen kehittää rinnakkain, mikä vahvistaa yhtenäisen eurooppalaisen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän luomista Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan pohjalta.

Eurooppa-neuvosto kehottaa

- komissiota tekemään kiireellisesti ehdotuksen unionin liittymisestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen;
- unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita varmistamaan, että lainsäädäntöaloitteissa noudatetaan perusoikeuksia ja -vapauksia koko lainsäädäntöprosessin ajan, tehostamalla menetelmiä, joita noudattamalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeuskirjassa määrättyjen oikeuksien ja vapauksien noudattamista voidaan valvoa järjestelmällisesti ja kurinalaisesti.

Eurooppa-neuvosto kehottaa unionin toimielimiä

- hyödyntämään täysimääräisesti Euroopan unionin perusoikeusviraston asiantuntemusta ja tarvittaessa pyytämään virastolta sen toimeksiannon mukaisesti neuvoja perusoikeuksiin vaikuttavien politiikkojen ja lainsäädännön kehittämisessä sekä käyttämään virastoa kansalaisille suunnatussa tiedottamisessa, jossa käsitellään heidän jokapäiväiseen elämäänsä vaikuttavia ihmisoikeuskysymyksiä;
- jatkamaan unionin pyrkimyksiä kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun epäinhimillisen ja halventavan kohtelun poistamiseksi;
- tukemaan ja edistämään vastaisuudessakin rankaisemattomuuden vastaista samoin kuin joukkotuhontaa koskevien, sotarikosten ja ihmisyyttä vastaan kohdistuvien rikosten torjumiseen tähtäävää unionin jäsenvaltioiden toimintaa sekä edistämään tässä yhteydessä alan yhteistyötä jäsenvaltioiden, kolmansien maiden ja kansainvälisten tuomioistuinten välillä, erityisesti Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) kanssa, sekä kehittämään tällaisista rikoksista syytteesen asettamista koskevien oikeudellisten tietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa joukkotuhonnasta, ihmisyyttä vastaan tehdystä rikoksista ja sotarikoksista vastuussa olevia henkilöitä koskevan eurooppalaisen yhteyspisteiden verkoston kautta.

Unioni on yhteisten arvojen alue. Nämä arvot ovat yhteen sovitettavampia joukkotuhonnan, ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten ja sotarikosten kanssa, totalitaaristen hallintojärjestelmien suorittamat rikokset mukaan lukien. Kullakin jäsenvaltiolla on oma lähestymistapansa tähän kysymykseen, mutta sovinnon saavuttamiseksi on huolehdittava siitä, että nämä rikokset eivät unohdu, vaan säilytämme niiden muiston kollektiivisessa muistissamme ja mahdollisuuksien mukaan vaalimme kaikki tätä muistoa. Unionin on toimittava tässä välittäjänä.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- tutkimaan ja raportoimaan neuvostolle vuonna 2010, tarvitaanko muita täydentäviä ehdotuksia, jotka kattaisivat sellaisten joukkotuhontaa koskevien, ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten ja sotarikosten julkisen puolustelun, kieltämisen tai vakavan vähätteleminen, jotka kohdistuvat jonkin muun perusteen kuin rodun, ihonvärin, uskonnon, syntyperän tai kansallisen tai etnisen alkuperän, kuten esimerkiksi yhteiskunnallisen aseman tai poliittisten vakaumusten mukaan määriteltyyn ihmisryhmään.

### 2.2 Vapaan liikkumisoikeuden täysimääräinen käyttö

Kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua vapaasti unionin sisällä on yksi niistä perusperiaatteista, joille unioni rakentuu, ja yksi Euroopan kansalaisten perusvapauksista. Unionin kansalaisella on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, oikeus saada minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta suojelua jne. Unionin oikeudessa määriteltyjen edellytysten mukaisesti oikeuksiaan käyttäviä kansalaisia kohdellaan samoin edellytyksin kuin kyseisen valtion kansalaisia. Asiaa koskevan unionin lainsäädännön tehokas täytäntöönpano on tämän vuoksi ensisijaista.

Kuten Euroopan parlamentti on todennut, Schengen-yhteistyö, jonka myötä sisärajoilla tehtävät tarkastukset on poistettu suuressa osassa unionia, on merkittävä saavutus vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Eurooppa-neuvosto muistuttaa olevansa sitoutunut jatkamaan Schengen-alueen laajentamista. Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa, Euroopan parlamenttia ja komissiota toteuttamaan viipymättä kaikki tarvittavat toimenpiteet tarkastusten poistamiseksi sisärajoilta niiden jäljellä olevien jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat ilmoittaneet olevansa valmiita liittymään Schengen-alueeseen, edellyttäen, että kaikki Schengenin säännösten soveltamista koskevat vaatimukset on täytetty.

Unionin kansalaiset tarvitsevat apua, jotta he kykenevät selviytymään hallinnollisista tai oikeudellisista menettelyistä käyttäessään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Esteet, jotka rajoittavat tätä oikeutta jokapäiväisessä elämässä, olisi poistettava perusopimuksen puitteissa.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- seuraamaan näiden sääntöjen täytäntöönpanoa ja soveltamista, jotta oikeus liikkua vapaasti taataan.



Vapaata liikkuvuutta koskevaan oikeuteen olennaisesti liittyvä etu on unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus saada unionin lainsäädännön nojalla oleskeluoikeus. Tämän oikeuden tarkoituksena ei kuitenkaan ole kiertää maahanmuuttoa koskevia sääntöjä. Oikeus vapaaseen liikkuvuuteen tuo mukanaan paitsi oikeuksia, myös velvollisuuksia niille, jotka tästä oikeudesta nauttivat. Väärinkäytöksiä ja petoksia olisi vältettävä. Jäsenvaltioiden olisi edelleen turvattava ja suojeltava oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen tekemällä yhteistyötä keskenään ja komission kanssa rikollisten toimien torjumiseksi voimakkain ja oikeasuhteisin toimenpitein sovellettavan lainsäädännön mukaisesti.

Eurooppa-neuvosto kehottaa tästä syystä komissiota myös

- seuraamaan näiden sääntöjen täytäntöönpanoa ja soveltamista väärinkäytösten ja petosten estämiseksi;
- tarkastelemaan, miten voitaisiin parhaiten vaihtaa muun muassa oleskelulupia ja asiakirjoja koskevia tietoja sekä miten jäsenvaltioiden viranomaisia voitaisiin auttaa puuttumaan tehokkaasti tämän perusoikeuden väärinkäyttöön.

Jäsenvaltioiden olisi tämän tavoitteen mukaisesti seurattava tarkoin, pannaanko nykyistä säännöstöä täysimääräisesti ja oikein täytäntöön, ja puututtava henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden mahdolliseen väärinkäyttöön ja siihen liittyviin petoksiin sekä vaihdettava väärinkäyttöä ja petoksia koskevia tietoja ja tilastoja. Jos tämän oikeuden väärinkäytössä ja siihen liittyvissä petoksissa havaitaan järjestelmällisiä kehityspiirteitä, jäsenvaltioiden olisi raportoitava niistä komissiolle, joka ehdottaa neuvostolle, mikä olisi asianmukaisin tapa käsitellä näitä kehityspiirteitä.

### 2.3 Rinnakkaiselo alueella, jolla kunnioitetaan moninaisuutta ja suojellaan heikoimmassa asemassa olevia

Moninaisuus on unionille rikkaus, joten unionin ja sen jäsenvaltioiden on tarjottava turvallinen ympäristö, jossa erilaisuutta kunnioitetaan ja heikoimmassa asemassa olevia suojellaan. Syrjinnän, rasismin, antisemitismin, muukalaisvihan ja homofobian torjuntatoimia on jatkettava määrätietoisesti.

#### 2.3.1 Rasismi ja muukalaisviha

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- raportoimaan 28 päivään marraskuuta 2013 mennessä Tukholman ohjelmakauden aikana rasismin ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin 28 päivänä marraskuuta 2008 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2008/913/YOS saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja tekemään tarvittaessa ehdotuksia sen muuttamiseksi;

- hyödyntämään täysin kaikkia olemassa olevia välineitä, erityisesti rahoitusohjelmia, rasismin ja muukalaisvihan torjumiseksi.

Jäsenvaltioiden olisi pantava mainittu puitepäätös täytäntöön mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 28 päivänä marraskuuta 2010.

#### 2.3.2 Lapsen oikeudet

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksessa vahvistetut lapsen oikeudet, eli lapsen edun ensisijaisuuden periaate, johon kuuluvat lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen, syrjimättömyys sekä lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi kaikissa häntä koskevissa asioissa lapsen iän ja kehitystason huomioon ottaen, ovat osa kaikkia unionin politiikkoja. Nämä oikeudet on otettava järjestelmällisesti ja strategisesti huomioon yhdenmukaisen lähestymistavan varmistamiseksi. Komission vuonna 2006 antamassa tiedonannossa "Tavoitteena lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia" esitetään tästä tärkeitä huomioita. Olisi laadittava lapsen oikeuksia koskeva kunnianhimoinen unionin strategia.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- määrittämään lasten oikeuksien suojelemiseen ja edistämiseen tähtäviä toimenpiteitä, joihin unioni voi tuoda lisäarvoa. Erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämä koskee erityisesti seksuaalisen riiston ja hyväksikäytön uhreiksi joutuneita lapsia, ihmiskaupan uhreiksi joutuneita lapsia ja ilman huoltajaa olevia alaikäisiä unionin muuttoliikepolitiikan yhteydessä.

Kun on kyse vanhempien suorittamista lapsikaappauksista, olisi sovellettava tehokkaasti tämän alan oikeudellisia välineitä mutta myös tutkittava mahdollisuutta käyttää perhesovittelua kansainvälisellä tasolla ottaen samalla huomioon jäsenvaltioissa hyviksi todetut käytännöt. Unionin olisi jatkettava rikollisten suorittamia lapsikaappauksia koskevien hälytysjärjestelmien kehittämistä edistämällä jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä ja järjestelmien yhteentoimivuutta.

#### 2.3.3 Muita heikoimmassa asemassa olevat ryhmät

Minkään tyyppistä syrjintää ei voida hyväksyä. Unionin ja jäsenvaltioiden on yhdessä pyrittävä integroimaan täysin yhteiskuntaan muita heikoimmassa asemassa olevat ryhmät, erityisesti romanit, edistämällä heidän osallistumistaan koulutusjärjestelmään ja työmarkkinoihin sekä torjumalla heihin kohdistuvaa väkivaltaa. Jäsenvaltioiden olisi tätä varten varmistettava, että voimassa olevaa lainsäädäntöä sovelletaan asianmukaisesti mahdolliseen syrjintään puuttumiseksi. Unioni tarjoaa käytännön tukea ja edistää parhaita toimintatapoja auttaakseen jäsenvaltioita saavuttamaan tämän tavoitteen. Kansalaisyhteiskunnalla on tässä erityisasema.

Muita heikommassa asemassa olevat ryhmät, joiden tilanne on erityisen suojaton, kuten väkivallan tai sukuelinten silpomisen uhreiksi joutuneet naiset tai henkilöt, joita vahingoitetaan jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole tai jossa he eivät asu, tarvitsevat enemmän suojelua, oikeudellinen suojelel muukaan lukien. Asianmukaista rahoitustukea voidaan saada käytettävissä olevista rahoitusohjelmista.

Heikossa asemassa olevia aikuisia koskevien lisäehdotusten tarvetta arvioitaessa olisi otettava huomioon kokemukset, joita jäsenvaltiot, jotka ovat tai joista tulevaisuudessa tulee aikuisten kansainvälisestä suojelusta vuonna 2000 tehdyn Haagin yleissopimuksen osapuolia, ovat saaneet tuon yleissopimuksen soveltamisesta. Jäsenvaltioita rohkaistaan liittymään yleissopimukseen mahdollisimman pian.

### 2.3.4 Rikoksen ja terrorismin uhrin

Heikoimmassa asemassa olevat tai erityisen suojattomiin tilanteisiin joutuneet henkilöt, esimerkiksi toistuvan väkivallan kohteiksi lähisuhteissaan joutuneet henkilöt tai henkilöt, jotka joutuvat sukupuolisidonnaisen väkivallan tai muuntyyppisen rikoksen uhreiksi jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole tai jossa he eivät asu, tarvitsevat erityistä tukea ja oikeudellista suojelua. Myös terrorismin uhreiksi joutuneet tarvitsevat erityistä huomiota, tukea ja huomioon ottamista yhteiskunnassa. Tarvitaan uhreja koskeva yhdenmukainen ja yhteensovitetty lähestymistapa, joka on rikoksen uhreiksi joutuneiden henkilöiden oikeuksien toteutumista ja heille annettavan tuen tehostamista koskevasta strategiasta annettuja neuvoston päätelmien mukainen.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita

- tarkastelemaan, miten uhrien suojelua koskevaa lainsäädäntöä ja käytännön tukitoimia sekä nykyisten välineiden täytäntöönpanoa voitaisiin parantaa;
- tarjoamaan uhreille muulla tavoin parempaa tukea, mahdollisesti nykyisten eurooppalaisten verkostojen kautta, jotka antavat käytännön apua, sekä tekemään tätä koskevia ehdotuksia;
- tarkastelemaan, voitaisiinko uhrien suojelusta laatia yksi kattava oikeudellinen väline yhdistämällä rikoksen uhreille maksettavista korvauksista 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/80/EY sekä uhrin asemasta rikosoikeudenkäyntimenettelyissä 15 päivänä maaliskuuta 2001 tehty neuvoston puitepäätös 2001/220/YOS näiden kahden säädöksen arvioinnin pohjalta.

Rahoitusohjelmia olisi käytettävä entistä enemmän kunkin ohjelman lainsäädäntöpuutteiden mukaisesti.

### 2.4 Yksilön oikeudet rikosoikeudenkäynnissä

Epäiltyjen ja syytettyjen oikeuksien suojelel rikosoikeudellisissa menettelyissä kuuluu unionin perusarvoihin, ja se on keskeinen

pyrittäessä säilyttämään jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus ja kansalaisten luottamus unionia kohtaan. Eurooppa-neuvosto painee sen vuoksi tyytyväisenä merkille, että neuvosto on hyväksynyt etenemissuunnitelman epäiltyjen tai syytettyjen henkilöiden prosessuaalisten oikeuksien vahvistamiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä. Kun etenemissuunnitelma on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön, se vahvistaa yksilön oikeuksia rikosoikeudellisissa menettelyissä. Tämä etenemissuunnitelma on vastedes osa Tukholman ohjelmaa.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- laatimaan etenemissuunnitelmassa suunniteltuja ehdotuksia suunnitelman panemiseksi täytäntöön joutuisasti siinä määrätyn edellytyksin;
- tarkastelemaan epäiltyjen ja syytettyjen henkilöiden prosessuaalisten vähimmäisoikeuksien muita tekijöitä ja arvioimaan, onko tämän alan yhteistyön tehostamiseksi syytä käyttää muita kysymyksiä, kuten syyttömyysolettaa.

### 2.5 Kansalaisten oikeuksien suojelel tietoyhteiskunnassa

Kun arvioidaan henkilön yksityisyyttä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, oikeus vapauteen on hallitseva oikeus. Oikeus yksityisyyteen ja oikeus henkilötietojen suojaan turvataan perusoikeuskirjassa. Unionin on tämän vuoksi vastattava haasteeseen, jonka henkilötietojen lisääntyvä vaihto ja tarve varmistaa yksityisyyden suoja luovat. Unionilla on oltava kattava strategia tietojen suojaamiseksi unionin sisällä ja sen suhteissa muihin maihin. Sen olisi tässä yhteydessä edistettävä tietosuojaa koskevissa unionin välineissä ja yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä vuonna 1981 tehdystä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa vahvistettujen periaatteiden soveltamista sekä edistettävä tähän yleissopimukseen liittymistä. Sen on myös ennakoitava ja säänneltävä olosuhteita, joissa viranomaisten puuttuminen näiden oikeuksien käyttämiseen on perusteltua, ja sovellettava tietosuojaperiaatteita yksityisyyden piirissä.

Unionin on käsiteltävä tarvetta henkilötietojen vaihdon lisäämiseen ja varmistettava samalla, että yksityisyyden suojaa kunnioitetaan ehdottomasti. Eurooppa-neuvosto on vakuuttunut siitä, että tekniikan kehittyminen tuo tullessaan paitsi uusia haasteita henkilötietojen suojaamiselle, myös uusia mahdollisuuksia suojata henkilötiedot paremmin.

Perusperiaatteet, kuten henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen rajaaminen, oikeasuhteisuus ja laillisuus, tietojen säilytysajan rajoittaminen, tietoturva ja luottamuksellisuus sekä yksilön oikeuksien kunnioittaminen, kansallisten riippumattomien viranomaisten suorittama valvonta ja tehokas oikeussuojan saatavuus on varmistettava ja perustettava kattava suojajärjestelmä. Näitä kysymyksiä tarkastellaan myös 4 luvussa tarkoitettua EU:n sisäisen turvallisuuden tiedonhallintastrategian yhteydessä.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- arvioimaan tietosuojaa koskevien eri välineiden toimivuutta ja tekemään tarvittaessa uusia lainsäädäntö- ja muita aloitteita edellä mainittujen periaatteiden tosiasiallisen soveltamisen turvaamiseksi;
- tekemään ehdotuksen suositukseksi tietosuojaa ja mahdollisesti tiedonsiirtoa koskevien sopimusten neuvottelemiseksi Amerikan yhdysvaltojen kanssa lainvalvontatarkoituksia varten tietojen vaihtoa, yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa käsittelevän EU:n ja Yhdysvaltojen korkean tason kontaktiryhmän työn pohjalta;
- tarkastelemaan kolmansien maiden kanssa lainvalvontatarkoituksia varten tehtävien tietosuojasopimusten keskeisiä tekijöitä; näihin sopimuksiin voivat tarvittaessa sisältyä yksityisten hallussa olevia tietoja ja ne perustuvat tietosuojan korkeaan tasoon;
- tehostamaan tietosuojaperiaatteiden noudattamista kehittämällä asianmukaisia uusia teknologioita siten, että parannetaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä etenkin tutkimuksen alalla;
- tarkastelemaan eurooppalaisen sertifiointijärjestelmän käyttöönottoa yksityisyyden suojan huomioon ottavia teknologioita, tuotteita ja palveluja varten;
- toteuttamaan tiedotuskampanjoita erityisesti yleisön tietoisuuden lisäämiseksi.

Unionin on laajemmissa yhteyksissä oltava kantavana voimana kehitettäessä ja edistettäessä henkilötietojen suojaa koskevia kansainvälisiä normeja, jotka perustuvat tietosuojaa koskeviin unionin välineisiin ja yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä vuonna 1981 tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen, ja sovittaessa asianmukaisista kahden tai monenvälisistä välineistä.

## 2.6 Osallistuminen unionin demokraattiseen toimintaan

Eurooppa-neuvosto muistuttaa, että päätöksenteon avoimuus, asiakirjojen saatavuus ja hyvä hallintotapa edistävät kansalaisten osallistumista unionin demokraattiseen toimintaan. SEU-sopimuksen 11 artiklaan sisällytetty mahdollisuus unionin kansalaisten tekemään aloitteeseen luo uuden mekanismin kansalaisten osallistumista varten. Tästä mekanismista olisi nopeasti tehtävä todellisuutta.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- tarkastelemaan, miten päätöksenteon avoimuus, asiakirjojen saatavuus ja hyvä oikeudenkäyttö olisi parasta varmistaa, kun otetaan huomioon Lissabonin sopimuksen tarjoamat uudet mahdollisuudet, ja tekemään tätä koskevia asianmukaisia ehdotuksia.

Vuonna 2014 pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja ajatellen olisi pohdittava huolellisesti, miten kansalaisia kannustettaisiin äänestämään. Äänestysvilkkkaus on laskenut 20 prosentilla vuodesta 1979, vaikka Euroopan parlamentin toimivalta toisena lainsäätäjänä on samaan aikaan huomattavasti lisääntynyt. Olisi tarkasteltava esimerkiksi sellaisia toimenpiteitä kuin vaaliluetteloon rekisteröitymisen helpottaminen.

Eurooppa-neuvosto kehottaa lisäksi komissiota ennen joulukuuta 2012

- laatimaan Eurooppa-neuvostolle selvityksen Euroopan parlamentin vaaleja koskevista kansallisista käytännöistä ja perinteistä sekä ehdottamaan selvityksen perusteella, miten voitaisiin ottaa käyttöön Euroopan parlamentin vaalien yleinen vaalipäivä. Eurooppa-neuvosto harkitsee selvityksen perusteella tapoja edetä asiassa.

## 2.7 Oikeus suojeluun jäsenvaltioiden ulkopuolella

Unionin kansalaisella, joka matkustaa tai asuu sellaisessa kolmannessa maassa, jossa hänen jäsenvaltiollaan ei ole edustusta, on oikeus saada suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Tästä perussopimukseen kirjattua oikeudesta ei ole tiedotettu kovin hyvin, ja sen täysimääräiseksi soveltamiseksi tarvitaankin lisätoimia. Tähän oikeuteen liittyen voitaisiin toteuttaa kohdennettuja tiedotuskampanjoita.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- tarkastelemaan asianmukaisia suojelua helpottavia yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteitä SEUT-sopimuksen 23 artiklan mukaisesti.

## 3. IHMISTEN ELÄMÄN HELPOTTAMINEN: LAIN JA OIKEUDEN EUROOPPA

Eurooppa-neuvosto totesi Tampereella 1999 pidetyssä kokouksessaan, että tehostettu oikeudellisten päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen ja tarpeellinen lainsäädännön lähentäminen parantaisivat viranomaisten välistä yhteistyötä ja yksilön oikeuksien oikeudellista suojaa ja että vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen olisi oltava oikeudellisen yhteistyön peruskivi sekä yksityisoikeudellisissa että rikosasioissa. Tämä periaate on nyt kirjattu perussopimukseen.

Eurooppa-neuvosto totesi vuonna 2004 hyväksytyssä Haagin ohjelmassa, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteutumiseksi on vahvistettava keskinäistä luottamusta kehittämällä asteittain eurooppalaista oikeuskulttuuria, jossa yhdistyvät oikeusjärjestelmien monimuotoisuus ja eurooppalaisen oikeuden mukanaan tuoma yhtenäisyys. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien olisi kyettävä toimimaan yhdessä johdonmukaisesti ja tehokkaasti kansallisia oikeusperinteitä kunnioittaen.

