



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 2. joulukuuta 2009 (04.12)
(OR. en)**

17024/09

**CO EUR-PREP 3
JAI 896
POLGEN 229**

ILMOITUS

Lähettiläjä: Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja: Yleisten asioiden neuvosto / Eurooppa-neuvosto
Ed. asiak. nro: 16484/1/09 REV 1 JAI 866 + ADD 1
Asia: Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten

Puheenjohtajavaltio esitti Tukholman ohjelmaa koskevan ehdotuksen 16. lokakuuta 2009. Pysyvien edustajien komitea kävi ohjelmasta ensimmäisen näkemystenvaihdon 21. ja 22. lokakuuta 2009. Sen jälkeen oikeus- ja sisäasioiden neuvokset tarkastelivat tekstiä kokonaisuudessaan kolmessa kokouksessaan 30. lokakuuta, 6. marraskuuta ja 13. marraskuuta. Myös pysyvien edustajien komitea on tarkastellut tekstiä kolmeen otteeseen 4., 11. ja 20. marraskuuta pidetyissä kokouksissaan.

Neuvosto (oikeus- ja sisäasiat) kävi ohjelmasta laajan näkemystenvaihdon 30. marraskuuta ja 1. joulukuuta 2009 pidetyssä istunnossaan. Ohjelmasta päästiin pitkälti yksimielisyyteen. Esiin tuotiin useita asioita, ja tämän ilmoituksen liitteessä olevaa tekstiä on muotoiltu uudelleen käytyjen keskustelujen perusteella. Puheenjohtajavaltio toimittaa yleisten asioiden neuvostolle ja Eurooppa-neuvostolle kyseisten keskustelujen tuloksena olevan oheisen tekstin hyväksyttäväksi SEUT:n 68 artiklan mukaisesti ja julkaistavaksi Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Tukholman ohjelma:

Avoim ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten

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 EU:n ulkorajojen turvallisuutta valvotaan entistä johdonmukaisemmin. Maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämisen jälkeen EU:n muuttoliikepolitiikan ulkoisessa 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, perusoikeusvirasto ja Frontex ovat saavuttaneet täyden toimintakykynsä omilla toimialoillaan. Yksityisoikeudellinen yhteistyö helpottaa kansalaisten jokapäiväistä elämää, ja lainvalvontayhteistyö lisää turvallisuutta.

Huolimatta näistä ja muista merkittävistä saavutuksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella **Euroopalla on vielä haasteita**. Näihin haasteisiin on vastattava kokonaisvaltaisesti. Tarvitaan lisätoimia eri politiikanalojen keskinäisen johdonmukaisuuden parantamiseksi. Lisäksi olisi tehostettava yhteistyötä kumppanimaiden kanssa.

Tämän vuoksi on aika laatia uusi asialista, jotta unioni ja sen jäsenvaltiot voisivat saavutettujen tulosten 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**¹ tultua voimaan Euroopan parlamentilla ja kansallisilla parlamenteilla on aiempaa vahvempi asema. Kansalaisilla ja etujärjestöillä on entistä parempi mahdollisuus tuoda esiin ja vaihtaa julkisesti näkemyksiään kaikista unionin toiminnan aloista SEU:n 11 artiklan mukaisesti. Tämä tekee Euroopan unionista entistä avoimemman ja demokraattisemman hyödyttäen näin sen kansalaisia.

Perussopimus lisää sekä 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 yhteispäätösmenettelyllä, johon Euroopan parlamentti osallistuu täysimääräisesti ja jota käytetään useimmilla aloilla. Kansallisilla parlamenteilla on aiempaa merkittävämpi asema lainsäädäntöprosessissa. Perussopimus vahvistaa myös tuomioistuimen asemaa, mikä auttaa parantamaan Euroopan valmiuksia panna tämän alan politiikka kaikilta osin täytäntöön ja varmistamaan, että lainsäädäntöä tulkitaan yhdenmukaisesti.

Euroopan unionin toimielinten tulisi käyttää kaikkia Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamiseksi EU:n kansalaisia hyödyttävällä tavalla.

Tukholman ohjelmassa määritellään lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan suunnittelun strategiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella SEUT:n 68 artiklan mukaisesti.

1.1 Poliittiset painopisteet

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

¹ Yleisesti käytetty nimitys. Sopimus käsittää itse asiassa kaksi sopimusta: sopimuksen Euroopan unionista (SEU) ja sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Luettavuuden vuoksi ohjelmassa käytetään joskus ilmauksia "Lissabonin sopimus" ja "perussopimus".