Unionin olisi vastaisuudessaakin lujitettava keskinäistä luottamusta jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin vahvistamalla vähimmäisoikeudet, joita tarvitaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kehittämiseksi, ja vahvistamalla vähimmäissäännöt, jotka koskevat perussopimuksessa määriteltyjen rikosten ja seuraamusten määrittelyä. Euroopan oikeudenkäyttöalueen on annettava kansalaisille myös mahdollisuus käyttää oikeuksiaan kaikkialla unionin alueella lisäämällä huomattavasti tietoisuutta oikeuksista ja parantamalla kansalaisten oikeussuojan saatavuutta.

Eurooppa-neuvosto korostaa tämän osalta yksittäiset oikeuden alat ylittävän sähköisen oikeudenkäytön horisontaalista merkitystä. Se olisi otettava käyttöön kaikilla yksityis-, rikos- ja hallinto-oikeuden aloilla, jotta parannettaisiin oikeussuojan saatavuutta ja tehostettaisiin hallinto- ja oikeusviranomaisten yhteistyötä.

### 3.1 Vastavuoroisen tunnustamisen täytäntöönpanon edistäminen

Eurooppa-neuvosto panee tyytyväisenä merkille, että neuvoston vuonna 2000 hyväksymien vastavuoroista tunnustamista koskevien kahden ohjelman täytäntöönpanossa on edistytty merkittäväällä tavalla, ja korostaa, että jäsenvaltioiden olisi toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet saattaakseen EU:n tasolla sovitut säännöt osaksi kansallista lainsäädäntöä. Eurooppa-neuvosto korostaa, että samalla on arvioitava näiden toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja jatkettava vastavuoroista tunnustamista koskevaa työskentelyä.

#### 3.1.1 Rikosoikeus

Rajatyylittävän rikollisuuden vuoksi oikeudellista yhteistyötä olisi pyrittävä tehostamaan entisestään. Hyväksytyjen välineiden on oltava ”käyttäjätasoisempia”, ja niissä on keskityttävä rajatyylittävässä yhteistyössä jatkuvasti esiin tuleviin ongelmiin, kuten määräaikoja ja kielijärjestelyjä tai suhteellisuusperiaatetta koskeviin kysymyksiin. Joitakin periaatekysymyksiä olisi niin ikään ratkaistava, jotta vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvaa yhteistyötä voitaisiin tehostaa. Tiettyihin säädöksiä koskevissa neuvotteluissa toistuvasti esiintyviin ongelmiin saatetaan esimerkiksi joutua soveltamaan horisontaalista lähestymistapaa. Aineellisen ja prosessioikeuden tarpeen mukainen lähentäminen helpottanee vastavuoroista tunnustamista.

Vastavuoroisen tunnustaminen voitaisiin laajentaa koskemaan kaikentyyppisiä tuomioita ja oikeudellisia päätöksiä, jotka voivat oikeusjärjestelmästä riippuen olla joko rikosoikeudellisia tai hallinnollisia.

Rikoksen uhreille tai vaarassa oleville todistajille voidaan tarjota erityisiä suojelutoimenpiteitä, joiden olisi oltava tehokkaita unionin laajuisesti.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että olisi jatkettava toimia, joilla pyritään luomaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen pohjautuva kattava järjestelmä todisteiden saamiseksi asioissa, joilla on rajatyylittävä ulottuvuus. Alalla voimassa olevat välineet muodostavat nyt hajanaisen järjestelmän. Tarvitaan uusi lähestymistapa, joka perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen mutta jossa otetaan huomioon myös perinteisen keskinäistä oikeusapua koskevan järjestelmän joustavuus. Tätä uutta mallia voitaisiin soveltaa laajemmin, ja sen olisi asianomaiset toimenpiteet huomioiden katettava mahdollisimman monen tyyppiset todisteet.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- ehdottamaan vaikutusten arvioinnin suorittamisen jälkeen kattavaa järjestelmää, jolla korvattaisiin kaikki alalla voimassa olevat välineet, eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä esineiden, asiakirjojen ja tietojen hankkimiseksi rikosasian käsittelyä varten 18 päivänä joulukuuta 2008 tehty neuvoston puitepäätos 2008/978/YOS mukaan luettuna, ja joka kattaisi mahdollisimman pitkälle kaiken tyyppiset todisteet ja jossa asetettaisiin määräajat täytäntöönpanolle sekä rajoitettaisiin mahdollisimman paljon kieltäytymisperusteita;
- tutkimaan, voitaisiinko todisteiden hyväksyttävyyttä tällä alalla edistää muilla keinoin;
- tutkimaan, voisivatko pyynnön esittävän jäsenvaltion lainvalvonta- tai oikeusviranomaiset suorittaa tiettyjä tutkintatoimia olemalla yhteydessä pyynnön vastaanottavan valtion viranomaisiin ja näiden suostumuksella SEUT-sopimuksen 89 artiklan mukaisesti, ja tekemään tarvittaessa tätä koskevia ehdotuksia;
- tutkimaan, miten yhden jäsenvaltion viranomaiset voisivat saada nopeasti tietoja toisen jäsenvaltion yksityisiltä tai julkisilta yhteisöiltä pakkokeinoja käyttämättä tai kyseisen toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisten avulla;
- tutkimaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen arvioinnin tuloksia ja tekemään tarvittaessa ehdotuksia tehokkuuden ja yksilöiden oikeussuojan lisäämiseksi luovuttamisprosessissa soveltamalla vaiheittaista lähestymistapaa muihin vastavuoroista tunnustamista koskeviin välineisiin;
- laatimaan kattavan tutkimuksen nykyisistä oikeudellisista ja hallinnollisista esteistä, jotka haittaavat liikennetrikoksista määrättyjen seuraamusten ja hallinnollisten päätösten rajatyylittävää täytäntöönpanoa, ja tekemään tarvittaessa lisää lainsäädäntö- ja muita aloitteita liikenneturvallisuuden parantamiseksi unionissa.

Unionin olisi pyrittävä järjestelmälliseen tietojenvaihtoon ja pitkän aikavälin tavoitteena tietynlaisia oikeudenmenetyksiä koskevien tuomioiden vastavuoroiseen tunnustamiseen.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- tutkimaan oikeudenmenetysten käyttöä jäsenvaltioissa ja ehdottamaan neuvostolle toimenpideohjelman, johon kuuluu tietynlaisia oikeudenmenetyksiä koskevien tietojen vaihto, käyttäen pitkän aikavälin vaiheittaista lähestymistapaa, jossa asetetaan etusijalle tapaukset, joissa oikeudenmenetys todennäköisimmin vaikuttaa henkilökohtaiseen turvallisuuteen tai taloudelliseen toimintaan.

Oikeudellisen yhteistyön alalla Eurooppa-neuvosto korostaa, että jäsenvaltioiden ja Eurojustin on pantava kokonaisuudessaan täytäntöön Eurojustin vahvistamisesta 16 päivänä joulukuuta 2008 tehty neuvoston päätös 2009/426/YOS, joka yhdessä Lissabonin sopimuksen kanssa tarjoaa tilaisuuden kehittää Eurojustia edelleen tulevana vuosina, myös tutkintatoimien aloittamisessa ja toimivaltaristiriitojen ratkaisemisessa. Tuon säädöksen täytäntöönpanon arvioinnin pohjalta voitaisiin perussopimuksen asiainkuuluvien määräysten mukaisesti harkita uusia mahdollisuuksia, esimerkiksi Eurojustin kansallisten jäsenten valtuuksien lisäämistä, Eurojustin kollegion valtuuksien vahvistamista tai Euroopan syyttäjänviraston perustamista.

### 3.1.2 Yksityisoikeus

Yksityisoikeudellisten asioiden osalta Eurooppa-neuvosto katsoo, että Tukholman ohjelman voimassaoloaikana olisi jatkettava kaikkien välitoimenpiteiden (täytäntöönpanomääräyksen) poistamisprosessia. Samalla täytäntöönpanomääräyksen poistamiseen liitetään myös joitakin takeita, jotka voivat olla joko prosessioikeutta tai lainvalintasääntöjä koskevia toimenpiteitä.

Vastavuoroista tunnustamista olisi lisäksi laajennettava sellaisille aloille, joilla sitä ei tällä hetkellä sovelleta mutta jotka ovat jokapäiväisen elämän kannalta keskeisiä, kuten perintöön ja testamenttiin, aviovarallisuussuhteisiin ja puolisoitten erilleen muuttamisen varallisuus oikeudellisiin seurauksiin, ottaen samalla huomioon jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät ja oikeusjärjestyksen perusteet sekä kansalliset perinteet tällä alalla.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että lainvalintasääntöjen yhdenmukaistamista unionin tasolla koskevaa prosessia olisi jatkettava aloilla, joilla se on tarpeen, kuten asumus- ja avioerojen osalta. Se voisi koskea myös yhtiöoikeutta, vakuutus sopimuksia ja vakuuksia.

Eurooppa-neuvosto korostaa myös, että on tärkeää aloittaa yksityisoikeudellisen yhteistyön alalla tähän mennessä hyväksyttyjen välineiden konsolidointityö. Ensimmäiseksi olisi parannettava unionin lainsäädännön johdonmukaisuutta yksinkertaistamalla

voimassa olevia välineitä. Olisi pyrittävä varmistamaan välineiden johdonmukaisuus ja käyttäjäystävällisyys, jolloin varmistetaan myös niiden tehokkaampi ja yhdenmukaisempi soveltaminen.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- arvioimaan, mitä takeita täytäntöönpanomääräyksen poistamiseen on liitettävä ja miten ne voitaisiin yksinkertaistaa;
- arvioimaan, onko konsolidointi ja yksinkertaistaminen perusteltua unionin voimassa olevan lainsäädännön johdonmukaisuuden parantamiseksi;
- toteuttamaan jatkotoimia äskettäisen tutkimuksen pohjalta, jossa selvitettiin väestörekisteriasiakirjojen ja niitä koskeviin rekistereihin pääsyn osalta esille tulevia mahdollisia ongelmia.

Komissio voisi tulosten perusteella tehdä asianmukaisia ehdotuksia ottamalla huomioon jäsenvaltioiden erilaiset oikeusjärjestelmät ja -perinteet. Lyhyellä aikavälillä voitaisiin ajatella järjestelmää, jonka avulla kansalaiset voivat saada omat väestörekisteriasiakirjansa vaivattomasti. Pitkällä aikavälillä saatettaisiin harkita, olisiko väestörekisteriasiakirjojen vaikutusten vastavuoroinen tunnustaminen asianmukaista ainakin joillakin aloilla. Tällä erityisalalla olisi otettava huomioon kansainvälisessä väestörekisteritoimikunnassa tehty työ.

### 3.2 Keskinäisen luottamuksen lujittaminen

Vastavuoroinen tunnustaminen johtaa siihen, että kansallisilla ratkaisuilla on vaikutuksia myös muissa jäsenvaltioissa ja erityisesti niiden oikeusjärjestelmissä. Keskinäistä luottamusta lujittavat toimenpiteet ovat sen vuoksi tarpeen, jotta tällaisen kehityksen edut saadaan täysin hyödynnettyä.

Unionin olisi tuettava jäsenvaltioiden pyrkimyksiä parantaa oikeusjärjestelmiensä tehokkuutta edistämällä parhaiden toimintatapojen vaihtoa ja oikeudenkäytön uudistamiseen liittyvien innovoivien hankkeiden kehittämistä.

#### 3.2.1 Koulutus

Tuomarien (myös hallintotuomioistuimissa toimivien), syyttäjien ja oikeuslaitoksen muun henkilöstön koulutus on olennaisen tärkeää keskinäisen luottamuksen lujittamiseksi (ks. myös kohta 1.2.6). Unionin olisi jatkettava koulutuksen lisäämiseen tähtäävien toimien tukemista ja tehostamista SEUT-sopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisesti.



### 3.2.2 Verkostojen kehittäminen

Eurooppa-neuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden johtavien virkamiesten yhteydenpito oikeus- ja sisäasioihin kuuluvilla aloilla on arvokasta ja että unionin olisi edistettävä sitä mahdollisimman paljon. Verkostoja voisivat kansallisista rakenteista riippuen muodostaa johtavat poliisipäälliköt tai syyttäjät, koulutuslaitosten johtajat, vankeinhoitolaitosten johtajat ja tullihallintojen pääjohtajat. Näille verkostoille olisi tarpeen mukaan myös tiedotettava sisäisen turvallisuuden pysyvän komitean (COSI) työskentelystä, tai niiden olisi voitava osallistua järjestäytyntä rikollisuutta koskevan uhkakuva-arvion ja unionin muiden strategisten välineiden laatimiseen. Tällaisten verkostojen tapaamisiin olisi pääasiassa käytettävä olemassa olevia rakenteita, esimerkiksi Europolia, Eurojustia ja Frontexia, tai puheenjohtajavaltion olisi isäntämaana kutsuttava ne koolle. Alalla toimivien ammattilaisten muiden verkostojen olisi myös edelleen saatava unionin tukea. Tällaisia ovat esimerkiksi Euroopan tuomarineuvostojen verkosto ja Euroopan unionin korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto.

### 3.2.3 Arviointi

Muiden alojen tavoin myös oikeusasioita koskevaa vastavuoroista tunnustamista on kehitettävä yhdessä arvioinnin tehostamisen yhteydessä, mikä koskee sekä ennako- että jälkiarviointia (ks. myös kohta 1.2.5).

### 3.2.4 Välineiden tehostaminen

Eurooppa-neuvosto kehottaa tehostamaan tuomarien, syyttäjien ja kaikkien muiden oikeusalalla toimivien toimintavalmiuksia ja työvälineitä. Eurooppa-neuvosto kehottaa tätä varten lisäämään Eurojustin sekä yksityis- ja rikosoikeuden alan Euroopan oikeudellisten verkostojen osallistumista, millä parannettaisiin kaikkien alalla toimivien yhteistyötä ja valmiuksia unionin lainsäädännön tehokkaaseen soveltamiseen. Tähän mennessä kehitettyjen sähköisten välineiden parantamiseen tähtävää työtä olisi jatkettava, ja tähän olisi osoitettava tarvittavat voimavarat.

### 3.2.5 Täytäntöönpano

Eräänä unionin painopisteenä olisi oltava jo tehtyjen päätösten täytäntöönpano. Tämä olisi toteutettava usealla tavalla: osallistamalla unionin lainsäädännön täytäntöönpanoon entistä tiiviimmin, käyttämällä rahoitusvälineitä entistä paremmin, lisäämällä tuomarien ja muiden alan ammattilaisten koulutusta sekä tehostamalla arviointijärjestelmiä ja käytännön toimenpiteitä.

Komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen asemaan vaikuttamatta täytäntöönpano on pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulla, mutta koska vastavuoroista tunnustamista koskevat välineet ovat yhteisiä, unionin olisi osallistuttava enemmän niiden

täytäntöönpanoon kokemusten ja parhaiden toimintatapojen vaihdon mahdollistamalla.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- varmistamaan tietojenvaihdon laatimalla yhdessä yksityis- ja rikosoikeuden asiantuntijoiden ja jäsenvaltioiden kanssa käsikirjoja tai kansallisia tiedotteita vastavuoroista tunnustamista koskevien välineiden käytöstä samaan tapaan kuin eurooppalaisen pidätysmääräyksen kohdalla on tehty. Kuta-kin tähän mennessä hyväksyttyä välinettä kohti olisi pyrittävä laatimaan käsikirja tai kansallinen tiedote viisivuotiskauden loppuun mennessä.

Eurooppa-neuvosto katsoo myös, että kaikkia nykyaikaisia sähköisiä viestintävälineitä olisi hyödynnettävä täysimääräisesti ja että oikeusviranomaisten käyttöön olisi mahdollisimman pian annettava välineet suojattua sähköistä viestintää varten, jotta taataan turvallinen yhteydenpito. Unionin olisi myös painotettava videokokousten käyttöä ja tukea käännösohjelmien kehittämiselle niiden saamiseksi mahdollisimman täsmällisiksi. Tällaista kehitystä olisi edesautettava toteuttamalla sähköisen oikeudenkäytön toimintasuunnitelma, ja niiden olisi oltava osa sen toteuttamista. Lisäksi olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla tehostetaan tietosuojasäännöt täysin huomioon ottavaa toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä henkilöiden vakinaisena asuinpaikkanaan käyttämien osoitteiden selville saamiseksi asiakirjojen tiedoksi antamisen yhteydessä.

### 3.2.6 Vapaudenmenetys

Eurooppa-neuvosto katsoo, että olisi pyrittävä lujittamaan keskinäistä luottamusta ja tehostamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen käyttöä vapaudenmenetyksen alalla. Parhaiden toimintatapojen vaihtoa olisi pyrittävä edistämään ja Euroopan neuvoston hyväksymien Euroopan vankiläsääntöjen täytäntöönpanoa olisi tuettava. Lisäksi voitaisiin käsitellä esimerkiksi vankeusrangaistusten vaihtoehtoja, vapaudenmenetystä koskevia oikeudellisia hankkeita ja vankilahallinnon parhaita toimintatapoja. Komissiota kehoitetaan jatkamaan asian käsittelyä Lissabonin sopimuksen tarjoamien mahdollisuuksien puitteissa.

## 3.3 Yhteisten vähimmäissääntöjen kehittäminen

Unioni voi hyväksyä yhteisiä vähimmäissääntöjä, jos se on tarpeen tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rikosasioissa. Eurooppa-neuvosto katsoo, että tietyn asteinen lainsäädäntöjen lähentäminen on tarpeen, jotta edistettäisiin esillä olevia asioita koskevaa yhteistä näkemystä tuomarien ja syyttäjien keskuudessa ja siten mahdollistettaisiin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltaminen asianmukaisesti ja ottamalla huomioon jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja -perinteiden keskinäiset erot.

### 3.3.1 Rikosoikeus

Rikolliseen toimintaan olisi sovellettava yhteisiä rikosten määritelmiä ja yhteisiä enimmäisseuraamusten vähimmäistasoja, kun kyse on erityisen vakavasta rikollisuudesta, jolla on tällaisten rikosten luonteen tai vaikutusten taikka niiden erityisen yhteisen torjumisen tarpeen johdosta rajatylittäviä vaikutuksia. Nämä ovat SEUT-sopimuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja vakavia rikoksia. Etusijalle olisi asetettava terrorismi, ihmiskauppa, laiton huumausainekauppa, naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsiporno sekä tietokonerikollisuus.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- tarkastelemaan, onko lainsäädäntöjen lähentäminen hyväksyttyjen puitepäätösten osalta riittävää, raportoimaan, onko tarpeen ottaa käyttöön yhteisiä määritelmiä ja seuraamuksia sekä harkitsemaan uusien lainsäädäntöehdotusten tekemistä, jos lähentäminen on tarpeen.

Rikosten tai niiden määritelmien lähentämisen ja kaksoisrangaistavuussäännön välistä suhdetta vastavuoroisen tunnustamisen puitteissa olisi tutkittava tarkemmin. Komissiota kehoitetaan laatimaan asiasta selvitys neuvostolle. Eräs näistä selvitettävistä kysymyksistä voi olla se, onko tarpeen ja mahdollista lähentää tai määritellä sellaisia rikoksia, joihin ei sovelleta kaksoisrangaistavuutta.

Rikosoikeudellisia säännöksiä olisi otettava käyttöön vain silloin, kun niiden katsotaan olevan suojeltavien etujen vuoksi välttämättömiä, ja niitä olisi pääsääntöisesti käytettävä vasta viimeisenä keinona.

Rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevia vähimmäissääntöjä voidaan myös ottaa käyttöön, jos jäsenvaltioiden rikoslakien ja -asetusten lähentäminen osoittautuu olennaisen tärkeäksi, jotta voidaan varmistaa yhdenmukaistamistoimenpiteiden kohteena olevan unionin politiikan tehokas täytäntöönpano.

Eurooppa-neuvosto korostaa, että unionin eri välineisiin sisältyvien rikosoikeudellisten säännösten on tärkeää olla keskenään johdonmukaisia, ja kehottaa neuvostoa

- suorittamaan rikoslainsäädännön mallisäännösten valmistelutyön sekä neuvostoa ja komissiota jatkamaan yhdessä Euroopan parlamentin kanssa sen pohdintaa, miten unionin eri välineisiin sisältyvien rikosoikeudellisten säännösten johdonmukaisuutta voidaan parantaa;

ja komissiota

- tarkastelemaan mahdollisuuksia käyttää nykyisiä ohjelmia jäsenvaltioiden sellaisten kokeiluhankkeiden rahoitukseen, joilla testataan vankeusrangaistuksen vaihtoehtoja.

### 3.3.2 Yksityisoikeus

Täytäntöönpanomääräyksen poistamiseen liitetään erityisesti vastaajan poissa ollessa annettujen tuomioiden osalta joitakin takeita, jotka voivat olla joko prosessioikeutta tai lainvalintasääntöjä koskevia toimenpiteitä (esimerkiksi oikeus tulla kuuluksi, asiakirjojen tiedoksianto, lausuntojen antamisen vaatima aika jne.). Tärkein toimintapoliittinen tavoite siviiliprosessioikeuden alalla on se, etteivät jäsenvaltioiden väliset rajat saisi estää yksityisoikeudellisten asioiden ratkaisemista, oikeudenkäyntimenettelyjen aloittamista eivätkä yksityisoikeudellisissa asioissa tehtyjen päätösten täytäntöönpanoa. Tampereella pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmät ja Haagin ohjelma: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa, ovat edistäneet merkittävästi tämän tavoitteen saavuttamista. Eurooppa-neuvosto toteaa kuitenkin, että unionin tämän alan välineiden tehokkuudessa on vielä parantamisen varaa.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- antamaan aluksi selvityksen unionin nykyisen siviiliprosessioikeudellisen järjestelmän toimivuudesta rajat ylittävissä tilanteissa ja tekemään tämän selvityksen perusteella ehdotuksen, jolla pyritään parantamaan unionin voimassa olevan lainsäädännön johdonmukaisuutta;
- arvioimaan, myös voimassa olevien asetusten pian tehtävien tarkistusten yhteydessä, onko tarpeen määritellä tuomioiden ja päätösten rajatylittävää täytäntöönpanoa varten siviiliprosessia koskevat yhteiset vähimmäisvaatimukset tai mallisäännöt esimerkiksi asiakirjojen tiedoksiantoa, todisteiden vastaanottamista, tarkistusmenettelyjä ja täytäntöönpanoa varten sekä määritellä vanhempainvastuuta koskevien päätösten tunnustamiseen liittyvät vähimmäisvaatimukset, ja tekemään tarvittaessa niitä koskevia ehdotuksia;
- jatkamaan tarpeen mukaan yhteisiä lainvalintasääntöjä koskevaa työskentelyä.

## 3.4 Euroopan oikeudenkäyttöalueen kansalaisille tarjoamat hyödyt

### 3.4.1 Oikeussuojan saatavuuden helpottaminen

Oikeussuojan saatavuutta Euroopan oikeudenkäyttöalueella on helpotettava, erityisesti rajatylittävissä menettelyissä. Samaan aikaan on jatkettava vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenetelmien parantamista varsinkin kuluttajaoikeuden alalla. Ihmisiä on autettava voittamaan kielelliset esteet, jotka haittaavat oikeussuojan saamista.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että sähköinen oikeudenkäyttö tarjoaa erinomaisen tilaisuuden helpottaa oikeussuojan saatavuutta. Neuvoston marraskuun 2008 lopussa hyväksymässä monivuotisessa Euroopan sähköisen oikeuden toimintaohjelmassa määritellään Euroopan sähköisen oikeudenkäytön toimien kehittämispuitteet vuoden 2013 loppuun saakka. Euroopan sähköisen oikeudenkäytön portaalien avulla kansalaiset tulevat olemaan paremmin perillä oikeuksistaan ja voivat saada eri oikeusjärjestelmiä koskevia tietoja ja palveluja. Videokokouksia olisi hyödynnettävä entistä paremmin esimerkiksi siksi, että uhrit säästyisivät turhalta matkustamiselta ja oikeuskäsittelyyn osallistuminen aiheuttamalta stressiltä. Eräät kansalliset rekisterit on tarkoitus vähitellen liittää toisiinsa tietosuojasääntöjen mukaisesti (esimerkiksi maksukyvyttömyys-, tulkki-, kääntäjä- ja testamenttirekisterit). Jotkin olemassa olevat tietokannat voidaan myös osittain sisällyttää portaalien (esimerkiksi eurooppalainen kaupparekisteripalvelu EBR ja eurooppalainen kiinteistötietopalvelu EULIS). Eräät eurooppalaiset ja kansalliset rajatylittävät menettelyt (esimerkiksi eurooppalainen maksamismääräys, eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely tai sovittelumenettely) voitaisiin keskipitkällä aikavälillä hoitaa sähköisesti. Sähköisen oikeudenkäytön hankkeen yhteydessä voitaisiin lisäksi edistää sähköisten allekirjoitusten käyttöä.

Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa, komissiota ja jäsenvaltioita

- luomaan tosiasialliset edellytykset, joilla asianosaiset voivat olla yhteydessä tuomioistuimiin sähköisesti oikeudenkäyntimenettelyjen aikana. Tätä varten olisi sähköisen oikeudenkäytön portaalien kautta annettava saataville dynaamisia lomakkeita tiettyjä eurooppalaisia menettelyjä, esimerkiksi eurooppalaista maksamismääräysmenettelyä ja eurooppalaista vähäisiin vaatimuksiin sovellettavaa menettelyä varten. Tässä vaiheessa oikeusviranomaisten välistä sähköistä viestintää olisi tehostettava ratkaisevasti sähköisen oikeudenkäytön soveltamisalueella.

Lisäksi Eurooppa-neuvosto rohkaisee unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita

- ponnistelemaan sähköistä oikeudenkäyttöä koskevan toimintasuunnitelman toteuttamiseksi täysimääräisesti. Samalla komissiota kehoitetaan tekemään rahoituskehyksen mukaisia ehdotuksia, jotka koskevat sähköisen oikeudenkäytön hankkeiden ja erityisesti laajojen horisontaalisten tietotekniikka-hankkeiden riittävää rahoitusta.

Tiettyä asiakirjojen laillistamista koskevat muodollisuudet häiritsevät niin ikään oikeussuojan toteutumista tai kuormittavat kansalaisia liiaksi. Koska uudet teknologiat, kuten digitaaliset allekirjoitukset, tarjoavat monenlaisia mahdollisuuksia, unionin olisi

harkittava asiakirjojen laillistamiseen liittyvien kaikkien muodollisuuksien poistamista jäsenvaltioiden väliltä. Tarvittaessa olisi harkittava alkuperäisten eurooppalaisten asiakirjojen käyttöönottoa pitkällä aikavälillä.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- tarkastelemaan mahdollisuutta luopua asiakirjojen laillistamista koskevista muodollisuuksista jäsenvaltioiden välillä ja tekemään asiaa koskevan ehdotuksen.

#### 3.4.2 Taloudellisen toiminnan tukeminen

Euroopan oikeudenkäyttöalueen avulla olisi tuettava taloudellista toimintaa sisämarkkinoilla.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- arvioimaan tiettyjen unionin tason väliaikaisten toimenpiteiden ja turvaamistoimien käyttöönoton tarvetta ja toteutettavuutta, jotta estettäisiin esimerkiksi varojen katoaminen ennen saatavan perintää;
- tekemään vuosien 2006 ja 2008 vihreiden kirjojen pohjalta asianmukaisia ehdotuksia tuomioiden täytäntöönpanon tehostamiseksi unionissa pankkitalletusten ja velallisten omaisuuden osalta.

Tällaisia toimenpiteitä suunniteltaessa olisi otettava huomioon, miten ne vaikuttavat yksityisyyttä koskevaan oikeuteen ja kansalaisten henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen.

Eurooppa-neuvosto vahvistaa, että eurooppalaisen sopimusoikeuden yhteisenä viitekehyksenä olisi pidettävä joukkoa ei-sitovia peruseräitteitä, määritelmiä ja mallisääntöjä, joita unionin tason lainsäätäjät voisivat käyttää parantaakseen lainsäädäntöprosessin johdonmukaisuutta ja laatua. Komissiota kehoitetaan tekemään yhteistä viitekehystä koskeva ehdotus.

Tämänhetkinen finanssikriisi on korostanut tarvetta säännellä rahoitusmarkkinoita ja ehkäistä väärinkäytöksiä. Myös kauppaoikeutta koskevia lisätoimenpiteitä on tarkasteltava ja luotava selkeät sääntelypuitteet, joissa erityisesti pienet ja keski-suuret yritykset voivat täysin hyödyntää sisämarkkinoita voidakseen kasvaa ja toimia rajojen yli samalla tavoin kuin kotimarkkinoillaan. On tarpeen tarkastella mahdollisuutta laatia yhteisiä sääntöjä yhtiöoikeuteen sovellettavan lain määrittelystä, pankkien maksukyvyttömyydestä ja saatavien siirtämisestä. Sopimusoikeutta koskevaa kysymystä on myös tarkasteltava lähemmin.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- tarkastelemaan, onko näillä aloilla tarpeen toteuttaa toimenpiteitä, ja tekemään tarvittaessa asiaa koskevia ehdotuksia.

### 3.5 Unionin kansainvälisen toiminnan lisääminen oikeuden alalla

#### 3.5.1 Yksityisoikeus

Eurooppa-neuvosto pitää erittäin tärkeänä, että unionin ulkoiset edut ja painopisteet yksityisoikeudellisen yhteistyön alalla määritellään selkeästi, jotta vuorovaikutus kolmansien maiden kanssa tapahtuisi turvatussa oikeudellisessa ympäristössä.

Tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskeva vuoden 1988 Luganon yleissopimus on avoin muiden valtioiden liittymistä varten, ja unionin olisi yhteistyössä muiden sopimuspuolten kanssa arvioitava, mitä kolmansia maita voitaisiin rohkaista liittymään siihen.

Unionin olisi käytettävä kansainvälistä yksityisoikeutta koskevan Haagin konferenssin jäsenyyttään hyväksi edistääkseen aktiivisesti mahdollisimman laajaa liittymistä alan tärkeimpiin yleissopimuksiin ja tarjotakseen muille valtioille mahdollisimman paljon apua näiden välineiden asianmukaista täytäntöönpanoa varten. Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa, komissiota ja jäsenvaltioita rohkaisemaan kaikkia kumppanimaita liittymään unionille erityisen merkittäviin yleissopimuksiin.

Tapauksissa, joissa unionin ja kumppanimaiden välisiä suhteita varten ei ole oikeudellista kehystä ja joissa uuden monenvälisen yhteistyön kehittäminen ei ole unionin kannalta mahdollista, olisi tutkittava, voidaanko tapauskohtaisesti ajatella vaihtoehtona kahdenvälisiä sopimuksia.

Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja komissiota

- laatimaan yksityisoikeuden alalla tulevana vuosina sovellettavan strategian, joka on johdonmukainen unionin yleisen ulkoisen toiminnan kanssa.

#### 3.5.2 Rikosoikeus

Rikosoikeuden alalla on määriteltävä painopisteet keskinäistä oikeusapua ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevien sopimusten neuvottelemista varten. Unionin olisi edistettävä aktiivisesti kumppanimaiden mahdollisimman laajaa liittymistä tämän alan tärkeimpiin ja toimivimpiin yleissopimuksiin ja tarjottava muille valtioille mahdollisimman paljon apua näiden välineiden asianmukaista täytäntöönpanoa varten. Unionin toimielinten olisi varmistettava unionin ja kansainvälisen oikeusjärjestyksen mahdollisimman suuri keskinäinen johdonmukaisuus. Synergiaa Euroopan neuvoston työskentelyn kanssa olisi harkittava mahdollisuuksien mukaan.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota, neuvostoa ja Euroopan parlamenttia tarpeen mukaan

- kehittämään toimintapolitiikan, jolla pyritään tekemään kansainvälistä oikeudellista yhteistyötä koskevia sopimuksia ensisijaisten kolmansien maiden kanssa tai kansainvälisissä järjestöissä. Painopistemaista päätettäessä olisi otettava huomioon varsinkin seuraavat perusteet: strateginen suhde, onko

maan kanssa jo kahdenvälisiä sopimuksia, hyväksyykö kyseinen maa ihmisoikeusperiaatteet, tekeekö se yhteistyötä unionin kanssa yleensä ja sen jäsenvaltioiden kanssa, sekä lainvalvonta- ja oikeudellisen yhteistyön painopisteet;

- edistämään parhaiden toimintatapojen vaihtoa ja kokemusten jakamista unionin ulkopuolisten maiden, erityisesti laajentumisprosessiin kuuluvien maiden kanssa, hyödyntämään täysimääräisesti välineitä, joita unionilla on käytettävissään oikeusalan uudistusten edistämiseksi ja oikeusvaltion vahvistamiseksi, esimerkiksi kumppanuusohjelmia ja vertaisarviointoja, myös yhteistyössä Euroopan neuvoston kanssa;
- tarjoamaan jatkuvaa tukea kumppanimaiden oikeusjärjestelmille, jotta edistettäisiin oikeusvaltioperiaatteen noudattamista kaikkialla maailmassa;
- edistämään edelleen kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntöön kuuluvaa täydentävyysperiaatetta ja Rooman perussäännön velvoitteiden noudattamista.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota lisäksi

- toimittamaan vuonna 2010 neuvostolle luettelon maista, jotka ovat ilmaisseet halukkuutensa tehdä keskinäistä oikeusapua ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia sopimuksia unionin kanssa, sekä esittämään edellä mainittujen periaatteiden pohjalta arvion tällaisten sopimusten tekemisen asianmukaisuudesta ja kiireellisyydestä näiden tai muiden maiden kanssa.

## 4. SUOJELEVA EU

### 4.1 Sisäisen turvallisuuden strategia

Eurooppa-neuvosto on vakuuttunut siitä, että rajatylittäviltä uhkilta suojautumiseksi on olennaisen tärkeää tehostaa EU:n tason toimia samalla kun tehostetaan niiden yhteensovittamista alueellisten ja kansallisten toimien kanssa. Muun muassa terrorismi ja järjestäytynyt rikollisuus, laitton huumausainekauppa, korruptio, ihmiskauppa, ihmisten salakuljetus ja laitton asekauppa asettavat unionin sisäisen turvallisuuden edelleen koetukselle. Rajatylittävästä laajamittaisesta rikollisuudesta on tullut kiireellinen haaste, johon on vastattava selkeästi ja kattavasti. Unionin toimet tehostavat jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tekemää työtä ja parantavat sen tuloksia.

Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja komissiota

- määrittelemään kattavan unionin sisäisen turvallisuuden strategian erityisesti seuraavien periaatteiden pohjalta:
  - selkeä tehtävien jako unionin ja jäsenvaltioiden välillä tämän päivän haasteista muodostetun yhteisen näkemyksen mukaisesti,
  - perusoikeuksien, kansainvälisen suojelun ja oikeusvaltion kunnioittaminen,



- jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus,
- ennakoivan ja tiedusteluperusteisen toimintatavan soveltaminen,
- tarve soveltaa horisontaalista ja monialaista toimintatapaa, jonka avulla voidaan käsitellä monimutkaisia kriisejä, luonnonkatastrofeja tai ihmisen aiheuttamia katastrofeja,
- unionin virastojen tiivis yhteistyö ja niiden tietojenvaihdon tehostaminen edelleen,
- täytäntöönpanon ja järjeistämisen painottaminen sekä ennalta ehkäisevän toiminnan tehostaminen,
- alueellisten aloitteiden ja alueellisen yhteistyön käyttö,
- pyrkimys saada kansalliset tiedostamaan unionin heidän suojelemisekseen tekemän työn merkittävyys.

Sisäisen turvallisuuden strategian kehittämisen, seurannan ja täytäntöönpanon olisi oltava eräs SEUT-sopimuksen 71 artiklan nojalla perustetun sisäisen turvallisuuden komitean ensisijaisista tehtävistä. Sisäisen turvallisuuden strategian tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi se kattaa myös yhdenmukaisen rajavalvonnan turvallisuuskäsitteet ja tarvittaessa rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön, jolla on merkitystä sisäisen turvallisuuden alan operatiivisen yhteistyön kannalta.

Sisäisen turvallisuuden strategiassa olisi otettava huomioon myös unionin kehittämä ulkoisen turvallisuuden strategia samoin kuin unionin muut politiikat, erityisesti sisämarkkinoita koskevat. Samalla olisi otettava huomioon sen mahdolliset vaikutukset unionin suhteisiin sen naapurimaiden sekä varsinkin ehdokasmaiden ja mahdollisten jäsen ehdokkaiden kanssa, koska sisäinen turvallisuus on yhteydessä uhkien ulkoiseen ulottuvuuteen. Globaalissa maailmassa rikollisuudella ei ole rajoja. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella noudatettujen politiikkojen vähitellen vakiintuessa niiden olisi tuettava toisiaan ja oltava entistä johdonmukaisempia. Tulevina vuosina ne olisi sovitettava saumattomasti yhteen unionin muiden politiikkojen kanssa.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- tarkastelemaan, voitaisiinko perustaa sisäisen turvallisuuden rahasto, jolla edistetään sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanoa sen saamiseksi käytännössä toimivaksi.

## 4.2 Työvälineiden tehostaminen

Unionin turvallisuus edellyttää yhdenmukaista lähestymistapaa, jossa turvallisuusalan ammattilaiset käyttävät yhteisiä toimintatapoja, jakavat tiedot mahdollisimman tehokkaasti ja voivat tukeutua asianmukaiseen tekniseen infrastruktuuriin.

### 4.2.1 Yhteisen kulttuurin rakentaminen

Eurooppa-neuvosto korostaa, että kaikkien asiaankuuluvien kansallisella ja unionin tasolla toimivien keskinäistä luottamusta on lujitettava. Olisi kehitettävä aito eurooppalainen lainvalvontakulttuuri vaihtamalla kokemuksia ja hyviä toimintatapoja sekä järjestämällä yhteisiä kursseja ja harjoituksia kohdan 1.2.6 mukaisesti.

Eurooppa-neuvosto rohkaisee jäsenvaltioita suunnittelemaan järjestelmiä, joissa alalla toimivia kannustetaan rajatylittävään yhteistyöhön liittyvien tehtävien suorittamiseen ja jotka tällä tavoin edistävät unionin laajuista toimintaa kaikilla tasoilla.

### 4.2.2 Tiedonhallinta

Eurooppa-neuvosto panee tyytyväisenä merkille, että unionissa viime vuosina tapahtuneella kehityksellä on saatu aikaan huomattavasti valinnanvaraa ja laaja kirjo työvälineitä tietojen keräämiseksi, käsittelemiseksi ja jakamiseksi kansallisten viranomaisien ja muiden vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen eurooppalaisten toimijoiden välillä. Saatavuusperiaate vauhdittaa jatkossakin työskentelyä merkittävästi.

Eurooppa-neuvosto toteaa, että tietojen hallintaa ja vaihtoa kehitettäessä on noudatettava johdonmukaisuutta ja yhdistämistä, ja se kehottaa neuvostoa ja komissiota

- panemaan täytäntöön EU:n sisäisen turvallisuuden tiedonhallintastrategian<sup>(1)</sup>, johon kuuluu vahva tietosuojajärjestelmä. Sitä kehitettäessä on otettava johdonmukaisesti huomioon vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta varten asetetut painopisteet ja sisäisen turvallisuuden strategia niin, että tuetaan lainvalvonnan, oikeudellisen yhteistyön, rajavalvonnan ja pelastuspalvelun toimintavisiota.

Tämän vuoksi Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- arvioimaan tarvetta kehittää eurooppalainen tiedonvaihtomalli, joka perustuisi nykyisten välineiden arviointiin, mukaan lukien rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi 23 päivänä kesäkuuta 2008 tehty neuvoston päätös 2008/615/YOS ja päätöksen 2008/615/YOS täytäntöönpanosta 23 päivänä kesäkuuta 2008 tehty neuvoston päätös 2008/619/YOS (Prüm-puitteet) ja sekä Euroopan unionin lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta 18 päivänä joulukuuta 2006 tehty neuvoston puitepäätös 2006/960/YOS (niin sanottu ”ruotsalainen puitepäätös”) mukaan luettuina. Näillä arvioinneilla olisi määritettävä, toimivatko nämä välineet alun perin aiotulla tavalla ja vastaavatko ne tiedonhallintastrategian tavoitteita.

<sup>(1)</sup> Ks. neuvoston asiakirja 16637/09 JAI 873.



EU:n sisäisen turvallisuuden tiedonhallintastrategia perustuu

- käyttäjälähtöiseen kehittämiseen (tietojenvaihdon ja sen välineiden kehittäminen lainvalvonnan tarpeiden pohjalta),
- vahvaan tietosuojajärjestelmään, joka on yhdenmukainen tämän ohjelman 2 luvussa tarkoitetun henkilötietojen suojaamisstrategian kanssa,
- hyvin kohdennettuun tietojenkeruuseen sekä kansalaisten perusoikeuksien suojaamiseksi että toimivaltaisiin viranomaisiin kohdistuvan tietojen ylitarjonnan välttämiseksi,
- ohjaaviin periaatteisiin kolmansien maiden kanssa lainvalvontatarkoituksiin vaihdettavia tietoja koskevaa politiikkaa varten,
- tietoteknisten järjestelmien yhteentoimivuuteen, jolla varmistetaan tietosuojajärjestelmien periaatteiden täysimääräinen noudattaminen tällaisia järjestelmiä kehitettäessä
- eri työvälineiden järkeistämiseen, myös laajoja tietoteknisiä järjestelmiä koskevan työsuunnitelman hyväksymiseen,
- yleiseen yhteensovittamiseen, lähentämiseen ja johdonmukaisuuteen.

Unionissa ja kansallisesti on perustettava rakenteet, joilla varmistetaan eri tiedonhallintavälineiden käyttöönotto ja hallinnointi. Eurooppa-neuvosto kehottaa myös perustamaan komission ehdottamalla tavalla hallinnon, jolla on toimivalta ja valmiudet teknisesti kehittää ja hallinnoida laajamittaisia tietoteknisiä järjestelmiä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, kuten Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission joulukuussa 2006 ja lokakuussa 2007 antamissa yhteisissä lausumissa todetaan. Neuvoston olisi harkittava mahdollisia muita tehtäviä tiedonhallintastrategian pohjalta.

Neuvostossa ja Euroopan parlamentissa unionin matkustajarekisterijärjestelmän (PNR) perustamisesta käytyjen keskustelujen pohjalta Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- ehdottamaan vaikutusten arvioinnin perusteella PNR-järjestelmää koskevaa unionin toimenpidettä, jolla varmistetaan tietosuojan korkea taso ja jonka tarkoituksena on terrorismin ja vakavan rikollisuuden ehkäisy, paljastaminen, tutkiminen ja syytteen nostaminen.

#### 4.2.3 Tarvittavien teknisten välineiden saaminen käyttöön

Samalla kun se haluaa varmistaa yhtenäisyyden 2 luvussa tarkoitetun henkilötietojen suojaamisstrategian kanssa, Eurooppa-neuvosto korostaa, että uuden teknologian on pysyttävä lisääntyvän liikkuvuuden tasolla ja edistettävä sitä niin, että samalla varmistetaan ihmisten suojeleminen, turvallisuus ja vapaus.

Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa, komissiota, tarvittaessa Euroopan parlamenttia ja jäsenvaltioita

- laatimaan ja toteuttamaan toimintapolitiikkoja, joilla varmistetaan verkko- ja tietoturvallisuuden korkea taso koko unionissa ja tehostetaan kriittisten infrastruktuurien, myös tietojen ja viestintätekniikan sekä palveluinfrastruktuurien suojaamiseen, turvallisuusvalmiuksiin ja tietokykyyn tähtääviä toimenpiteitä;
- edistämään lainsäädäntöä, jolla varmistetaan verkkojen turvallisuuden erittäin korkea taso ja mahdollistetaan entistä nopeampi reagointi verkkohyökkäyksiin.

Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja komissiota myös

- varmistamaan, että sisäisen turvallisuuden strategian painopisteet on sovitettu käyttäjien todellisiin tarpeisiin ja että niissä korostetaan yhteentoimivuuden parantamista. Turvallisuusalan tutkimusta ja kehittämistä olisi tuettava julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla.

Eurooppa-neuvosto kehottaa

- jäsenvaltioita panemaan täytäntöön eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) mahdollisimman pian;
- komissiota arvioimaan, voidaanko rikosrekisteritietoja verkottamalla ehkäistä rikosten tekemistä (esimerkiksi valvomalla pääsyä tiettyihin ammatteihin, erityisesti lapsiin liittyviin), ja onko valvontatoimenpiteitä koskevaa tiedonvaihtoa mahdollista laajentaa;
- komissiota ehdottamaan ECRIS-järjestelmän lisäksi rekisteriä kolmansien maiden kansalaisista, jotka on tuomittu jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.

Eurooppa-neuvosto palauttaa mieltä, että on taattava 2 luvussa tarkoitettujen henkilötietojen suojaamisstrategian ja laajojen tietoteknisten järjestelmien perustamista koskevan työsuunnitelman keskinäinen johdonmukaisuus, ja kehottaa komissiota

- tekemään toteutettavuustutkimuksen eurooppalaisen poliisirikisteritietojärjestelmän (EPRIS) perustamistarpeesta ja lisäarvosta sekä raporttoimaan asiasta neuvostolle vuoden 2012 aikana;
- harkitsemaan, miten olemassa olevia tietokantoja voitaisiin kehittää edelleen lainvalvontatarkoituksiin noudattaen täysin tietosuojasääntöjä, jotta uutta teknologiaa käytettäisiin täysimääräisesti hyväksi kansalaisten suojelemiseksi;
- tarkastelemaan parhaita tapoja edistää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuksia vaihtaa tietoja väkivaltarikoksiin syyllistyvistä matkailijoista esimerkiksi näiden osallistuessa urheilutapahtumiin tai suuriin joukkotapahtumiin.