Kaikkien tulevien toimien olisi painotettava kansalaisiin ja muihin EU:n vastuulla oleviin henkilöihin. EU:n olisi tulevina 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 suojataan. Schengen-alueen laajentumisen on jatkuttava. Yksilön ja ihmisarvon sekä muiden perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vahvistettujen oikeuksien kunnioittaminen on keskeinen arvo. Näiden vapauksien toteutuminen ja kansalaisten yksityisyys on esimerkiksi taattava myös jäsenvaltion rajojen ulkopuolella, erityisesti suojaamalla henkilötiedot. Lisäksi on otettava huomioon muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet, ja Euroopan kansalaisten ja muiden on voitava käyttää nimenomaisia oikeuksiaan kaikilta osin Euroopan unionissa ja, silloin kun se on asianmukaista, myös unionin ulkopuolella.

Lain ja oikeuden Eurooppa: Euroopan oikeusalueen toteutumista on lujitettava, jotta nykyisistä epäjohtonmukaisuuksista päästäisiin eroon. Ensisijaisesti tarvitaan mekanismeja, joilla parannetaan oikeussuojan saatavuutta niin, että kansalaiset voivat käyttää oikeuksiaan kaikkialla EU:ssa. Lisäksi olisi tehostettava oikeusalan ammattilaisten yhteistyötä ja koulutusta sekä turvattava riittävät resurssit, joilla poistetaan esteet oikeudellisten asiakirjojen tunnustamiselta muissa jäsenvaltioissa.

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

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

Vastuun, solidaarisuuden ja kumppanuuden Eurooppa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa:

Tulevaisuuteen suuntautuvan ja kokonaisvaltaisen eurooppalaisen muuttoliikepolitiikan kehittäminen, joka perustuu solidaarisuuteen ja vastuullisuuteen, säilyy Euroopan unionin keskeisenä poliittisena tavoitteena. Kaikki asiaankuuluvat oikeudelliset välineet on pantava tosiasiallisesti täytäntöön ja tällä alalla toimivia virastoja olisi hyödynnettävä täysimääräisesti. Hyvin hallitusta muuttoliikkeestä voi olla hyötyä kaikille osallisille. Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus on selkeä lähtökohta alan jatkotoimille. Eurooppa tarvitsee joustavan toimintalinjan, jossa otetaan huomioon jäsenvaltioiden painopisteet ja tarpeet ja jonka avulla maahanmuuttajat voivat hyödyntää mahdollisuuksiaan kaikilta osin. Suojelun tarpeessa oleville henkilöille on turvattava oikeudellisesti varmojen ja tehokkaiden turvapaikkamenettelyjen saatavuus. Jotta EU:ssa voidaan pitää yllä uskottavia ja kestäviä maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmiä, on laitonta muuttoliikettä pyrittävä estämään, valvomaan ja torjumaan Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2009 antamien päätelmien mukaisesti, sillä EU:hun kohdistuu kasvavia paineita laittomien muuttovirtojen muodossa. Erityisesti tämä koskee jäsenvaltioita, jotka sijaitsevat EU:n ulkorajoilla sekä sen eteläisillä rajoilla.

Euroopan asema globaalituneessa maailmassa – ulkoinen ulottuvuus: EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevan politiikan ulkoisella ulottuvuudella on suuri merkitys, ja alan politiikat onkin otettava entistä suuremmassa määrin osaksi Euroopan unionin yleisiä politiikkoja. Toiminta ulkoisen ulottuvuuden alalla on olennaista keskeisiin haasteisiimme vastaamiseksi ja jotta voisimme tarjota EU:n kansalaisille parempia mahdollisuuksia työntekoon ja liiketoimintaan maailmanlaajuisesti. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoinen ulottuvuus on ratkaisevan tärkeä tekijä pyrittäessä tämän ohjelman tavoitteiden toteutumiseen. Se tulisi ottaa huomioon EU:n ulkopoliitiikan kaikissa muissa näkökohdissa, joiden kanssa sen tulisi olla täysin johdonmukainen.

1.2 Välineet

Seuraavan monivuotisen ohjelman toteuttamiseksi onnistuneesti on tärkeää käyttää tässä lueteltuja välineitä.

1.2.1 Keskinäinen luottamus

Eri jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten sekä päättäjien **keskinäinen luottamus** on alan tehokkaan yhteistyön perusta. Yksi tulevaisuuden pääasiallisista haasteista onkin turvata luottamus ja löytää uusia tapoja lisätä keskinäistä ymmärtämystä ja luottamusta jäsenvaltioiden erilaisiin järjestelmiin.