### 4.3 Tehokkaat toimintapolitiikat

#### 4.3.1 Eurooppalaisen lainvalvontayhteistyön tehostaminen

Unionin lainvalvontayhteistyön tärkeimpänä tavoitteena on torjua sellaisia rikollisuuden muotoja, jotka tyypillisesti ylittävät valtioiden rajat. Pääpaino olisi pantava terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisen lisäksi myös rajatylittävään laajamittaiseen rikollisuuteen, joka vaikuttaa merkittävästi unionin kansalaisten jokapäiväiseen elämään. Europolista olisi tehtävä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojenvaihdon keskipiste, palveluntarjoaja ja lainvalvontayksiköiden yhteinen foorumi.

Eurooppa-neuvosto rohkaisee jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia käyttämään yhteisiä tutkintaryhmiä (JIT) mahdollisimman paljon tutkinnan välineenä asianmukaisissa tapauksissa. Europol ja Eurojust olisi otettava järjestelmällisesti mukaan merkittäviin rajatylittäviin operaatioihin, ja niille olisi ilmoitettava yhteisten tutkintaryhmien perustamisesta. Yhteisten tutkintaryhmien perustamista koskeva mallisopimus olisi saatettava ajan tasalle. Europolin ja Eurojustin olisi tiivistettävä yhteistyötään entisestään. Eurojustin olisi varmistettava työnsä oikeudellisten jatko toimien toteuttaminen. Europolin ja Eurojustin olisi kehitettävä yhteistyötään kolmansien maiden kanssa varsinkin syventämällä suhteita unionin naapurialueisiin ja -maihin. Europolin olisi myös osallistuttava tiiviimmin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) poliisioperaatioihin ja autettava edistämään eurooppalaisen lainvalvontayhteistyön normien ja hyvien toimintatapojen levittämistä unionin ulkopuolisissa maissa. Yhteistyötä Interpolin kanssa olisi tehostettava synergian aikaansaamiseksi ja päällekkäisyyden välttämiseksi.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota sekä tarvittaessa neuvostoa ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa

- tarkastelemaan, miten voitaisiin varmistaa, että Europol saa tietoja jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisilta siten, että jäsenvaltiot voivat hyödyntää Europolin valmiuksia täysimääräisesti;
- tarkastelemaan, miten operatiivista poliisiyhteistyötä voitaisiin tehostaa, esimerkiksi viestintäjärjestelmien ja muiden laitteiden yhteensopimattomuuden sekä peitetoimintaa suorittavien poliisien käytön osalta, ja laatimaan tarvittaessa tätä varten operatiivisia päätelmiä;
- antamaan mahdollisimman pian tausta-asiakirjan parhaista tavoista varmistaa, että Euroopan parlamentti voi valvoa ja arvioida Europolin toimintaa yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa SEUT-sopimuksen 85 ja 88 artiklan mukaisesti;
- harkitsemaan poliisiyhteistyösäännösten kehittämistä, millä voitaisiin tehostaa voimassa olevia välineitä sekä tarvittaessa muuttaa ja yksinkertaistaa niitä;
- tehdä neuvostolle ja Euroopan parlamentille ehdotus päätöksen tekemiseksi yhteistyötä koskevista tarkemmista määräyksistä, myös unionin virastojen ja erityisesti Europolin, Eurojustin ja Frontexin välisen tiedonvaihdon osalta, millä varmistetaan tietosuoja ja tietoturvallisuus;
- ehdottamaan toimenpiteitä, joiden avulla alalla toimivat unionin virastot voisivat sopia keskenään operatiivisista järjestelyistä ja siitä, miten niiden olisi kehitettävä osallistumistaan jäsenvaltioiden johtamiin alueellisiin aloitteisiin ja lainvalvonta-alan yhteistyötä edistäviin alueellisiin elimiin;
- sopimaan rikosteknisen alan yhteisistä laatumormeista muun muassa parhaiden toimintatapojen kehittämiseksi rikospaikatutkintaa varten;
- tarkastelemaan, onko YTPP-poliisioperaatioiden ja Europolin yhteistyölle esteitä, ja tekemään asianmukaisia ehdotuksia tällaisten esteiden poistamiseksi.

Unionin olisi esimerkiksi rahoitusohjelmien avulla edistettävä lähialueyhteistyönä toteutettavia kokeiluhankkeita, joissa toteutetaan yhteisiä operatiivisia toimia ja/tai rajatylittävää riskinarviointia, kuten yhteisiä poliisi- ja tullikeskuksia.

Urheilukilpailuissa ja muissa laajoissa joukkotapahtumissa (esimerkiksi vuoden 2012 olympialaiset, Euro 2012 -jalkapalloturnaus) tehtävän tilannekohtaisen lainvalvontayhteistyön menettelyt olisi pantava täytäntöön.

#### 4.3.2 Rikoksentorjunnan tehostaminen

Paras tapa vähentää rikosten määrää on toteuttaa tehokkaita toimia, joilla estetään niiden tekeminen, muun muassa edistämällä sosiaalista osallisuutta siten, että käytetään monialaista lähestymistapaa, johon kuuluvat myös hallinnolliset toimenpiteet ja hallintoviranomaisten yhteistyön edistäminen. Unionin kansalaisten kokemukset rikollisuudesta ja siihen liittyvästä turvattomuudesta sekä niiden vaikutukset heidän jokapäiväiseen elämäänsä ovat kaikkialla samankaltaisia.

Tietoisuus paikallisen rikollisuuden yhteyksistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja sen monimutkaisista rajatylittävistä ulottuvuuksista lisääntyy jatkuvasti. Jäsenvaltiot ovat kehittäneet erilaisia rikoksenehkäisymenetelmiä, ja niitä olisi rohkaistava vaihtamaan kokemuksia ja parhaita toimintatapoja sekä lisäämään sitä kautta yleistä tietoutta ja toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta, jolloin vältettäisiin päällekkäisen työn tekeminen.

Rajatylittävässä ulottuvuudessa korostuu lisäksi se, että on tärkeää lisätä ja kehittää EU:n tason tietoutta rikosten ja rikollisuuden yhteyksistä jäsenvaltioissa, jotta jäsenvaltioita tuettaisiin niiden toteuttaessa kansallisia tai yhteisiä toimia ja jotta unionin toimielimiä voitaisiin pyytää toimimaan silloin, kun se katsotaan tarpeelliseksi. Lissabonin sopimuksen myötä rikoksentorjunnan alan yhteistyö saa uuden oikeusperustan johdosta aiempaa enemmän painoarvoa.

Eurooppa-neuvosto kehottaa jäsenvaltioita ja komissiota aktiivisesti edistämään ja tukemaan SEUT-sopimuksen 84 artiklan mukaisesti rikosentorjuntatoimia, joilla pyritään erityisesti estämään kansalaistemme jokapäiväiseen elämään vaikuttavaa laajamittaista rikollisuutta ja rajatylittäviä rikoksia.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota tekemään eurooppalaisessa rikosentorjuntaverkostossa (EUCPN) tehdyn työn arvioinnin pohjalta ehdotuksen rikosentorjunnan seurantakeskuksen (OPC) perustamisesta. Keskukseen tehtäviin kuuluisi kerätä, analysoida ja jakaa tietoa (myös tilastotietoja) rikollisuudesta, järjestäytyneet rikollisuus mukaan luettuna, ja rikosten torjunnasta sekä tukea ja rohkaista jäsenvaltioita ja unionin toimielimiä niiden toteuttaessa ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ja vaihtaessa keskenään parhaita toimintatapoja. Rikosentorjunnan seurantakeskuksen olisi käytettävä hyväkseen eurooppalaisen rikosentorjuntaverkoston puitteissa tehtyä työtä ja sen arviointia. Eurooppalainen rikosentorjuntaverkosto olisi sisällytettävä siihen tai korvattava sillä, sen olisi käytettävä johonkin unionin nykyiseen virastoon kuuluvaa sihteeristöä ja sen olisi toimittava erillisenä yksikkönä. Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

— tekemään rikosentorjunnan seurantakeskuksen perustamista koskevan ehdotuksen vuoteen 2013 mennessä.

#### 4.3.3 Tilastot

Asianmukaiset, luotettavat ja vertailukelpoiset tilastot (sekä ajallisesti että jäsenvaltioiden ja alueiden välillä) ovat ehdoton edellytys muun muassa näyttöön perustuvien toiminnan tarvetta, päätösten täytäntöönpanoa ja toiminnan tehokkuutta koskevien päätösten tekemiselle.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

— jatkamaan tilastovälineiden kehittämistä rikosten ja rikollisen toiminnan mittaamiseksi sekä pohtimaan, miten vuoden 2010 jälkeen olisi kehitettävä toimia, jotka on hahmoteltu ja osittain toteutettu vuosia 2006–2010 koskevassa unionin toimintasuunnitelmassa rikollisuuden ja rikoslainkäytön mittaamista koskevan kattavan ja johdonmukaisen unionin strategian kehittämiseksi, ottamalla huomioon tällaisten tilastojen lisääntyvä tarve useilla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvillä aloilla.

#### 4.4 Vakavalta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta suojaaminen

##### 4.4.1 Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuminen

Järjestäytyneen rikollisuuden tullessa entistä maailmanlaajuisemmaksi on yhä tärkeämpää, että lainvalvontaviranomaiset kykenevät toimimaan tehokkaasti yli fyysisten ja toimivaltarajojen. Unioni voi tuoda todellista lisäarvoa torjuttaessa tietäntyyppisiä uhkia, jotka edellyttävät erityisen yhteensovitettua toimintaa. Näiden rikollisten ilmiöiden torjunta edellyttää järjestelmällistä tietojenvaihtoa, unionin virastojen ja tutkintavälineiden täysimittaista käyttöä ja tarvittaessa yhteisten tutkinta- ja ehkäisyteknii-

kien kehittämistä sekä kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön lisäämistä.

Tämän vuoksi Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja komissiota

- hyväksymään järjestäytyneitä rikollisuutta koskevan strategian osana sisäisen turvallisuuden strategiaa;
- asettamaan rikosentorjuntapolitiikan painopistealat määrittelemällä rikostyyppit, joiden torjumiseen sen kehitteitä välineitä käytetään, ja käyttämään myös vastaisuudessa järjestäytyneitä rikollisuutta koskevaa uhkakuvaa-arviota (OCTA) ja sen alueellisia versioita.

Olisi valittava rikolliset ilmiöt, jotka asetetaan torjunnassa etusijalle EU:n tasolla. Eurooppa-neuvosto katsoo, että erityisesti seuraavia rikostyyppieä olisi käsiteltävä ensisijaisina tulevina vuosina.

##### 4.4.2 Ihmiskauppa

Ihmiskauppa ja ihmisten salakuljetus on erittäin vakava rikos ja se loukkaa ihmisoikeuksia ja ihmisarvoa tavalla, jota unioni ei voi hyväksyä. Eurooppa-neuvosto katsoo, että ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen ehkäisemistä ja torjumista on vahvistettava ja tehostettava. Tämä edellyttää yhteensovitettua ja johdonmukaista toimintapolitiikkaa, joka ulottuu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta laajemmalle ja johon, samalla kun otetaan huomioon hyväksikäytön uudet muodot, kuuluvat ulkosuhteet, kehitysyhteistyö, sosiaaliset kysymykset ja työllisyys, koulutus ja terveys sekä sukupuolten tasa-arvo ja syrjimättömyys. Siinä olisi myös käytettävä hyväksi laajaa vuoropuhelua kaikkien sidosryhmien kesken, myös kansalaisyhteiskunnan kanssa, ja sen taustalla olisi oltava entistä selkeämpi unionin ja kansainvälisen tason näkemys ja tutkimus ihmiskaupasta ja ihmisten salakuljetuksesta.

Yhteistyö ja yhteensovittaminen kolmansien maiden kanssa on tässä yhteydessä ratkaisevan tärkeää. Neuvoston 30 päivänä marraskuuta 2009 hyväksymää, ihmiskaupan torjuntaa koskevaa toiminta-asiakirjaa olisi hyödynnettävä mahdollisimman tarkoin.

Unionin on välttämätöntä kehittää ihmiskaupan vastainen lujitettu unionin politiikka, jonka tavoitteena on vahvistaa unionin ja jäsenvaltioiden sitoutuneisuutta ja toimia ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Tähän kuuluu erottamattomana osana kumppanuuksien perustaminen ja vahvistaminen kolmansien maiden kanssa sekä yhteensovittamisen ja yhteistyön tehostaminen unionin sisällä ja unionin ulkoiseen ulottuvuuteen kuuluvien mekanismien kanssa. Edistymistä olisi seurattava, ja ihmiskaupan vastaisesta yhteensovittamisesta ja yhteistyöstä olisi tiedotettava sisäisen turvallisuuden komitealle säännöllisin väliajoin. Ihmiskauppaa on pyrittävä torjumaan kaikin käytettävissä olevin keinoin, yhdistämällä ennaltaehkäisy, lainvalvonta ja uhrien suojele, ja toiminta on suunniteltava niin, että sillä torjutaan unioniin suuntautuvaa, sen sisäistä ja sieltä pois suuntautuvaa ihmiskauppaa.

Tämän vuoksi Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa harkitsemaan EU:n ihmiskaupan torjunnan koordinaattorin (EU ATC) toimen perustamista ja, jos neuvosto päättää perustaa toimen, määrittelemään sen toimintamuodot niin, että unionin kaikkia toimivaltuuksia voidaan käyttää mahdollisimman optimaalisesti, jotta saataisiin aikaan hyvin yhteensovitettu ja vahva ihmiskaupan vastainen unionin politiikka.

#### Eurooppa-neuvosto kehottaa

- antamaan uutta lainsäädäntöä ihmiskaupan torjunnasta ja uhrien suojelusta;
- komissiota tarkastelemaan, voitaisiinko neuvoston erikseen määrittelemien kolmansien maiden kanssa tehtävillä tapauskohtaisilla yhteistyösopimuksille tehostaa ihmiskaupan torjuntaa, ja tekemään asiaa koskevia ehdotuksia. Tällaisiin sopimuksiin voisi erityisesti kuulua kaikkien unionin käytävissä olevien keinojen täysimääräinen hyödyntäminen, myös rahoitusohjelmien, sekä tietojenvaihdossa tehtävän yhteistyön, oikeudellisen yhteistyön ja maahanmuuttopolitiikan välineiden käyttö;
- Europolia tehostamaan jäsenvaltioiden tuella tietojen keräämiseen ja strategiseen analysointiin annettavaa tukea yhteistyössä alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa;
- Eurojustia tehostamaan toimiaan jäsenvaltioiden viranomaisten suorittaman, ihmiskauppaan liittyvän tutkinnan yhteensovittamiseksi,
- komissiota
  - ehdottamaan lisätoimia uhrien suojelemiseksi ja avustamiseksi toteuttamalla joukko toimenpiteitä, esimerkiksi korvausjärjestelmien kehittäminen, turvallinen paluu ja avustaminen uudelleenkotouttamisessa alkuperämaassa, jos henkilöt palaavat vapaaehtoisesti, sekä heidän oleskeluunsa liittyvät toimenpiteet; unionin olisi perustettava kumppanuuksia pääasiallisten alkuperämaiden kanssa;
  - ehdottamaan yhteistyötoimia, joilla alkuperämaissa toimivat konsuliviranomaiset saadaan mukaan toimintaan, jotta estettäisiin viisumien myöntäminen väärin perustein. Alkuperämaissa voitaisiin toteuttaa potentiaalisille uhreille, erityisesti naisille ja lapsille, suunnattuja tiedotuskampanjoita yhteistyössä paikallisten viranomaisten kanssa;
  - ehdottamaan toimenpiteitä rajatarkastusten tehostamiseksi, jotta estettäisiin ihmiskauppa ja erityisesti lapsikauppa.

#### 4.4.3 Lasten seksuaalinen riisto ja lapsipornografia

Lasten suojaaminen seksuaaliselta hyväksikäytöltä on merkittävä osa lasten oikeuksia koskevaa strategiaa.

#### Eurooppa-neuvosto kehottaa

- neuvostoa ja Euroopan parlamenttia antamaan uutta lainsäädäntöä, joka koskee lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumista;
- komissiota liittämään lainsäädäntöön sen antamisen jälkeen toimenpiteitä, joita tuetaan Safer Internet -ohjelman 2009–2013 kautta;
- komissiota tarkastelemaan, miten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voisivat vaihtaa tietoja parhaista toimintatavoista;
- komissiota tutkimaan, miten unioni voisi edistää asiaa koskevia kumppanuuksia yksityisen sektorin kanssa, ja laajentamaan tällaisia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia rahoitusosalalle, jotta lasten hyväksikäyttöä sisältäviin verkkosivustoihin liittyvä rahaliikenne saataisiin katkaistua;
- komissiota tutkimaan lasten katoamista koskevan hälytysjärjestelmän pohjalta mahdollisuuksia perustaa unionin laajuisen lapsikaappausverkosto, jotta edistettäisiin jäsenvaltioiden toimivaltainen viranomaisten välistä yhteistyötä yhteentöimivuuden varmistamiseksi;
- komissiota tutkimaan lasten hyväksikäytön estämiseksi keinoja tehostaa jäsenvaltioiden toimivaltainen viranomaisten yhteistyötä, jolla puututtaisiin sellaisten lapsia hyväksikäyttävien seksuaalirikollisten liikkumiseen, joiden tiedetään muodostavan uhan.

#### 4.4.4 Tietoverkkorikollisuus

Internet on huomattavasti helpottanut viestintää ja edistänyt maailmanlaajuisia kehitystä ja vuorovaikutusta. Samaan aikaan on tietoverkkorikollisuuden muodossa tullut esiin uusia, nykyaikaisia haasteita rikollisryhmien käyttäessä teknologiaa tehokkaasti hyväkseen. Tämä puolestaan tekee tutkinnasta lainvalvontaviranomaisille entistä monimutkaisempaa. Unionin olisi sen vuoksi edistettävä toimintapolitiikkaa ja lainsäädäntöä, jolla varmistetaan verkkojen turvallisuuden erittäin korkea taso ja mahdollistetaan entistä nopeampi reagointi verkkohäirintään ja verkkohökkäyksiin.

Jäsenvaltioiden olisi mahdollisimman pian ratifioitava Euroopan neuvoston vuoden 2001 tietoverkkorikollisuutta koskeva yleissopimus. Tätä yleissopimusta olisi käytettävä tietoverkkorikollisuuden maailmanlaajuisen torjumisen oikeudellisenä viitekehyksenä. Europol voisi toimia eurooppalaisena voimavarakeskukseksi perustamalla rikosten tunnistamista koskevan eurooppalaisen sivuston, jonka olisi myös avustettava jäsenvaltioiden sivustoja parhaiden toimintatapojen vaihtamiseksi.

#### Eurooppa-neuvosto kehottaa lisäksi jäsenvaltioita

- antamaan täyden tukensa kansallisille alustoille, joita käytetään tietoverkkorikollisuuden torjumiseen, ja tähdentää tarvetta tehdä yhteistyötä unionin ulkopuolisten maiden kanssa.

Eurooppa-neuvosto kehottaa

- komissiota toteuttamaan toimenpiteitä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tehostamiseksi/parantamiseksi;
- Europolia tehostamaan tietoverkkorikollisuuden strategista analysointia.

Unionin olisi myös selvennettävä kyberavaruuteen unionissa sovellettavia toimivaltasääntöjä ja oikeudellista kehystä, myös todisteiden saamista rajatylittävien tutkintatoimien edistämiseksi.

Eurooppa-neuvosto

- kehottaa jäsenvaltioita tehostamaan oikeudellista yhteistyötä tietoverkkorikosten alalla;
- pyytää komissiota tekemään ehdotuksia kyberavaruutta koskevien tutkintatoimien oikeudellisten puitteiden selvittämiseksi unionissa tarpeen mukaan.

Väärennettyjen lääkkeiden myyntiä internetissä koskevaa yhteistyötä olisi myös tehostettava.

#### 4.4.5 Talousrikollisuus ja korruptio

Unionin on vähennettävä järjestäytyneelle rikollisuudelle talouden maailmanlaajuistumisen vuoksi tarjoutuvia tilaisuuksia, erityisesti vallitsevassa kriisitilanteessa, joka tekee finanssijärjestelmästä entistäkin haavoittuvamman, ja osoitettava asianmukaiset resurssit, jotta näihin haasteisiin voidaan vastata tehokkaasti.

Eurooppa-neuvosto kehottaa jäsenvaltioita ja tarpeen mukaan komissiota

- lisäämään valmiuksia talousrikostutkintaan ja yhdistelemään kaikkia käytettävissä olevia vero-, siviili- ja rikosoikeudellisia välineitä. Talousrikosteknistä analyysiä on kehitettävä yhdistämällä voimavaroja erityisesti koulutuksessa. Rikoksenteijöiden varojen menetetyksi tuomitsemista olisi tehostettava ja yhteistyötä varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien virastojen välillä vahvistettava;
- tunnistamaan rikoksenteijöiden varat entistä tehokkaammin ja takavarikoimaan ne sekä mahdollisuuksien mukaan harkitsemaan niiden uudelleenkäyttöä silloin kun ne löytyvät unionin alueelta;
- huolehtimaan rahanpesun selvittelykeskusten (FIU) välisen tiedonvaihdon kehittämisestä rahanpesun torjunnassa. Niiden laatimat analyysit voitaisiin eurooppalaisen tiedonhallintajärjestelmän puitteissa tallentaa epäilyttävien liiketoimien tietokantaan, joka voitaisiin sijoittaa esimerkiksi Europoliin;
- ottamaan käyttöön ja sovittamaan yhteen tietolähteitä havaitakseen epäilyttävät käteismaksut ja tuomitakseen rikoksen

tuottaman hyödyn menetetyksi rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintä, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskevan Euroopan neuvoston vuoden 1990 yleis-sopimuksen mukaisesti, esimerkiksi antamalla varojen lailista alkuperää määrittävää lainsäädäntöä;

- tehostamaan veropetosten ja yksityisen sektorin korruption syytteenpanoa ja petostarkoituksessa tehtävän markkinoiden väärinkäytön (esimerkiksi sisäpiirikauppojen ja markkinoiden manipuloinnin) sekä varojen väärinkäytön varhaista havaitsemista;

- helpottamaan ennaltaehkäisyä ja lainvalvontaa koskevien parhaiden toimintatapojen vaihtoa, erityisesti varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien virastojen verkoston ja korruptiontorjuntaverkoston kautta.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- kehittämään olemassa olevien järjestelmien ja yhteisten perusteiden pohjalta indikaattoreita, joilla mitataan korruption torjumistoimia, erityisesti unionin säännöstöön kuuluvilla aloilla (julkiset hankinnat, varainhoidon valvonta jne.), ja laatimaan kattavan korruptiontorjuntapolitiikan tiiviissä yhteistyössä Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisen valtioden ryhmän (GRECO) kanssa. Komission olisi vuonna 2010 annettava neuvostolle kertomus menettelyistä, joita unionin liittyminen GRECOon edellyttää;

- harkitsemaan varojen todellisten omistajien tunnistamista helpottavia toimia sekä lisäämään oikeushenkilöiden ja oikeudellisten järjestelyjen avoimuutta talousrikollisuuden ehkäisemiseksi;

- lisäämään jäsenvaltioiden välistä yhteensovittamista korruption vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen (UNCAC), GRECO:n sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) korruptionvastaisen toiminnan puitteissa;

- pohtimaan, miten talousrikollisuutta voitaisiin ehkäistä paremmin.

Väärentäminen on vakava vaara sekä kuluttajille että koko talouselämälle. Unionin on tehostettava tämän ilmiön tutkimista ja varmistettava, että tulevan väärentämisen ja piratismien eurooppalaisen seurantakeskuksen työssä otetaan entistä paremmin huomioon lainvalvontanäkökohdat. Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia tarkastelemaan mahdollisimman pian mahdollista teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamiseen tähtäävistä rikosoikeudellisista toimenpiteistä annettavaa lainsäädäntöä.



#### 4.4.6 Huumausaineet

Unionin huumausainestrategiassa (2005–2012) pyritään maailmanlaajuiseen ja tasapainoiseen lähestymistapaan, joka perustuu tarjonnan ja kysynnän vähentämiseen samanaikaisesti. Strategian voimassaolo päättyy Tukholman ohjelman soveltamisaikana. Se on uudistettava vuosia 2009–2012 koskevan EU:n huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman yksityiskohtaisen arvioinnin pohjalta, jonka komissio laatii Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen ja Europolin tuella.

Uudistetun strategian olisi perustuttava kolmeen periaatteeseen:

- tehostetaan yhteensovittamista ja yhteistyötä kaikin Lissabonin sopimuksen nojalla käytettävissä olevin keinoin ja erityisesti Länsi-Balkanilla, Latinalaisessa Amerikassa, itäiseen kumppanuuteen kuuluvissa maissa, Länsi-Afrikassa, Venäjällä, Keski-Aasiassa, Afganistan mukaan lukien, ja Yhdysvalloissa,
- tuetaan kansalaisyhteiskunnan osallistumista, erityisesti vahvistamalla Euroopan huumefoorumin kaltaisia aloitteita,
- edistetään tutkimustoimintaa ja tietojen vertailtavuutta luottettavien tietojen saamiseksi.

Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja komissiota varmistamaan, että uusi huumausainestrategia tukee unionin sisäisen turvallisuuden strategiaa ja liittyy saumattomasti alan muihin toimintapoliittisiin välineisiin, kuten OCTAan, tulevaan järjestäytyntä rikollisuutta koskevaan strategiaan sekä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisesta annettuihin neuvoston päätelmiin..

#### 4.5 Terrorismi

Eurooppa-neuvosto katsoo, että terroristien aiheuttama uhka on edelleen merkittävä ja että se muuttuu jatkuvasti sekä kansainvälisen yhteisön torjuntapyrkimysten myötä että uusien tilaisuuksien tarjoutuessa. Meidän on pysyttävä varuillamme tällaisten vastenmielisten rikollisten varalta.

Oikeusvaltion periaatteen sekä perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittaminen kuuluu unionin yleisen terrorismin vastaisen toiminnan perusedellytyksiin. Jotta terrorismintorjuntatoimet eivät saisi aikaan vastustusta, niiden toteuttamisessa on kunnioitettava tarkasti perusoikeuksia ja -vapauksia. Lisäksi kaikkien asianomaisten osapuolten olisi vältettävä leimaamista mitään tiettyä ihmisryhmää ja kehitettävä kulttuurien välistä vuoropuhelua, jotta edistettäisiin keskinäistä tietoisuutta ja ymmärtämystä.

Unionin on varmistettava, että terrorismin torjunnassa käytetään kaikkia mahdollisia keinoja kunnioittaen kuitenkin täysin perus-

oikeuksia ja -vapauksia. Eurooppa-neuvosto vahvistaa terrorisminvastaisen strategiansa, johon kuuluu neljä toiminta-alaa – ennaltaehkäisy, toiminnan estäminen, suojautuminen ja varautuminen – ja vetoaa ennalta ehkäisevien toimien vahvistamisen puolesta.

Eurooppa-neuvosto vahvistaa, että EU:n terrorismin torjunnan koordinaattorilla on tärkeä rooli terrorisminvastaisen strategian täytäntöönpanossa ja arvioinnissa, terrorismin torjunnan yhteensovittamisessa unionin sisällä sekä unionin ja kolmansien maiden välisen yhteydenpidon edistämässä.

Eurooppa-neuvosto kehottaa

- jäsenvaltioita kehittämään ennaltaehkäisymekanismeja, jotka mahdollistavat erityisesti radikalisoitumisesta kertovien merkkien tai uhkien varhaisen havaitsemisen, väkivaltaisten militanttien ääriliikkeiden aiheuttamat uhat mukaan luettuina;
- komissiota, neuvostoa ja jäsenvaltioita parantamaan aloitteita kaikkien alttiina olevien väestöosien radikalisoitumisen torjumiseksi kansallisten politiikkojen tehokkuutta koskevan arvioinnin pohjalta. Jäsenvaltioiden olisi määriteltävä muiden jäsenvaltioiden kanssa jaettavat parhaat toimintatavat ja erityiset operatiiviset välineet. Uusia työskentelyaloja voisivat olla esimerkiksi kotouttaminen ja syrjinnän torjuminen;
- jäsenvaltioita, valtioiden laitoksia ja komissiota, yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa, tehostamaan toimiaan ja tekemään erityisesti paikallistasolla entistä tiiviimpää yhteistyötä kaikkien ilmiön taustatekijöiden ymmärtämiseksi ja sellaisten strategioiden edistämiseksi, joilla rohkaistaan ihmisiä luopumaan terrorismista. Tätä varten olisi perustettava paikallisten alan ammattilaisten verkosto ja kehitettävä verkostoja ennaltaehkäisyä koskevien toimintatapojen vaihtoa varten.

Eurooppa-neuvosto korostaa, että terroristisen propagandan levitykseen muun muassa internetissä käytettäviä menetelmiä olisi tunnettava paremmin. Tämä edellyttää parempia teknisiä resursseja ja osaamista. Lento- ja meriliikenteen turvaamistyötä on kehitettävä samaan tahtiin uhkakuva-analyysien kanssa ja läheisessä yhteistyössä liikenteenharjoittajien kanssa, jotta lievennettäisiin matkustajiin kohdistuvia vaikutuksia. Olisi kiinnitettävä enemmän huomiota mahdollisiin kohteisiin, kuten kaupunkien joukkoliikenteeseen ja suurnopeusrautatieverkkoihin sekä energia- ja vesihuoltoinfrastruktuureihin.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että terrorismin rahoituksen torjunnan välineitä on mukautettava ottaen huomioon rahoitusjärjestelmän uudet mahdolliset heikkoudet sekä rahan salakuljetus, rahapalvelujen väärinkäyttö ja terroristien käyttämät uudet maksutavat.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- edistämään hyväntekeväisyysjärjestöjen entistä suurempaa avoimuutta ja vastuuta, jotta varmistettaisiin rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (FATF) erityissuosituksen VIII noudattaminen;
- ottamaan uudet maksutavat huomioon suunnitellessaan tai saattaessaan ajan tasalle terrorismin rahoituksen vastaisia toimenpiteitä;
- tutkimaan mahdollisuuksia jäljittää terrorismin rahoitusta unionin sisällä;
- esittämään toimenpiteitä, joilla tehostetaan rahoituslaitoksille annettavaa palautetta niiden terrorismin rahoituksen torjumiseksi tekemän yhteistyön tuloksista.

Unionin on varmistettava kansainvälisen oikeuden ja erityisesti ihmisoikeuslainsäädännön täysimääräinen noudattaminen toimintapolitiikoissaan. Se aikoo edistää aktiivisesti terrorismin torjumista monenvälisillä eri foorumeilla, erityisesti Yhdistyneissä kansakunnissa (YK), missä se jatkaa työskentelyään kumppanien kanssa kansainvälistä terrorismia koskevan kattavan yleissopimuksen aikaansaamiseksi ja pyrkimyksiään tehostaa YK:n turvallisuusneuvoston määräämien seuraamusten suunnittelua, täytäntöönpanoa ja vaikuttavuutta perusoikeuksien ja -vapauksien turvaamiseksi sekä oikeudenmukaisten ja selkeiden menettelyjen varmistamiseksi. Yhteistyötä kolmansien maiden kanssa yleensä ja kansainvälisissä järjestöissä on vahvistettava.

Jotta uhkia voitaisiin analysoida Euroopan tasolla, olisi laadittava yhteisiin parametreihin perustuva menettelytapa. Terrorismintorjunnassa olisi hyödynnettävä täysimääräisesti Europolia, SITCE-Niä ja Eurojustia.

EU:n toimintasuunnitelma räjähdeturvallisuuden parantamiseksi olisi pantava täytäntöön ja räjähdeturvallisuutta koskevaa tiedotamista parannettava. Räjähdeiden lähtöaineisiin liittyvien vaarojen käsittelemiseksi olisi kehitettävä lainsäädäntökehyk.

#### **4.6 Kattava ja tehokas unionin katastrofihallinta: unionille annettavat vahvemmat valmiudet ehkäistä kaikenlaisia katastrofeja, valmistautua niihin ja toimia niiden aikana**

Luonnonkatastrofit ja ihmisen aiheuttamat katastrofit, esimerkiksi metsäpalot, maanjäristykset, tulvat ja myrskyt sekä terrorihyökkäykset, vaikuttavat entistä enemmän kansalaisten turvallisuuteen ja suojeluun ja edellyttävät unionin katastrofihallintatoimien kehittämistä edelleen.

Unionin katastrofihallinnan olisi perustuttava yhdenmukaiseen lähestymistapaan, joka kattaa katastrofien koko syklin eli niiden ennaltaehkäisyä, katastrofivalmiuden, katastrofitilanteissa toteutettavat toimet ja katastrofeista toipumisen sekä unionissa että sen ulkopuolella.

Unionin katastrofihallinta perustuu kahteen pääperiaatteeeseen: jäsenvaltioiden vastuuseen huolehtia kansalaistensa tarvitsemasta suojelusta olemassa olevat riskit ja uhkat huomioon ottaen sekä jäsenvaltioiden väliseen solidaarisuuteen toistensa auttamiseksi ennen katastrofeja, niiden aikana ja niiden jälkeen, jos kansalliset voimavarat eivät riitä katastrofeista selviytymiseen tai jos katastrofi vaikuttaa useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon. Eurooppa-neuvosto katsoo, että unionin tulevien toimien olisi perustuttava pyrkimykseen vähentää haavoittuvuutta katastrofien sattuessa kehittämällä strateginen lähestymistapa katastrofien ehkäisyyn sekä parantamalla valmiuksia ja toimintaa katastrofitilanteissa ottaen samalla huomioon kansallinen vastuu. Olisi laadittava suuntaviivat vaarojen ja riskien kartoittamismenetelmiä, arvioita ja analyyskejä varten sekä katsaus luonnon ja ihmisen aiheuttamiin riskeihin, joita unioniin voi tulevaisuudessa kohdistua. Jatkuvat ponnistukset ovat tarpeen unionin pelastuspalvelumekanismin lujittamiseksi ja pelastuspalvelualan välineiden tehostamiseksi niiden saatavilla olo, yhteentoimivuus, avun yhteensovittamisen käyttö ja tukeminen mukaan luettuina, myös unionin alueen ulkopuolella silloin, kun kyseessä on vakava hätätilanne, joka koskettaa ulkomailla oleskelevia unionin kansalaisia. Seuranta- ja tiedotuskeskusta (MIC) olisi vahvistettava, jotta tehostettaisiin jäsenvaltioiden avustustoimien yhteensovittamista, annettaisiin jäsenvaltioille kartoitus- ja analyysitukea kansallisten ja monikansallisten pelastuspalveluyksiköiden lisäkartoitukseen ja rekisteröintiin sekä kehitettäisiin koulutusta ja harjoituksia, joilla myötävaikutetaan unionin tehokkaaseen toimintaan katastrofitilanteissa.

Unionin kriittisten infrastruktuurien suojelutoimien yhtenä pääasiallisena tavoitteena on vähentää alttiutta hyökkäyksille. Kun Euroopan elintärkeän infrastruktuurin määrittämisestä ja nimeämisestä sekä arvioinnista, joka koskee tarvetta parantaa sen suojaamista 8 päivänä joulukuuta 2008 annettu neuvoston direktiivi 2008/114/EY on pantu täytäntöön, sitä olisi analysoitava ja tarkistettava sekä harkittava uusien politiikan alojen mahdollista sisällyttämistä siihen.

CBRN-riski (kemiallinen, biologinen, säteilyyn ja ydinaineisiin liittyvä riski) ja erityisesti vaara, että terroristiryhmät käyttävät CBRN-materiaaleja, on johtanut kansallisiin ja unionin tason toimiin. CBRN-turvallisuutta koskevan politiikan yleisenä tavoitteena on esittää painopistealoihin jaoteltu, merkityksellinen ja tehokas eurooppalainen strategia, jolla tehostetaan unionin kansalaisten suojelua tapahtumilta, joihin liittyy CBRN-materiaalien käyttöä. Tavoitteeseen pääsemiseksi on elintärkeää panna täytäntöön EU:n CBRN-toimintasuunnitelma käyttäen kaikki vaaratekijät kattavaa lähestymistapaa, myös toimintaa suuririskisiä CBRN-materiaaleja käsittävien laajamittaisten tapahtumien ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi sekä niihin varautumiseksi ja niiden aikana toimimiseksi.

Tutkimustoiminta on yhä tärkeämpää katastrofihallinnan kaikkien alojen tukemiseksi. Vuosia 2007–2013 koskevan seitsemän tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelman ja sitä seuraavien puiteohjelmien tarjoamia tutkimusmahdollisuuksia on analysoitava, ja tämän tavoitteen tukemiseksi olisi tehtävä asianmukaisia ehdotuksia.

Läheistä yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen, varsinkin YK:n kanssa, jolla on yleinen yhteensovittamista koskeva tehtävä kansainvälisissä humanitaarisissa toiminnoissa, olisi vastaisuudessa pidettävä ensisijaisena toteutettaessa toimia kolmansissa maissa sekä kentällä että valmiuksien kehittämisessä (koulutus, yhteiset harjoitukset). Vuonna 2007 hyväksytyn humanitaarista apua koskevan eurooppalaisen konsensuksen mukaisesti unionin vahva yhteensovittaminen ja rooli tehostavat yleistä kansainvälistä humanitaarista avustustoimintaa, johon kuuluvat yhteiset toimet humanitaarisen järjestelmän parantamiseksi, ja vahvistavat myös unionin pyrkimyksiä toimia tiiviissä yhteistyössä muiden humanitaarisella alalla toimivien kanssa. Unionin suojaaminen ja turvallisuus edellyttävät jatkuvaa vuoropuhelua ja yhteistyötä kolmansien maiden ja varsinkin naapurimaiden sekä mahdollisten tulevien jäsenvaltioiden kanssa. Unionin lisääntyvillä aloitteilla alueellisen yhteistyön vahvistamiseksi esimerkiksi Välimeren, Itämeren ja Mustanmeren alueella sekä itäisellä kumppanuudella on tarkoitus edistää tätä tavoitetta.

## 5. PÄÄSY EUROOPPAAN GLOBAALISTUNEESSA MAAILMASSA

### 5.1 Ulkorajojen yhdenmukainen rajavalvonta

Unionin on edelleen helpotettava laillista pääsyä jäsenvaltioiden alueelle ja toteutettava samalla toimenpiteitä laittoman maahanmuuton ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja säilytettävä turvallisuuden korkea taso. Rajatarkastusten tehostaminen ei saisi estää sellaisten henkilöiden pääsyä suojelujärjestelmiin, joilla on oikeus käyttää niitä, erityisesti kun on kyse haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä tai ryhmistä. Tältä osin on ensisijaisesti otettava huomioon kansainväliseen suojeluun liittyvät tarpeet sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten vastaanotto. On erittäin tärkeää, että Frontexin ja turvapaikka-asioiden tukiviraston toimet sovitetaan yhteen, kun muuttajia otetaan vastaan unionin ulkorajoilla. Eurooppa-neuvosto kehottaa kehittämään yhdenmukaisia rajavalvontaa edelleen, ja muun muassa vahvistamaan Frontexin asemaa, jotta voidaan lisätä sen valmiuksia huolehtia tehokkaammin muuttuvista muuttovirroista.

Tämän vuoksi Eurooppa-neuvosto

- pyytää komissiota esittämään viimeistään vuoden 2010 alkupuolella ehdotuksia Frontexin toimeksiannon selventämiseksi ja sen aseman tehostamiseksi ottaen huomioon tätä virastoa koskevan arvioinnin tulokset sekä jäsenvaltioiden tehtävät ja vastuut rajavalvonnan alalla. Näissä ehdotuksissa voitaisiin laatia selkeitä yhteisiä toimintamenettelyjä, jotka sisältävät merellä suoritettavia yhteisiä operaatioita koskevat selkeät toimintasäännöt, joissa otetaan asianmukaisesti huomioon muiden maahanmuuttajien kanssa yhdessä matkustavien, suojelun tarpeessa olevien henkilöiden suojelu kansainvälisen oikeuden mukaisesti; samoin olisi lisättävä Frontexin sekä alkuperä- ja kauttakulkumaiden välistä operatiivista yhteistyötä ja tarkasteltava mahdollisuutta Frontexin rahoittamiin säännöllisiin tilauslentoihin. Edistääkseen Frontexin operaatioihin sovellettavien sääntelypuitteiden asianmukaista täytäntöönpanoa komission olisi harkittava häiriöiden ilmoittamis- ja rekisteröintimekanismeja, jota asiaan kuuluvat viranomaiset voivat seurata tyydyttävällä tavalla;

- kehottaa itse Frontexia toimeksiannotensa puitteissa harkitsemaan erilaisten tilanteiden huomioon ottamiseksi alueellisten ja/tai erikoistuneiden toimistojen perustamista erityisesti itäisillä maarajoilla ja eteläisillä merirajoilla. Tällaisten toimistojen perustaminen ei saisi missään tapauksessa heikentää Frontex-viraston eheyttä. Ennen tällaisten toimistojen perustamista Frontexin olisi raportoitava aikomuksistaan neuvostolle;
- kehottaa komissiota käynnistämään keskustelun Frontexin pitkän aikavälin kehittämisestä. Tätä keskustelua olisi käytävä Haagin ohjelmassa esitetyllä tavalla muun muassa siitä, olisiko eurooppalaisen rajavartiolaitoksen perustaminen toteutettavissa;
- kehottaa Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastoa kehittämään menetelmiä, joilla eri ryhmistä koostuvista muuttovirroista tunnistetaan paremmin kansainvälistä suojelua tarvitsevat, ja tekemään yhteistyötä Frontexin kanssa aina kun se on mahdollista;
- katsoo, että Schengen-alueen arviointi tulee edelleen olemaan keskeisen tärkeää ja että arviointia olisi sen vuoksi parannettava vahvistamalla Frontexin asemaa tällä alalla;
- kehottaa neuvostoa ja komissiota tukemaan valmiuksien tehostettua kehittämistä kolmansissa maissa niin, että ne pysyvät valvomaan ulkorajojaan tehokkaasti.

Eurooppa-neuvosto odottaa Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) vaiheittaista edelleen kehittämistä etelä- ja itärajoilla niin, että käyttöön saadaan uutta teknologiaa käyttävä ja jäsenvaltioita tukeva järjestelmä, edistetään yhteentoimivuutta ja rajojen valvonnan sovellettavia yhtenäisiä vaatimuksia sekä varmistetaan tarpeellisen yhteistyön aloittaminen jäsenvaltioiden ja Frontexin välillä tarvittavien valvontatietojen jakamiseksi viipymättä. Kehittämistyössä olisi otettava huomioon Euroopan unionin yhdenmukaisen meripolitiikan muilla asiaankuuluvilla aloilla tehty työ sekä se, että keskipitkällä aikavälillä pystytään tekemään yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota tekemään näiden tavoitteiden edellyttämät ehdotukset.

Eurooppa-neuvosto panee merkille automatisoidun rajavalvonnan alalla meneillään olevat jäsenvaltioiden ja Frontexin tutkimukset ja rohkaisee niitä jatkamaan työtään parhaiden toimintatapojen määrittämiseksi, jotta rajavalvontaa ulkorajoilla voidaan parantaa.

Eurooppa-neuvosto kehottaa lisäksi jäsenvaltioita ja komissiota tutkimaan, miten ulkorajoilla tehtäviä erityyppisiä tarkastuksia voitaisiin paremmin sovittaa yhteen, yhtenäistää ja järkeistää, tavoitteena sekä maahan pääsyn helpottaminen että turvallisuuden tehostaminen. Lisäksi olisi tarkasteltava mahdollisuuksia tehostaa tietojen vaihtoa ja tiivistää yhteistyötä rajavartiolaitoksen ja jäsenvaltion alueella työskentelevien muiden lainvalvontaviranomaisien välillä, jotta tehostettaisiin kaikkien osapuolten toimintaa ja torjuttaisiin entistä tehokkaammin rajatylittävää rikollisuutta.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että teknologia voi olla keskeisessä asemassa pyrittäessä tehostamaan ja vahvistamaan ulkorajoilla tehtävien tarkastusten järjestelmää. Toisen sukupolven Schengen-tietojärjestelmän (SIS II) saattaminen toimintavalmiiksi ja viisumitietojärjestelmän (VIS) käyttöönotto ovat siitä syystä edelleen keskeinen tavoite, ja Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita varmistamaan, että ne saadaan nyt täysin toimintakuntoisiksi tätä varten vahvistettavien aikataulujen mukaisesti. Ennen uusien järjestelmien luomista niitä ja muita olemassa olevia järjestelmiä olisi arvioitava, ja niiden perustamisen yhteydessä havaitut ongelmat olisi otettava huomioon. Laajamittaisen tietoteknisten järjestelmien hallinnon perustaminen voisi tulevaisuudessa olla keskeisessä asemassa tietoteknisten järjestelmien mahdollisen kehittämisen kannalta.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että olemassa olevia järjestelmiä voitaisiin täydentää sähköisellä järjestelmällä, jolla rekisteröidään jäsenvaltioiden alueelle tulo ja siltä poistuminen, jotta jäsenvaltiot voisivat jakaa tehokkaasti tietoja siten, että samalla taataan tietosuojasääntöjen noudattaminen. Järjestelmän käyttöönotto maarajoilla ansaitsee erityistä huomiota, ja ennen täytäntöönpanoa olisi analysoitava sen vaikutukset infrastruktuuriin ja jonoihin rajoilla.

Uudet ja yhteentoimivat teknologiat tarjoavat merkittäviä mahdollisuuksia rajavalvonnan ja siinä käytettävien turvatoimien tehostamiseksi, mutta se ei saisi johtaa matkustajien syrjintään tai eriarvoiseen kohteluun. Tähän kuuluu muun muassa automaattisesti otettujen rajatarkastuslinjojen käyttö.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- tekemään tulo- ja poistumisjärjestelmää koskevia ehdotuksia yhdessä rekisteröityjä matkustajia koskevan pikatarkastusohjelman kanssa, jotta järjestelmä saataisiin käyttövalmiiksi mahdollisimman pian;
- laatimaan tutkimuksen siitä, olisiko eurooppalaisen matkustuslupajärjestelmän käyttöön ottaminen mahdollista ja hyödyllistä, ja tarpeen mukaan tekemään tarvittavat ehdotukset;
- tutkimaan edelleen automatisoitua rajavalvontaa ja muita rajavalvonnan tehostamiseen liittyviä kysymyksiä.

## 5.2 Viisumipolitiikka

Eurooppa-neuvosto uskoo, että viisumisäännösten voimaantulo ja VIS-järjestelmän vaiheittainen käyttöönotto avaavat merkittäviä uusia mahdollisuuksia kehittää edelleen yhteistä viisumipolitiikkaa. Tuon politiikan on myös oltava osa laajempaa näkemystä, jossa otetaan huomioon asiaankuuluvat sisä- ja ulkopoliittiset näkökohdat. Eurooppa-neuvosto rohkaisee tämän vuoksi komissiota ja jäsenvaltioita hyödyntämään tätä kehitystä alueellisen konsuliyhteistyön tehostamiseksi toteuttamalla alueellisia

konsuliyhteistyöohjelmia, joihin voisi kuulua erityisesti yhteisten viisumikeskusten perustaminen tarvittaessa vapaaehtoisesti.

Eurooppa-neuvosto kehottaa lisäksi

- komissiota ja neuvostoa tutkimaan edelleen mahdollisuuksia, joita viisumimenettelyjen helpottamista koskevien sopimusten tekeminen kolmansien maiden kanssa asianmukaisissa tapauksissa tuo tullessaan;
- komissiota tarkistamaan säännöllisesti luetteloa kolmansista maista, joiden kansalaisilta vaaditaan tai ei vaadita viisumia, käyttäen asianmukaisia perusteita, jotka liittyvät esimerkiksi laittomaan maahanmuuttoon sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen ja joissa otetaan huomioon unionin sisä- ja ulkopoliittiset tavoitteet;
- komissiota tehostamaan toimia, joilla voidaan taata viisumien vastavuoroisuutta koskevan periaatteen noudattaminen ja estää jäsenvaltioita koskevien viisumivaatimusten (uudelleen) käyttöönotto kolmansissa maissa, sekä määrittelymään toimenpiteitä, joita voitaisiin käyttää ennen kuin viisumien vastavuoroisuutta koskevaa mekanismia sovelletaan näihin kolmansiin maihin.

Jotta yhteisen viisumipolitiikan kehittämisessä voitaisiin siirtyä uuteen vaiheeseen, Eurooppa-neuvosto, joka ottaa huomioon jäsenvaltioiden toimivallan tällä alalla, kehottaa komissiota esittämään selvityksen mahdollisuudesta ottaa käyttöön yhteinen eurooppalainen lyhytaikaisten viisumien myöntämisyjärjestelmä. Selvityksessä voitaisiin myös tarkastella, missä määrin hakijan kansalaisuuteen liittyvää riskiolettamusta voisi täydentää henkilökohtaisella riskinarvioinnilla.

## 6. VASTUUN, SOLIDAARISUUDEN JA KUMPPANUUDEN EUROOPPA MAAHANMUUTTO- JA TURVAPAikka-ASIOISSA

Eurooppa-neuvosto toteaa, että henkilöiden entistä suurempi liikkuvuus tuo mukanaan sekä mahdollisuuksia että haasteita, ja korostaa, että hyvin hallittu muuttoliike voi hyödyttää kaikkia osallisia. Eurooppa-neuvosto toteaa niin ikään, että unionin väestörakenteen muuttuessa huomattavasti ja työvoiman kysynnän kasvaessa joustavat maahanmuuttopolitiikat myötävaikuttavat merkittävästi unionin pitkän aikavälin taloudelliseen kehitykseen ja suoriutskykyyn. Eurooppa-neuvosto katsoo, että muuttoliikkeen pitkän aikavälin vaikutukset esimerkiksi työmarkkinoihin ja muuttajien sosiaaliseen asemaan on otettava huomioon ja että muuttoliikkeen ja kotouttamisen liittyminen toisiinsa on edelleen ratkaisevan tärkeää muun muassa unionin perusarvojen kannalta. Lisäksi Eurooppa-neuvosto muistuttaa, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) perustaminen vuoteen 2012 mennessä on edelleen unionin keskeinen poliittinen tavoite.



Eurooppa-neuvosto kehottaa laatimaan unionin muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikalle kattavan ja kestävän kehityksen, jonka avulla voidaan solidaarisuuden hengessä riittävästi ennakoiden hallita muuttovirtojen vaihtelua ja puuttua eteläisillä ulkorajoilla tällä hetkellä vallitsevan tilanteen kaltaisiin tilanteisiin. Unionin ja kolmansien maiden, alueiden ja järjestöjen välisen vuoropuhelun ja kumppanuuden kehittämiseksi ja vahvistamiseksi on ponnisteltava huomattavasti, jotta tällaisiin tilanteisiin voitaisiin reagoida entistä tehokkaammin ja tosiseikat paremmin huomioiden samalla kun otetaan huomioon, että laittomia maahanmuuttajia tulee unioniin myös muiden rajojen kautta tai viisumeja väärinkäyttäen. Tärkeä tavoite on välttää uudet tragediat merellä. Kun traagisia tilanteita valitettavasti sattuu, olisi tutkittava keinoja rekisteröidä aiempaa tehokkaammin ja mahdollisuuksien mukaan tunnistaa unioniin pyrkivät muuttajat.

Eurooppa-neuvosto toteaa, että on saatava aikaan käytännön ratkaisuja, joilla lisätään muuttoliikepolitiikkojen johdonmukaisuutta muiden politiikan alojen, esimerkiksi ulko- ja kehityspolitiikan sekä kauppa-, työllisyys-, terveys- ja koulutuspolitiikkojen kanssa EU:n tasolla. Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota tutkimaan erityisesti menettelyjä, joilla muuttoliikepolitiikan kehittäminen liitettäisiin entistä tiiviimmin Lissabonin strategian jälkeisen strategian kehittämiseen. Eurooppa-neuvosto toteaa, että rahoitusvarojen käytön joustavuutta ja johdonmukaisuutta unionissa on lisättävä sekä niiden kattavuuden että sovellettavuuden osalta, jotta voidaan tukea turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikan kehittämistä.

Eurooppa-neuvosto vahvistaa maahanmuuttoa koskevassa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa ja Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa esitetyt periaatteet. Eurooppa-neuvosto viittaa myös vuoden 2009 kesä- ja lokakuussa antamiinsa tätä koskeviin päätelmiin. Se korostaa, että kaikki toimenpiteet on toteutettava kattavasti ja arvioitava niitä sovitun mukaisesti. Se palauttaa mieleen Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa esitetyt viisi sitoumusta:

- laillisen maahanmuuton järjestäminen ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion määrittämät ensisijaiset tavoitteet, tarpeet ja vastaanottovalmius, ja kotoutumisen edistäminen,
- laittoman maahanmuuton torjuminen erityisesti varmistamalla, että laittomasti oleskelevat ulkomaalaiset palauteaan alkuperä- tai kauttakulkumaahan,
- rajavalvonnan tehostaminen,
- Euroopan turvapaikkajärjestelmän toteuttaminen,
- kokonaisvaltaisen kumppanuuden luominen alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa muuttoliikkeen ja kehityksen synergian edistämiseksi.

## 6.1 Dynaaminen ja kokonaisvaltainen muuttoliikepolitiikka

### 6.1.1 Maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan lujittaminen, kehittäminen ja täytäntöönpano

Eurooppa-neuvosto on johdonmukaisesti korostanut, että unionin muuttoliikepolitiikan on oltava erottamaton osa unionin ulkopoliittikkaa, ja se toteaa, että maahanmuuttoa koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa on osoittautunut tähän tarkoitukseen soveliaaksi strategiseksi kehikseksi. Eurooppa-neuvosto kehottaa jatkamaan tämän yhdenmukaisen lähestymistavan kehittämistä ja lujittamista unionin ulkopuolisiin alkuperä- ja kauttakulkumaihin sovellettavien alkuperäisten solidaarisuuden, tasapainon ja aidon kumppanuuden periaatteiden pohjalta ja tähänastisten saavutusten mukaisesti. Maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanoa on nopeutettava hyödyntämällä strategisesti kaikkia sen nykyisiä välineitä, ja sitä on tehostettava parantamalla yhteensovittamista. Kolmen eri toiminta-alan (liikkuvuuden ja laillisen muuttoliikkeen edistäminen, muuttoliikkeen ja kehityksen välisen yhteyden optimointi sekä laittoman maahanmuuton ehkäiseminen ja torjunta) välinen tasapaino olisi säilytettävä. Pääasiallisena painopisteenä olisi jatkossakin oltava yhteistyö tärkeimpien asiaankuuluvien Afrikan sekä Itä- ja Kaakkois-Euroopan maiden kanssa. Vuoropuhelua ja yhteistyötä olisi kehitettävä edelleen myös muiden maiden ja alueiden, kuten Aasian ja Latinalaisen Amerikan maiden ja alueiden, kanssa yhteisten etujen ja haasteiden pohjalta.

Eurooppa-neuvosto korostaa tämän vuoksi seuraavia painopisteitä:

- maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan kaikkien käytettävissä olevien välineiden – muuttoliikeprofiilien, muuttoliikevaltuuskuntien, muuttoliikettä ja kehitystä käsittelevien yhteistyöfoorumien ja liikkuvuuskumppanuuksien – strateginen, tosiseikkojen tuntemisen perustuva ja järjestelmällinen käyttö pitkäaikaisen yhteistyön tekemiseksi kaikilla tämän politiikan aloilla läheisessä kumppanuudessa ensisijaisten muuttoreittien varrelta valittujen kolmansien maiden kanssa;
- liikkuvuuskumppanuusvälineen jatkuva ja laajennettu käyttö pääasiallisena strategisena, kattavana ja pitkän aikavälin yhteistyökehiksenä muuttoliikkeen hallinnassa kolmansien maiden kanssa, mikä tuo lisäarvoa nykyisiin kahdenvälisiin kehikseen. Näiden kumppanuuksien toteuttamisen onnistuminen edellyttää yhteensovittamisen tehostamista ja merkittäviä valmiuksien kehittämistoimia alkuperä-, kauttakulku- ja kohdemaissa. Eurooppa-neuvosto kehottaa jatkamaan liikkuvuuskumppanuusvälineen kehittämistä siten, että säilytetään näiden välineiden vapaaehtoisuus. Kumppanuuksien olisi oltava joustavia ja mukauduttava sekä unionin että kumppanimaiden tarpeisiin ja niihin olisi kuuluttava yhteistyö kaikilla maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan aloilla;
- unionin nykyisten yhteistyövälineiden tehokkaampi käyttö kumppanimaiden valmiuksien lisäämiseksi, jotta varmistettaisiin infrastruktuurien toimivuus ja riittävät hallinnolliset valmiudet käsitellä kaikkia muuttoliikkeen näkökohtia ja parannettaisiin valmiuksia tarjota riittävää suojelua sekä lisättäisiin liikkuvuuden mukanaan tuomia hyötyjä ja mahdollisuuksia.



Maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanon onnistumiseksi olisi tehtävä säännöllisiä arviointoja, lisättävä sitoutuneisuutta ja valmiuksia sekä parannettava unionin ja jäsenvaltioiden tämän alan rahoitusvälineiden joustavuutta.

### 6.1.2 Muuttoliike ja kehitys

Eurooppa-neuvosto korostaa, että on toteutettava lisätoimia, joilla maksimoidaan muuttoliikkeen myönteiset ja minimoidaan sen kielteiset vaikutukset kehitykseen maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti. Tehokkaat politiikat voivat toimia tarvittavina puitteina, jotta kohde- ja alkuperämaat ja itse muuttajat voivat kumppaneina toimien vahvistaa kansainvälisen muuttoliikkeen vaikutuksia kehitykseen.

Alkuperämaiden kanssa yhteisesti suunnitellun liikkuvuuden ja muuttoliikkeen edistämisyhtymysten olisi liityttävä läheisesti toimiin, joilla edistetään mahdollisuuksia ihmisarvoiseen ja tuotettavaan työhön ja parempia toimeentulomahdollisuuksia kolmansissa maissa aiovuodon minimoimiseksi.

Tätä varten Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota esittämään ennen vuotta 2012 ehdotuksia

- siitä, miten vastaisuudessaakin voitaisiin taata tehokkaat, turvalliset ja edulliset rahalahetykset sekä tehostaa rahalahetysten vaikutuksia kehitykseen, ja arvioimaan rahalahetyksiä koskevan yhteisen unionin portaalin toteutettavuutta, jotta muuttajille tiedotettaisiin rahansiirtokuluista ja edistettäisiin alan palveluntarjoajien välistä kilpailua;
- siitä, miten saada maahanmuuttajayhteisöt osallistumaan enemmän unionin kehitysaloitteisiin ja miten jäsenvaltiot voivat tukea maahanmuuttajayhteisöjä niiden pyrkimässä edistämään kehitystä alkuperämaissaan;
- tavoista tutkia kiertomuuton käsitettä edelleen ja selvittää keinoja helpottaa muuttajien hallittua kiertoa joko tiettyjen hankkeiden tai ohjelmien piirissä tai niiden ulkopuolella, myös tutkimalla laaja-alaisesti sitä, miten asiaankuuluvat politiikan alat voivat myötävaikuttaa lisääntyneen tilapäis- ja kiertomuuton edellytyksiin tai heikentää niitä;

Eurooppa-neuvosto toteaa, että EU:n tason politiikan johdonmukaisuutta on lisättävä, jotta edistettäisiin muuttoliikkeen myönteisiä kehitysvaihtoehtoja unionin ulkoiseen ulottuvuuteen kuuluvan toiminnan puitteissa ja yhdistettäisiin kansainvälinen muuttoliike tiiviimmin vuosituhaten kehitystavoitteiden saavuttamiseen. Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa varmistamaan, että sen alalla toteuttamat toimet ovat yhteensovitettuja ja johdonmukaisia.

Ilmastonmuutoksen, muuttoliikkeen ja kehityksen välistä yhteyttä on tutkittava lisää, ja Eurooppa-neuvosto kehottaa sen vuoksi komissiota esittämään analyysin ilmastonmuutoksen vaikutuksista kansainväliseen muuttoliikkeeseen ja myös sen mahdollisista vaikutuksista unioniin suuntautuvaan maahanmuuttoon.

### 6.1.3 Kansalliset työmarkkinatarpeet huomioon ottava yhteisesti sovittu politiikka

Eurooppa-neuvosto toteaa, että työperusteinen maahanmuutto voi osaltaan lisätä kilpailukykyä ja talouden elinvoimaisuutta. Tässä suhteessa Eurooppa-neuvosto katsoo, että unionin olisi rohkaistava sellaisten joustavien maahanpääsyjärjestelmien luomista, joissa otetaan huomioon kunkin jäsenvaltion määrittelemät painopisteet, tarpeet, luvut ja määrät ja joiden avulla muuttajat voivat täysipainoisesti hyödyntää osaamistaan ja ammattitaitoaan. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamiseksi toteutetaan johdonmukaista maahanmuuttopolitiikkaa ja tehdään parempia arvioita osaamisesta, jolla on kysyntää EU:n työmarkkinoilla. Järjestelmissä on otettava asianmukaisesti huomioon jäsenvaltioiden toimivalta erityisesti omien työmarkkinoidensa hoitamisessa sekä unionin etuuskohtelun periaate.

Eurooppa-neuvosto kehottaa

- komissiota ja neuvostoa jatkamaan laillista maahanmuuttoa koskevan toimintapolitiittisen suunnitelman täytäntöönpanoa;
- komissiota pohtimaan, miten nykyisten tietolähteiden ja verkkojen käyttöä voidaan tehostaa, jotta varmistettaisiin muuttoliikekysymyksiä koskevien vertailukelpoisten tietojen saatavuus entistä perustellumpien poliittisten valintojen tekemiseksi, ja ottaa huomioon myös viimeaikainen kehitys;
- komissiota ja neuvostoa arvioimaan nykyisiä politiikkoja, joilla olisi muun muassa parannettava osaamisen tunnustamista sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista unionin ja kolmansien maiden välillä sekä valmiutta analysoida työmarkkinatarpeita, eurooppalaisten sähköisten työllisyys- ja työhönottotietojen avoimuutta, koulutusta, tietojen jakamista ja osaamisen soveltamista työmarkkinoiden tarpeisiin alkuperämaassa;
- komissiota arvioimaan tällä alalla toteutettujen toimien vaikutusta ja tehoa, jotta kyetään määrittämään, onko voimassa olevaa lainsäädäntöä tarvetta vahvistaa muun muassa sellaisten työntekijäryhmien osalta, joihin ei vielä sovelleta unionin lainsäädäntöä.

#### 6.1.4 Muuttajia ja heidän oikeuksiaan koskevat ennakoivat politiikat

Unionin on varmistettava jäsenvaltioidensa alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu. Päättäväisemmällä kotouttamispolitiikalla olisi pyrittävä myöntämään heille sellaiset oikeudet ja velvollisuudet, jotka ovat verrattavissa unionin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämän olisi pysyttävä yhteisen maahanmuuttopolitiikan yhtenä tavoitteena, ja se olisi toteutettava mahdollisimman pian, viimeistään vuonna 2014.

Eurooppa-neuvosto kehottaa tämän vuoksi komissiota tekemään ehdotuksia, jotka koskevat

- laillisesta maahanmuutosta alkaen kaiken maahanmuuttolain lainsäädännön kokoamista, joka perustuisi unionin voimassa olevan säännösten arviointiin ja jolla tehtäisiin tarvittavat muutokset voimassa olevien säännösten yksinkertaistamiseksi ja/tai tarvittaessa voimassaolon jatkamiseksi sekä niiden täytäntöönpanon ja johdonmukaisuuden tehostamiseksi;
- oikeudesta perheen yhdistämiseen 22 päivänä syyskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY arviointia ja tarvittaessa sen tarkistusta ottaen huomioon kotouttamistoimien merkitys.

#### 6.1.5 Kotouttaminen

Laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten onnistunut kotouttaminen on ratkaiseva tekijä maahanmuuton hyötyjen maksimoimiseksi. Eurooppalainen yhteistyö voi edistää entistä tehokkaampien kotouttamispolitiikkojen toteuttamista jäsenvaltioissa kannustamalla ja tukemalla jäsenvaltioiden toimia. Eurooppalaisen kotouttamisyhteistyön keskeisenä tavoitteena ovat kaikille vertailukelpoiset oikeudet, vastuut ja mahdollisuudet ottaen huomioon, että muuttajien oikeudet ja velvollisuudet on pidettävä tasapainossa.

Kotoutuminen on dynaaminen, kaksisuuntainen vuorovaikutusprosessi, joka edellyttää paitsi kansallisten, alueellisten ja paikallisviranomaisten toimia, myös vastaanottavan yhteisön ja maahanmuuttajien entistä suurempaa sitoutumista.

Jäsenvaltioiden kotouttamispolitiikkoja olisi tuettava kehittämällä uusia rakenteita ja välineitä tiedonvaihtoon ja yhteensovittamiseen muiden asiaankuuluvien politiikkojen kanssa, esimerkiksi työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalisen osallisuuden aloilla. Työllistyminen on keskeistä onnistuneen kotoutumisen kannalta.

Eurooppa-neuvosto kehottaa lisäksi komissiota tukemaan jäsenvaltioiden toimia

- kehittämällä yhteisen viitekehyksen pohjalta yhteensovittamista koskevan mekanismin, jossa mukana ovat komissio ja jäsenvaltiot ja jolla pyritään tehostamaan eurooppalaisen tiedonvaihdon rakenteita ja välineitä;
- kotouttamiskysymysten sisällyttämiseksi kokonaisvaltaisesti kaikkiin asiaankuuluviin politiikan aloihin;
- yhteisten toimintatapojen ja eurooppalaisten mallien määrittelemiseksi kotoutumisprosessin tukemista varten; tähän kuuluvat sellaiset keskeiset tekijät kuin perehdytysjakso ja kielikurssit, vastaanottavan yhteisön voimakas sitoutuminen ja maahanmuuttajien aktiivinen osallistuminen kaikkiin yhteiskuntaelämän osa-alueisiin;
- keskeisten indikaattorien kehittämiseksi joillakin tärkeimmillä politiikan aloilla (esimerkiksi työllisyys, koulutus ja sosiaalinen osallisuus) kotouttamispolitiikkojen tulosten seuraamiseksi, jotta lisättäisiin kansallisten kokemusten vertailukelpoisuutta ja vahvistettaisiin eurooppalaista oppimisprosessia;
- kansalaisyhteiskunnan kuulemisen ja osallistumisen tehostamiseksi, ottaen huomioon eri politiikan alojen kotouttamistarpeet ja käyttäen hyväksi Euroopan kotouttamisfoorumia ja kotouttamisasiota käsittelevää verkkosivustoa;
- demokraattisten arvojen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi maahanmuutossa ja maahanmuuttajien kotouttamisessa sekä kulttuurien välisen vuoropuhelun ja kulttuurien välisten yhteyksien edistämiseksi kaikilla tasoilla.

#### 6.1.6 Tehokkaat politiikat laittoman maahanmuuton torjumiseksi

Eurooppa-neuvosto on vakuuttunut siitä, että tehokkaat toimet laittoman maahanmuuton torjumiseksi ovat olennaisen tärkeitä kehitettäessä yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa. Tärkeimpänä tavoitteena on edelleenkin oltava erityisesti poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön tuella tapahtuva ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjunta sekä yhdennetty rajavalvonta ja yhteistyö alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa. Tavoitteenamme on oltava niiden inhimillisten tragedioiden estäminen, joita aiheutuu ihmiskauppiaiden toiminnasta.

Tehokas ja kestävä palauttamispolitiikka on olennainen osa hyvin hallittua unionin muuttoliikejärjestelmää. Unionin ja jäsenvaltioiden olisi tehostettava toimiaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Tähän tarkoitukseen olisi varattava tarvittava rahoitus. Tällaista politiikkaa toteutettaessa on noudatettava täysin palauttamiskiellon periaatetta ja kunnioitettava kunkin paluumuuttajan perusoikeuksia ja vapauksia sekä ihmisarvoa. Vapaaehtoinen paluu olisi asetettava etusijalle ottaen kuitenkin samalla huomioon, että palauttaminen on tarvittaessa pantava tehokkaasti täytäntöön.

Palauttamista ja takaisinottoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan määrittelemiseksi on tehostettava alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävää yhteistyötä maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa sekä Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen mukaisesti. Samalla olisi tunnustettava, että kaikkien valtioiden on otettava takaisin omat kansalaisensa, jotka oleskelevat laittomasti toisen valtion alueella.

On tärkeää varmistaa, että palauttamisen ja työnantajiin kohdistettavien seuraamusten alalla äskettäin hyväksytyjen välineiden täytäntöönpanoa sekä voimassa olevia takaisinottosopimuksia seurataan tarkoin, jotta varmistetaan niiden tosiasiallinen soveltaminen.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että seuraavat tavoitteet olisi asetettava etusijalle:

- rohkaistaan vapaaehtoista paluuta esimerkiksi kehittämällä kannustinjärjestelmiä, tarjoamalla koulutusta, uudelleenkotouttamista ja tukia sekä hyödyntämällä olemassa olevien rahoitusvälineiden tarjoamia mahdollisuuksia;

- jäsenvaltiot

- panevat kokonaisuudessaan täytäntöön unionin säännökset, joiden nojalla jossakin jäsenvaltiossa annettua palauttamispäätöstä sovelletaan koko unionissa, ja soveltavat tosiasiallisesti palauttamispäätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta kirjaamalla maahanlasku- ja Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja helpottamalla tietojen vaihtoa;

- parantavat tietojen vaihtoa laillistamista koskeissa asioissa kansallisella tasolla saavutetusta kehityksestä, jotta johdonmukaisuus Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen periaatteiden kanssa voidaan varmistaa;

- komissio, Frontex ja jäsenvaltiot antavat vapaaehtoisesti apua jäsenvaltioille, joilla on erityisiä ja kohtuuttomia vaikeuksia varmistaa palauttamispolitiikkansa tehokkuus tiettyihin kolmansiiin maihin nähden;

- tehostetaan laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjumiseen tähtäviä toimia kokoaamalla tietoja muuttoreiteistä ja laatimalla kattava tietokooste muuttovirtojen tuntemuksen ja niiden käsittelyn parantamiseksi, tuetaan rajavalvontaan ja -tarkastuksiin liittyvää yhteistyötä, helpotetaan takaisinottoa edistämällä palauttamisen ja uudelleenkotouttamisen tueksi toteutettavia toimenpiteitä sekä valmiuksien kehittämistä kolmansissa maissa;

- tehdään tehokkaita ja toimivia takaisinottosopimuksia tapauskohtaisesti unionin tasolla tai kahdenvälisesti;

- varmistetaan, että unionin takaisinottoyrityksiä koskeva tavoite antaa lisäarvoa ja parantaa palauttamispolitiikkojen tehokkuutta, mukaan lukien voimassa olevat kahdenväliset sopimukset ja käytänteet;

- komissio esittää vuonna 2010 arvioinnin EY/EU:n takaisinottosopimuksista ja myös käynnissä olevista neuvotteluista, ja ehdottaa mekanismeja niiden täytäntöönpanon seuramiseksi. Neuvoston olisi tältä pohjalta määriteltävä uudistettu ja johdonmukainen takaisinottostrategia ottaen huomioon yleiset suhteet asianomaiseen maahan, mukaan lukien sellaisiin kolmansiiin maihin sovellettava yhteinen lähestymistapa, jotka eivät tee yhteistyötä omien kansalaistensa takaisinotossa;

- lisätään jäsenvaltioiden välistä käytännön yhteistyötä esimerkiksi siten, että järjestetään säännöllisesti yhteisiä palautuslentoja Frontexin rahoituksella ja tarkastetaan palautettavien kolmansien maiden kansalaisten kansalaisuus sekä hankitaan matkustusasiakirjoja kolmansista maista;

- lisätään kohdistettua koulutusta ja varustetukea;

- varmistetaan jäsenvaltioiden yhteensovitettu lähestymistapa kehittämällä yhteyshenkilöiden verkosto alkuperä- ja kauttakulkumaihin.

#### 6.1.7 Ilman huoltajaa olevat alaikäiset

Jäsenvaltioihin kolmansista maista ilman huoltajaa tulevat alaikäiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä, joka vaatii erityishuomiota ja kohdennettuja toimia erityisesti silloin, kun kyseessä ovat johonkin riskiryhmään kuuluvat alaikäiset. Jäsenvaltioille tämä on haastavaa ja tuo esiin yhteisiä ongelmia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä tietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtoon, alaikäisten salakuljetukseen, yhteistyöhön alkuperämaiden kanssa, iän arvioimiseen, tunnistamiseen ja perheen jäljittämiseen liittyviin kysymyksiin sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten erityiseen huomioimiseen ihmiskaupan torjunnassa. Unionin tason kokonaisvaltaisessa toiminnassa olisi yhdistettävä ennaltaehkäisyä, suojelua ja tuettua palauttamista koskevia toimenpiteitä ottaen samalla huomioon lapsen etu.

Eurooppa-neuvosto on tämän vuoksi tyytyväinen komission aloitteeseen, jonka tarkoituksena on

- laatia ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskeva toimintasuunnitelma, joka toimitetaan neuvoston hyväksyttäväksi ja jolla tuetaan ja täydennetään asiaankuuluvia lainsäädäntö- ja rahoitusvälineitä sekä yhdistetään ennaltaehkäisyyn, suojeluun ja tuettuun palauttamiseen tähtäviä toimenpiteitä. Toimintasuunnitelmassa olisi painotettava alkuperämaiden kanssa tehtävää yhteistyötä muun muassa alaikäisten palauttamisen helpottamiseksi ja uusien lähtöjen estämiseksi. Toimintasuunnitelmassa olisi myös tutkittava käytännön toimenpiteitä, joilla voidaan helpottaa sellaisten lukuisten ilman huoltajaa tulevien alaikäisten palauttamista, jotka eivät tarvitse kansainvälistä suojelua. Samalla olisi kuitenkin tunnustettava, että monien alaikäisten etujen kannalta paras vaihto-

ehto

voi olla palauttaminen perheen pariin ja kasvaminen heidän omassa sosiaalisessa ja kulttuurisessa ympäristössään.

## 6.2 Turvapaikka-asiat: yhteinen suojelun ja solidaarisuuden alue

Eurooppa-neuvosto pyrkii edelleen päättäväisesti saamaan aikaan yhteisen suojelun ja solidaarisuuden alueen, joka perustuu yhteiseen turvapaikkamenettelyyn ja kansainvälistä suojelua nauttivien henkilöiden yhdenmukaiseen asemaan. Vaikka yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän olisi perustuttava korkeaan suojelun tasoon, asianmukaista huomiota olisi kiinnitettävä myös väärinkäytökset estäviin oikeudenmukaisiin ja tehokkaisiin menettelyihin. On ratkaisevan tärkeää, että henkilöille voidaan tarjota vastaanotto-olosuhteiden määrittämisen osalta vastaavantasoinen kohtelu sekä samanlainen taso menettelytapojen ja pakolaisaseman määrittämisen osalta riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa he jättävät turvapaikkahakemuksensa. Tavoitteena olisi oltava, että samanlaiset tapaukset käsitellään samalla tavalla ja että ne tuottavat samanlaiset lopputulokset.

### 6.2.1 Yhteinen suojelun alue

Kansallisissa säännöksissä ja niiden soveltamisessa on edelleen merkittäviä eroja. Yhdenmukaisuuden lisäämiseksi unionin keskeisenä poliittisena tavoitteena olisi edelleen oltava yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustaminen. Yhteisillä säännöillä ja niiden paremmalla ja johdonmukaisemmalla soveltamisella olisi estettävä tai vähennettävä toissijaista siirtymistä unionissa ja lisättävä jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta.

Yhteisen turvapaikkapolitiikan kehittämisen olisi perustuttava pakolaisten oikeusasemaa koskevan vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen ja muiden asiaankuuluvien kansainvälisten sopimusten täysimääräiseen ja kattavaan soveltamiseen. Tällainen politiikka on tarpeen turvapaikkajärjestelmän pitkän aikavälin kestävyuden ylläpitämiseksi ja unionin sisäisen solidaarisuuden edistämiseksi. Edellyttäen, että komissio selvittää oikeudellisia ja käytännön seurauksia, unionin olisi pyrittävä liittymään Geneven yleissopimukseen ja sen vuonna 1967 laadittuun pöytäkirjaan.

Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto tulee olemaan tärkeässä asemassa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisessä ja täytäntöönpanossa, ja sen olisi myötävaikutettava jäsenvaltioiden kaikkien käytännön yhteistyömuotojen tehostamiseen. Sen vuoksi jäsenvaltioiden olisi osallistuttava aktiivisesti turvapaikka-asioiden tukiviraston työhön. Tukiviraston olisi kehitettävä kansallisia turvapaikkaviranomaisia varten yhteinen koulutus pohja, joka perustuu erityisesti turvapaikka-alan eurooppalaiseen koulutusohjelmaan (EAC). Tärkeää on myös menettelyjen lähentäminen, mitä turvapaikkapäätösten eroavuuksien vähentäminen edellyttää, sekä jatkuvan laadun varmistaminen.

Dublinin järjestelmä on edelleen yksi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen kulmakivistä, koska siinä määritellään selkeästi vastuu turvapaikkahakemuksen käsitelystä.

Eurooppa-neuvosto kehottaa sen vuoksi

- neuvostoa ja Euroopan parlamenttia tehostamaan pyrkimys ottaa käyttöön vuoteen 2012 mennessä SEUT-sopimuksen 78 artiklan mukaisesti yhteinen turvapaikkamenettely ja yhdenmukainen asema turvapaikan saaneille tai toissijaista suojelua nauttiville;
- komissiota harkitsemaan sen jälkeen, kun eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toinen vaihe on toteutettu kokonaisuudessaan sekä tuon lainsäädännön ja turvapaikka-asioiden tukiviraston vaikutusten arvioinnin perusteella mahdollisuutta luoda puitteet kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden suojeluaseman siirtämiselle näiden henkilöiden käytäessä unionin lainsäädännön mukaista liikkumisoikeuttaan;
- komissiota tekemään toteutettavuustutkimuksen siitä, voidaanko Eurodac-järjestelmää käyttää yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tukena noudattaen samalla kaikilta osin tietosuojaa koskevia sääntöjä;
- komissiota harkitsemaan uusien säädösten ehdottamista arvioinnin pohjalta yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisen sitä edellyttäessä;
- komissiota saattamaan päätökseen toteutettavuutta sekä oikeudellisia ja käytännön seurauksia koskevan selvityksensä, jotta turvapaikkahakemukset voitaisiin käsitellä yhteisesti.

### 6.2.2 Vastuun jakaminen ja solidaarisuus jäsenvaltioiden kesken

Solidaarisuutta sellaisia jäsenvaltioita kohtaan, joihin kohdistuu erityisiä paineita, olisi edistettävä.

Tässä olisi käytettävä laaja-alaista ja tasapainoista lähestymistapaa. Jäsenvaltioiden välisen vastuun vapaaehtoista ja yhteensovitettua jakamista koskevia mekanismeja olisi sen vuoksi edelleen analysoitava ja kehitettävä. Kansallisten turvapaikkajärjestelmien riittävien valmiuksien kehittäminen jäsenvaltioissa on keskeisen tärkeää yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden ja kestävyuden kannalta, ja Eurooppa-neuvosto kehottaa tästä syystä jäsenvaltioita tukemaan toisiaan riittävien valmiuksien luomisessa kansallisille turvapaikkajärjestelmilleen. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston olisi oltava keskeisessä asemassa sovitettaessa yhteen tällaisia valmiuksien kehittämistoimia.

Eurooppa-neuvosto kehottaa tämän vuoksi komissiota tutkimaan mahdollisuuksia

- kehittää edellä mainitut jäsenvaltioiden välistä vastuunjako koskevat mekanismit ja varmistaa, että turvapaikkajärjestelmiä ei käytetä väärin ja että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän periaatteita ei vaaranneta;
- ottaa käyttöön välineet ja yhteensovittamismekanismit, joiden avulla jäsenvaltiot voivat tukea toisiaan valmiuksien kehittämisessä käyttäen perustana omien kansallisten turvapaikkajärjestelmiensä valmiuksien lisäämisessä toteuttamaansa työtä;
- hyödyntämään entistä tehokkaammin olemassa olevia unionin rahoitusjärjestelmiä sisäisen solidaarisuuden vahvistamiseksi;



— Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastoa arvioimaan ja kehittämään menettelyjä, joilla helpotetaan virkamiesten lähtämistä sellaisten jäsenvaltioiden avuksi, joilla on huomattavia paineita turvapaikanhakijoiden määrän vuoksi.

### 6.2.3 Turvapaikka-asioiden ulkoinen ulottuvuus

Unionin olisi toimittava kumppanuudessa ja tehtävä yhteistyötä sellaisten kolmansien maiden kanssa, jotka ovat vastaanottaneet suuria määriä pakolaisia. Unionin yhteinen lähestymistapa voi olla strategisempi ja sitä kautta myötävaikuttaa tehokkaammin pitkittyneiden pakolaistilanteiden ratkaisemiseen. Tämän alan kehittämistä on jatkettava tiiviissä yhteistyössä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) ja, jos se on asianmukaista, muiden asiaankuuluvien toimijoiden kanssa. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston olisi osallistuttava täysimääräisesti yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ulkoisen ulottuvuuden toteuttamiseen. Unionilla on suhteissaan kolmansiin maihin velvollisuus vakuuttaa ne siitä, kuinka tärkeää on liittyä vuoden 1951 Geneven yleissopimukseen ja sen pöytäkirjaan ja panna ne täytäntöön.

Solidaarisuuden edistäminen unionissa on ratkaisevan tärkeää, mutta se ei yksin riitä uskottavan ja kestävä yhteisen turvapaikkapolitiikan aikaansaamiseksi. Sen vuoksi on tärkeää kehittää edelleen välineitä, joilla osoitetaan solidaarisuutta kolmansia maita kohtaan, jotta edistettäisiin ja autettaisiin kehittämään valmiuksia käsitellä muuttovirtoja ja pitkittyneitä pakolaistilanteita näissä maissa.

### Eurooppa-neuvosto kehottaa

— neuvostoa ja komissiota tehostamaan valmiuksien kehittämistä kolmansissa maissa, erityisesti niiden valmiuksia tarjota tosiasiallista suojelua, sekä kehittämään ja laajentamaan ajatusta alueellisista suojeleuhjelmista lähiaikoina tehtävien arviointien perusteella. Tällaiset toimet olisi sisällytettävä maahanmuuttoa koskevaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan ja ne olisi otettava huomioon kansallisissa köyhyyden vähentämisstrategioissa, ja niissä olisi pakolaisten ja kotimaassaan siirtymään joutuneiden henkilöiden lisäksi otettava huomioon myös paikallinen väestö;

— neuvostoa, Euroopan parlamenttia ja komissiota rohkaisemaan jäsenvaltioiden vapaaehtoista osallistumista unionin yhteiseen uudelleensijoittamisohjelmaan ja lisäämään uudelleensijoitettujen pakolaisten kokonaismäärää kunkin jäsenvaltion erityistilanne huomioon ottaen;

— komissiota raportoimaan vuosittain neuvostolle ja Euroopan parlamentille unionissa toteutetuista uudelleensijoittamistoimista, tekemään väliarvioinnin saavutetusta edistymisestä vuoden 2012 aikana ja arvioimaan unionin yhteistä uudelleensijoittamisohjelmaa vuonna 2014, jotta tarvittavat parannukset voitaisiin määritellä;

— neuvostoa ja komissiota etsimään keinoja tehostaa unionin UNHCR:lle antamaa tukea;

— komissiota tässä yhteydessä ja silloin kun se on tarpeen tutkimaan uusia lähestymistapoja tärkeimpiä kauttakulkumaita koskevien turvapaikkamenettelyjen käytössä, kuten erityisryhmiä koskevia suojeleuhjelmia tai turvapaikkahakemusten käsittelyssä noudatettavia erityismenettelyjä, joihin jäsenvaltiot voisivat osallistua vapaaehtoisuuden pohjalta.

## 7. EUROOPPA GLOBAALISTUNEESSA MAAILMASSA – VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALUEEN ULKOINEN ULOTTUVUUS

Eurooppa-neuvosto korostaa unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen politiikan ulkoisen ulottuvuuden merkitystä ja tähdentää, että nämä politiikat on otettava entistä suuremmassa määrin osaksi unionin yleisiä politiikkoja. Ulkoinen ulottuvuus on ratkaisevan tärkeä tekijä pyrittäessä tämän ohjelman tavoitteiden toteutumiseen, ja siinä olisi erityisesti noudatettava täyttä johdonmukaisuutta unionin ulkopolitiikan kaikkien muiden näkökohtien kanssa.

Unionin on vastaisuudessaakin varmistettava tehokas täytäntöönpano ja tehtävä myös tätä alaa koskevia arviointoja. Kaiken toiminnan olisi perustuttava avoimuuteen ja vastuullisuuteen, erityisesti rahoitusvälineiden osalta.

Kuten vuoden 2008 Euroopan turvallisuusstrategiaa koskevassa kertomuksessa todetaan, sisäistä ja ulkoista turvallisuutta ei voida erottaa toisistaan. Uhkien käsitteleminen jopa kaukana maanosamme ulkopuolella on olennaisen tärkeää Euroopan ja sen kansalaisten suojelemiseksi.

Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja komissiota huolehtimaan siitä, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvän toiminnan poliittisen ja toiminnallisen tason välillä tataan johdonmukaisuus ja täydentävyys. Ulkosuhteiden tärkeimpien kysymysten olisi ohjattava asiaankuuluvien unionin virastojen (Europol, Eurojust, Frontex, Euroopan poliisiakatemia, Lisabonin huumausaineiden seurantakeskus ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto) työskentelyn priorisointia.

Jäsenvaltioiden yhteyshenkilöitä olisi rohkaistava tehostamaan yhteistyötään sekä tietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa.

Eurooppa-neuvosto tähdentää, että unionin ja jäsenvaltioiden toimien on täydennettävä toisiaan. Tähän tarvitaan sekä unionin että jäsenvaltioiden entistä vahvempaa sitoutuneisuutta.

### 7.1 Vahvempi ulkoinen ulottuvuus

Eurooppa-neuvosto on päättänyt, että seuraavat periaatteet tulevat tulevaisuudessa ohjaamaan unionin toimintaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkosuhteissa:

— unionilla on yksi yhteinen ulkosuhdepolitiikka,

— unionin ja jäsenvaltioiden on toimittava kumppanuudessa kolmansien maiden kanssa,



- unioni ja jäsenvaltiot kehittävät ja edistävät aktiivisesti eurooppalaisia ja kansainvälisiä normeja,
- unioni ja jäsenvaltiot tekevät tiivistä yhteistyötä naapurimaidensa kanssa,
- jäsenvaltiot lisäävät entisestään monen- ja kahdenvälisiä toimia koskevien tietojen keskinäistä vaihtoa unionissa,
- unionin ja jäsenvaltioiden on toimittava solidaarisesti, johdonmukaisesti ja toisiaan täydentävästi,
- unioni hyödyntää täysimääräisesti kaikkia käytettävissään olevia välineitä,
- jäsenvaltioiden olisi sovittava toimensa yhteen unionin kanssa voimavarojen tehokkaan käytön optimoimiseksi,
- unioni sitoutuu tiedottamiseen, seurantaan ja arviointiin muun muassa siten, että Euroopan parlamentti osallistuu siihen,
- unioni toimii ennakoivasti ulkosuhteissaan.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat politiikat olisi otettava tiiviisti osaksi unionin yleisiä politiikkoja. Lissabonin sopimuksen hyväksyminen tarjoaa unionille uusia mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa ulkosuhteiden alalla. Unionin ulkosuhteiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, joka on myös komission varapuheenjohtaja, Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio takaavat entistä paremman johdonmukaisuuden perinteisten ulkopoliittisten välineiden sekä merkittäviä ulkoisia ulottuvuuksia, kuten vapaus, turvallisuus ja oikeus, omaavien sisäisten politiikkojen välineiden välillä. Olisi tarkasteltava lisäarvoa, jota voitaisiin saada viemällä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osaamista unionin edustustoihin strategisissa kumppanimaissa. Sen, että unioni on oikeushenkilö, olisi lisäksi annettava unionille mahdollisuus toimia entistä näkyvämmiin kansainvälisissä järjestöissä.

Neuvosto toteaa, että ETPP:llä ja monilla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden ulkosuhdealan toimilla on yhteisiä tai toisiaan täydentäviä tavoitteita. Myös ETPP-operaatiot edistävät merkittäväällä tavalla unionin sisäistä turvallisuutta, koska niillä pyritään tukemaan vakavan rajatylittävän rikollisuuden torjuntaa niiden isäntämaissa ja edistetään oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista. Eurooppa-neuvosto rohkaisee lisäämään yhteistyötä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan ja ETPP:n välillä niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Perussopimuksen mukainen uusi oikeusperusta kansainvälisten sopimusten tekemiselle takaa sen, että unioni voi neuvotella entistä tehokkaammin keskeisten kumppanien kanssa. Eu-

rooppa-neuvosto aikoo käyttää kaikkia näitä uusia välineitä hyödykseen mahdollisimman täydellisesti.

Eurooppa-neuvosto tähdentää, että EU:n ja jäsenvaltioiden toimien on täydennettävä toisiaan. Tähän tarvitaan unionin ja jäsenvaltioiden entistä vahvempaa sitoutuneisuutta. Eurooppa-neuvosto pyytääkin komissiota raportoimaan joulukuuhun 2011 mennessä keinoista, joilla täydentävyys voidaan varmistaa.

## 7.2 Ihmisoikeudet

Lissabonin sopimus tarjoaa unionille uusia välineitä perusoikeuksien ja -vapauksien suojeluun sekä sisäisesti että ulkoisesti. Unionin arvoja olisi edistettävä, ja kansainvälistä oikeutta olisi ehdottomasti noudatettava ja pyrittävä kehittämään. Eurooppa-neuvosto kehottaa laatimaan ihmisoikeuksia koskevan toimintasuunnitelman, jolla edistetään sen arvoja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien politiikkojen ulkoisessa ulottuvuudessa. Eurooppa-neuvoston olisi tarkasteltava tätä suunnitelmaa, ja siinä olisi otettava huomioon, että ihmisoikeuksien sisäiset ja ulkoiset näkökohdat liittyvät toisiinsa esimerkiksi silloin, kun kyseessä on palauttamiskiellon periaate ja unionin kanssa yhteistyötä tekevissä maissa käytössä oleva kuolemanrangaistus. Toimintasuunnitelmaan olisi kuuluttava lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin erityistoimenpiteitä, ja siinä olisi osoitettava se taho, joka vastaa toimien toteuttamisesta.

## 7.3 Ensijaisien aihekohtaisten toimien jatkaminen uusien välinein

Eurooppa-neuvosto katsoo, että aiemmassa strategiassa määritelty keskeiset aihekohtaiset painopisteet ovat edelleen ajankohtaisia: terrorismin torjunta, järjestäytynyt rikollisuus, korruptio, huumausaineet, henkilötietojen vaihto suojatussa ympäristössä ja muuttovirtojen hallinta. Ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjuntaa on tehostettava.

Unionin ulkosuhdeyhteistyön olisi perustuttava vuonna 2005 hyväksyttyyn oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhdealan strategiaan: Maailmanlaajuinen vapaus, turvallisuus ja oikeus, sekä alan muuhun asiaankuuluvaan säännöstöön, kuten maahanmuuttoa koskevaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, ja siinä olisi painotettava erityisesti seuraavia aloja, joilla unionin toimet tuovat lisäarvoa:

- **muuttoliike- ja turvapaikka-asiat**, jotta lisättäisiin unionin vuoropuhelua ja yhteistyötä alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa niin, että parannetaan niiden valmiuksia suorittaa rajavalvontaa, torjua laitonta maahanmuuttoa, hallita paremmin muuttovirtoja, taata suojelu sekä hyötyä muuttoliikkeen myönteisistä vaikutuksista kehitykseen; palauttaminen ja takaisinotto ovat ensisijaisia kysymyksiä unionin ulkosuhteissa,

- **turvallisuus**, auttamalla kolmansia maita torjumaan vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta, terrorismia, huumausaineita, ihmiskauppaa ja ihmisten salakuljetusta muun muassa niin, että suunnataan unionin terrorismin vastaiset toimet pääasiallisesti ennaltaehkäisyyn ja suojellaan kriittisiä infrastruktuureja. Sisäistä ja ulkoista turvallisuutta ei voida erottaa. Uhkien käsitteleminen jopa kaukana maanosamme ulkopuolella on olennaisen tärkeää Euroopan ja sen kansalaisten suojelemiseksi,
- **tietojen vaihto**, joka sujuu turvallisesti, tehokkaasti ja riittäviä tietosuojanormeja noudattaen unionin ja kolmansien maiden välillä,
- **oikeus**, jotta edistettäisiin oikeusvaltioperiaatteen ja ihmis- oikeuksien noudattamista sekä hyvää hallintotapaa, torjuttaisiin korruptiota, edistettäisiin yksityisoikeudellista ulottuvuutta, turvallisuutta ja vakautta ja luotaisiin suojattu ja pysyvä liiketoiminta-, kauppa- ja investointiympäristö,
- **pelastuspalvelu ja katastrofihallinta**, erityisesti jotta lisättäisiin valmiuksia ehkäistä laajoja teknisiä ja luonnonkatastrofeja ja antaa niihin apua sekä reagoida terrorismiuhkiin.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- tarkastelemaan, voitaisiinko tapauskohtaisilla yhteistyösopimuksilla neuvoston erikseen määrittelemien kolmansien maiden kanssa tehostaa ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjuntaa, ja tekemään asiaa koskevia ehdotuksia. Tällaisiin sopimuksiin voisi erityisesti kuulua kaikkien unionin käytettävissä olevien keinojen täysimääräinen hyödyntäminen, myös olemassa olevien rahoitusohjelmien, tietojenvaihdossa tehtävän yhteistyön, oikeudellisen yhteistyön ja muuttoliikepolitiikan välineiden käyttö.

Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden uhka on edelleen suuri. Sen vuoksi on työskenneltävä yhdessä keskeisten strategisten kumppanien kanssa tietojen vaihtamiseksi samalla kun käsitellään edelleen pidemmän aikavälin tavoitteita, esimerkiksi radikalisoitumisen ja terrorismiin värväyksen ehkäisemistoimia sekä kriittisten infrastruktuurien suojelua. Eurojustin ja Europolin operatiivisia sopimuksia sekä työjärjestelyjä Frontexin kanssa olisi vahvistettava.

#### 7.4 Sopimukset kolmansien maiden kanssa

Lissabonin sopimuksessa määrätään uusista ja entistä tehokkaammista menettelyistä sopimusten tekemiseksi kolmansien maiden kanssa. Eurooppa-neuvosto suosittaa, että tällaisten sopimusten runsaampaa käyttöä olisi harkittava erityisesti oikeudellisen yhteistyön ja yksityisoikeuden alalla samalla kun otetaan huomioon monenväliset mekanismit. Se panee kuitenkin merkille, että jäsenvaltiot voivat edelleen tehdä unionin lainsäädännön mukaisia kahdenvälisiä sopimuksia ja että oikeudelliset

puitteet on luotu myös tiettyjä yksityisoikeudellisia kahdenvälisiä sopimuksia varten.

Henkilötietojen suojaaminen on yksi unionin keskeisistä toiminta-aloista. Unioni tarvitsee johdonmukaisen lainsäädäntökehityksen henkilötietojen siirtämiselle kolmansiin maihin lainvalvontaa varten. Voitaisiin sellaisen puitesopimuksen malli, johon sisältyisi yleisesti sovellettavia tietosuojan keskeisiä kohtia.

#### 7.5 Maantieteelliset painopisteet ja kansainväliset järjestöt

Unionin ulkosuhdealan toimet olisi kohdennettava erityisesti seuraaviin keskeisiin kumppaneihin:

- ehdokasmaat ja maat, jotka pyrkivät Euroopan unionin jäseniksi, joiden osalta pääasiallisena tavoitteena on avustaa niitä unionin säännösten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä,
- Euroopan naapuruuspolitiikkaan kuuluvat maat ja muut keskeiset kumppanimaat, joiden kanssa unionin olisi tehtävä yhteistyötä kaikissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvissä kysymyksissä,
- Schengen-alueeseen kuuluvilla ETA-valtioilla on läheiset suhteet unioniin. Tämä on perusteena tiiviimmälle yhteistyölle, joka perustuu keskinäiseen luottamukseen ja solidaarisuuteen sisämarkkinoiden myönteisten vaikutusten tehostamiseksi ja unionin sisäisen turvallisuuden edistämiseksi,
- Amerikan yhdysvallat, Venäjän federaatio ja muut strategiset kumppanimaat, joiden kanssa unionin olisi tehtävä yhteistyötä kaikissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvissä kysymyksissä,
- muut ensisijaiset maat tai alueet sen mukaan, miten ne myötävaikuttavat unionin strategisiin tai maantieteellisiin painopisteisiin,
- YK:n ja Euroopan neuvoston kaltaiset kansainväliset järjestöt, joiden kanssa unionin on jatkettava yhteistyötä ja tässä yhteydessä sovitettava yhteen kantojaan.

**Länsi-Balkanilla** vakautus- ja assosiaatiosopimukset ovat vähitellen tulossa voimaan, ja viisumipolitiikan alalla on edistytty merkittävästi tekemällä viisumimenettelyjen helpottamista ja takaisinottoa koskevia sopimuksia ja käymällä viisumipakon poistamista koskevaa kokonaisvaltaista vuoropuhelua, joka on jo joidenkin maiden kanssa saatettu päätökseen ja jota jatketaan muiden kanssa. Lisätoimet, kuten rahoitusvälineiden käyttö, ovat tarpeen järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjumiseksi, perusoikeuksien ja -vapauksien takaamiseksi ja hallinnollisten valmiuksien kehittämiseksi rajavalvonnan, lainvalvonnan ja oikeuslaitoksen alalla, jotta lähentyminen Eurooppaan olisi realistinen tavoite.

Unioni ja **Turkki** ovat sopineet tiivistävänsä yhteistyötään, jotta ne voisivat hallinnoida muuttovirtoja ja erityisesti torjua laitonta maahanmuuttoa. Tässä yhteistyössä olisi keskityttävä jaettuun vastuuseen, solidaarisuuteen, kaikkien jäsenvaltioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön ja yhteisiin näkemyksiin ottaen huomioon Turkin sijainti unionin ulkorajalla, sen kanssa käytävä neuvotteluprosessi ja unionin nykyinen rahoitusapu rajavallvonnan kaltaisilla merkityksellillä aloilla. Takaisinottosopimuksesta käytävien neuvottelujen päätökseen saaminen on ensisijainen tavoite. Sitä ennen jo olemassa olevat kahdenväliset sopimukset olisi pantava asianmukaisesti täytäntöön.

Eurooppa-neuvosto korostaa, että **Euroopan naapuruuspolitiikka** (ENP) tulee tarjoamaan unionille tilaisuuksia toimia yhteensovitulla ja tehokkaalla tavalla ja vahvistaa osaltaan riippumattoman ja puolueettoman oikeuslaitoksen valmiuksien ja instituutioiden kehittämistä, lainvalvontaviranomaisia ja korruption torjuntatoimia, samalla kun se lisää ja helpottaa kumppanimaiden kansalaisten liikkuvuutta. Itäiseen kumppanuuteen kuuluvien maiden osalta unioni suunnittelee (merkittäviä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevia osia sisältävien) assosiaatiosopimusten tekemistä näiden maiden kanssa sekä tukee kansalaisten liikkuvuutta ja pitkällä aikavälillä viisumipakon poistamista turvatussa ympäristössä.

Eurooppa-neuvosto kehottaa laatimaan ennen vuoden 2010 loppua suunnitelman siitä, miten yhteistyötä itäisen kumppanuuden maiden kanssa olisi edistettävä, sisällyttäen siihen itäisen kumppanuuden vapaus-, turvallisuus- ja oikeusnäkökohdat sekä kyseisten maiden Euroopan naapuruuspolitiikan toimintaohjelmien (tai niitä seuraavien asiakirjojen) vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevat luvut. Tässä suunnitelmassa olisi myös esitettävä, miten viisumipakko poistetaan asteittain tapauskohtaisesti yksittäisiltä kumppanimailta pitkällä aikavälillä, ja luonnehdittava Prahassa pidetyssä itäisen kumppanuuden huippukokouksessa annetussa yhteisessä julistuksessa mainittuja hyvin hallinnoidun ja turvallisen liikkuvuuden edellytyksiä. Eurooppa-neuvosto tarkistaa suunnitelman vuoden 2012 loppuun mennessä ja arvioi varsinkin sen vaikutuksia kentällä.

Unionin olisi lisättävä ponnistelujaan koko **Mustanmeren alueen** vakauden ja turvallisuuden tukemiseksi ja edistettävä **Mustanmeren synergiaa** koskevaa alueellista yhteistyöaloitetta. Eri-tyisesti olisi keskityttävä rajavallvontaan, muuttoliikkeen hallinnointiin, tullialan yhteistyöhön, oikeusvaltioperiaatteen ja rajatylittävän rikollisuuden torjuntaan.

**Välimeren unionin** osalta Barcelonan prosessin ja Euro-Välimeri-kumppanuuden puitteissa aloitettua työtä on tehostettava, erityisesti (meriteitse tapahtuvan) muuttoliikkeen, rajojen valvonnan, huumausainekaupan ennaltaehkäisyn ja torjumisen, pelastuspalvelun, lainvalvonnan ja oikeudellisen yhteistyön alalla. Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota yhteistyössä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan kanssa

toimittamaan näitä koskevan suunnitelman vuonna 2010 ja pyytää Coreperia valmistelemaan mahdollisimman pian päätökset, jotka neuvoston on tehtävä. Eurooppa-neuvosto tarkistaa suunnitelman vuoden 2012 loppuun mennessä ja arvioi varsinkin sen vaikutuksia kentällä.

Välimeren alueen tilanteen osalta Eurooppa-neuvosto katsoo, että tiiviimpi kumppanuus kauttakulku- ja alkuperämaiden asemassa olevien kolmansien maiden kanssa on tarpeen. Kumppanuuden on perustuttava vastavuoroisiin vaatimuksiin ja operatiiviseen tukeen muun muassa rajavallvonnan, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan, palauttamisen ja takaisinoton osalta. Nopea reagointi näihin haasteisiin tällä alueella on ensisijainen tavoite.

**Yhdysvaltojen** kanssa tehtävää yhteistyötä on tiivistetty kuluneiden kymmenen vuoden aikana, myös kaikissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevissa kysymyksissä. Ministeritason troikkakokouksia ja johtavien virkamiesten kokouksia pidetään säännöllisesti kullakin puheenjohtajakaudella. Lokakuussa 2009 pidetyssä ministeritason troikkakokouksessa hyväksyttyä Washingtonin julkilausumassa esitetyn mukaisesti vuoropuhelua olisi jatkettava ja syvennettävä.

Terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjunnassa, rajojen turvaamisessa ja viisumipolitiikassa meneillään olevaa yhteistyötä sekä muuttoliike- ja oikeudellista yhteistyötä olisi jatkettava. Lainvalvontatarkoituksia varten vaihdettavien henkilötietojen suojaa koskeva sopimus on neuvoteltava, ja sopimus olisi tehtävä nopeasti. Unioni ja Yhdysvallat tekevät yhteistyötä mahdollistaakseen viisumittoman matkustamisen Yhdysvaltojen ja unionin välillä mahdollisimman pian ja parantaakseen matkustajien turvallisuutta. Oikeudellista yhteistyötä koskevien sopimusten täytäntöönpanoa varten olisi vahvistettava yhteiset menettelyt, ja kuulemisia on järjestettävä säännöllisin väliajoin.

Yhteinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue ja neuvoteltavana oleva uusi sopimus toimivat puitteina tulevalle tiiviille ja parannelulle yhteistyölle **Venäjän federaation** kanssa. Unionin ja Venäjän olisi kaksi kertaa vuodessa pidettävän vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan pysyvän kumppanuusneuvoston tulosten perusteella jatkettava yhteistyötä viisumiasioista käytävän vuoropuhelun yhteydessä ja laillisen muuttoliikkeen osalta. Samalla olisi käsiteltävä laitonta maahanmuuttoa, pyrittävä yhteisvoimin torjumaan järjestäytyneitä rikollisuutta ja ennen kaikkea tekemään operatiivista yhteistyötä sekä parantamaan ja tehostamaan oikeudellista yhteistyötä. Eurojustin kanssa olisi tehtävä mahdollisimman pian sopimus, joka täyttää tietosuojaa koskevat tiukat vaatimukset. Samassa yhteydessä olisi tehtävä tietojenvaihtoa koskeva puitesopimus. Viisumiasioista käytävää vuoropuhelua on jatkettava. Viisumimenettelyjen helpottamista ja takaisinottoa koskevat sopimukset olisi pantava täytäntöön kokonaisuudessaan.

Eurooppa-neuvosto panee merkille, että vuoden 2007 yhteisessä **EU–Afrikka**-strategiassa ja toimintasuunnitelmassa määritellään yhteistyön laajuus terrorismin torjunnan, rajatylittävän rikollisuuden ja huumausainekaupan aloilla. Muuttoliikettä koskevaa vuoropuhelua olisi syvennettävä ja tehostettava afrikkalaisten kumppanien kanssa sekä muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja työllisyyden aloilla toteutettavan EU:n ja Afrikan kumppanuuden että maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa samoin kuin Rabatin, Pariisin ja Tripolin konferenssien jatkotoimenä. Vuoropuhelussa olisi keskityttävä maihin, jotka sijaitsevat Eurooppaan suuntautuvien epäsäännöllisten muuttoreittien varrella. Niitä olisi autettava laatimaan muuttoliikepolitiikkansa ja vastaamaan laittoman maahanmuuton aiheuttamiin ongelmiin merellä ja raja-alueilla. Yhteistyötä olisi pyrittävä lisäämään Algerian, Marokon ja Egyptin kanssa, muun muassa tekemällä nopeasti takaisinottosopimukset, ja Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2009 antamien päätelmien mukaisesti Libyan kanssa.

**Länsi-Afrikasta** on viime aikoina tullut merkittävä Etelä-Amerikasta Eurooppaan suuntautuvan huumausainekaupan keskus, ja se vaatii lisää huomiota ja apua, jotta huumausainekauppa sekä muu rajatylittävä rikollisuus ja terrorismi voidaan kitkeä (Sahelin alueella).

**Kiinan** ja **Intian** kanssa terrorismin torjunnan näkökohdista käytäviä vuoropuheluja olisi laajennettava myös muihin painopistealoihin, esimerkiksi teollis- ja tekijänoikeuksiin ja muuttoliikkeeseen, laittoman muuttoliikkeen torjuminen ja oikeudellinen yhteistyö mukaan lukien. Oikeudellista yhteistyötä koskevia sopimuksia tehtäessä unioni vaatii jatkossakin, että kuolemanrangaistuskysymyksessä ei tehdä myönnytyksiä. Muuttoliikkeestä käytävää vuoropuhelua Intian kanssa olisi tiivistettävä, ja sen olisi katettava kaikki muuttoliikkeeseen liittyvät näkökohdat. Kiinan kanssa on jatkettava ihmisoikeusvuoropuhelua. Vuoropuhelua **Brasilian** kanssa on tulevana vuosina syvennettävä ja laajennettava. Strateginen kumppanuus ja yhteinen toimintasuunnitelma olisi pantava täytäntöön tehokkaammin ja yksityiskohtaisempia toimenpiteitä olisi harkittava.

Unioni tekee muiden maiden ja alueiden kanssa tarpeen mukaan joko alueellista tai kahdenvälistä yhteistyötä. Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden kanssa olisi jatkettava muuttoliikkeestä, huumausainekaupasta, rahanpesusta ja muista yhteistä etua koskevista asioista käytävää vuoropuhelua alueellisesti (**EU–LAC**) ja FATF:n puitteissa. Eurooppaan suuntautuvien salakuljetusreittien varrella olevien **Keski-Aasian maiden** kanssa on työskenneltävä myös vastaisuudessa.

**Afganistanin** kanssa huumausaineiden osalta tehtävää yhteistyötä olisi myös pyrittävä tehostamaan ja pantava täytäntöön sen kanssa tehty laitonta huumausainekauppaa koskeva toiminta-asiakirja. Afganistanin ja **Pakistanin** kanssa olisi pyrittävä tehostamaan terrorismia ja muuttoliikettä koskevaa yhteistyötä.

**Afganistanin** ja **Irakin** osalta olisi vastaisuudessaakin keskityttävä pakolaistilanteen tehokkaaseen hoitamiseen kokonaisvaltaisen lähestymistavan avulla. Näiden maiden sekä **Bangladeshin** kanssa olisi puututtava laittomiin maahanmuuttovirtoihin ja pyrittävä tekemään takaisinottosopimukset.

#### 7.6 Kansainväliset järjestöt sekä eurooppalaisten ja kansainvälisten normien edistäminen

Eurooppa-neuvosto toistaa olevansa sitoutunut tosiasialliseen monenvälisyyteen, joka täydentää kolmansien maiden ja alueiden kanssa solmittuja kahdenvälisiä ja alueellisia kumppanuuksia.

YK on edelleen unionin kannalta tärkein kansainvälinen järjestö. Lissabonin sopimus luo pohjan unionin entistä johdonmukaisemmalle ja tehokkaammalle osallistumiselle YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen työhön.

Unionin olisi vastaisuudessaakin edistettävä eurooppalaisia ja kansainvälisiä normeja sekä kansainvälisten yleissopimusten ja erityisesti YK:ssa ja Euroopan neuvostossa laadittujen yleissopimusten ratifiointia.

Euroopan neuvostossa tehtävä työ on erityisen tärkeää. Se on demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion eurooppalaisten arvojen keskeinen foorumi. Unionin on jatkettava Euroopan neuvoston kanssa tehtävää yhteistyötä vuonna 2007 allekirjoitetun Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin yhteisymmärryspöytäkirjan pohjalta ja tuettava sen tärkeitä yleissopimuksia, kuten yleissopimusta ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta sekä yleissopimusta lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan.

Interpol on unionin tärkeä kumppani lainvalvontayhteistyössä. Yksityisoikeudellista yhteistyötä harjoitetaan erityisesti kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän Haagin konferenssin puitteissa. Unionin olisi jatkettava konferenssin tukemista ja rohkaistava kumppaneitaan ratifioimaan yleissopimukset, joiden osapuoli unionin on tai tulee olemaan tai joiden osapuolia kaikki jäsenvaltiot ovat.

## LYHENNELUETTELO

|              |   |
|--------------|---|
| CBRN         | Chemical, Biological, Radiological and Nuclear          |
| CEAS         | Common European Asylum System                           |
| CEPOL        | European Police College                                 |
| COSI         | Standing Committee on Internal Security                 |
| EAC          | European Asylum Curriculum                              |
| EASO         | European Asylum Support Office                          |
| ECRIS        | European Criminal Records Information System            |
| EMCDDA       | European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction |
| ENP          | European Neighbourhood Policy                           |
| EPRIS        | European Police Records Index System                    |
| EU           | Euroopan unioni   |
| EU ATC       | EU Anti-Trafficking Coordinator                         |
| EUCPN        | European Crime Prevention Network                       |
| Eurosur      | European Border Surveillance System                     |
| FATF         | Financial Action Task Force                             |
| FIU          | Financial Intelligence Unit                             |
| GRECO        | Council of Europe Group of States against Corruption    |
| ICC          | International Criminal Court                            |
| JIT          | Joint Investigative Team                                |
| MIC          | Monitoring and Information Centre                       |
| OCTA         | Organised Crime Threat Assessment                       |
| OECD         | Organisation for Economic Co-operation and Development  |
| OPC          | Observatory for the Prevention of Crime                 |
| PNR          | Passenger Name Record                                   |
| SEU-sopimus  | Euroopan unionista tehty sopimus                        |
| SEUT-sopimus | Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus              |
| SIS II       | Second generation Schengen Information System           |
| UNCAC        | United Nations Convention against Corruption            |
| UNHCR        | United Nations Refugee Agency                           |
| VIS          | Visa Information System                                 |
| YTPP         | Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka           |