1.2.2 Täytäntöönpano

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

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

1.2.3 Lainsäädäntö

Yleensä **uudet lainsäädäntöaloitteet, jotka komissio tekee tai jäsenvaltiot tekevät, jos perussopimuksessa¹ näin määrätään**, olisi esitettävä vasta sitten, kun on tarkistettu, noudatetaanko niissä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatetta ja kun ne on valmisteltu huolellisesti, mihin kuuluu vaikutustenarviointien tekeminen ennakolta, tarpeiden ja rahoitusvaikutusten kartoittaminen sekä jäsenvaltioiden asiantuntemuksen hyödyntäminen. On erittäin tärkeää arvioida uusien lainsäädäntöaloitteiden vaikutuksia neljään perussopimuksen mukaiseen vapauteen ja varmistaa, että aloitteissa noudatetaan kaikilta osin sisämarkkinaperiaatteita.

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

¹ Luettavuussyistä ohjelmassa puhutaan vain komission aloiteoikeudesta. Tämä ei estä jäsenvaltioita tekemästä aloitteita SEUT:n 76 artiklan mukaisesti.

Tarvittaessa olisi harkittava jo hyväksytyjen välineiden horisontaalista tarkistamista **lainsäädännön yhtenäisyyden ja konsolidoinnin parantamiseksi**. Lainsäädännön johdonmukaisuus ja saavutettavuus ovat erityisen tärkeitä. **Paremmen sääntelyn ja säädöskäytännön periaatteita** olisi painotettava päätöksentekomenettelyn kaikissa vaiheissa. EU:n toimielinten välillä yksinkertaistamisesta tehtyä sopimusta olisi sovellettava kaikilta osin. Kaikkien EU:n toimielinten olisi toimielinten välisen menettelyn kaikissa vaiheissa pyrittävä käyttämään EU:n lainsäädäntöä laadittaessa **selkeää ja ymmärrettävää kieltä**.

1.2.4 Johdonmukaisuuden lisääminen

Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja komissiota lisäämään sisäistä koordinoitua vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoisten ja sisäisten tekijöiden **johdonmukaisuuden** parantamiseksi. Sama johdonmukaisuuden ja koordinoinnin tehostamisen vaatimus koskee EU:n virastoja (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, Lissabonin huumausaineiden seurantakeskus, tuleva Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto ja perusoikeusvirasto). Neuvoston tulisi valvoa poliittisella tasolla aiempaa enemmän näiden virastojen toimintaa esimerkiksi antamalla päätelmiä 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 alan 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 tulisi keskittyä erityisongelmiin ja helpottaa tällä tavoin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täysimääräistä soveltamista. Rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön tulisi edelleen olla ensisijainen arvioitava ala, mutta myös muita aloja, kuten asiaankuuluvan lainsäädännön piiriin kuuluvien turvapaikkamenettelyjen noudattamista, tulisi arvioida. Arviointimenettelyjä olisi mukautettava tarvittaessa kunkin toiminta-alan mukaan.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- esittämään SEUT:n 70 artiklan mukaisesti yhden tai useita ehdotuksia SEUT:n V osaston mukaisten politiikkojen arvioimiseksi. Tähän ehdotukseen tai näihin ehdotuksiin tulisi sisällyttää arviointimekanismi, joka perustuu vakiintuneeseen vertaisarviointijärjestelmään. Arviointi olisi tehtävä säännöllisin väliajoin, siihen tulisi sisältyä tehokas seurantajärjestelmä ja sen avulla olisi lisättävä tietoutta kansallisista järjestelmistä parhaiden toimintatapojen määrittelemiseksi ja yhteistyön esteiden selvittämiseksi. Alan ammattilaisten olisi voitava osallistua arviointeihin. Neuvostolla tulisi periaatteessa olla johtava asema arviointiprosessissa ja etenkin sen jatkotoimissa.

Päällekkäisyyttä muiden järjestelyjen 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 EU:hun liittyvissä asioissa ja tehdä siitä järjestelmällistä kaikissa ammateissa, jotka ovat mukana vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamisessa. Tämä koskee tuomareita, syyttäjiä, oikeuslaitoksen henkilöstöä, poliisiviranomaisia, tulliviranomaisia ja rajavartijoita.

Kaikille osallisille olisi tarjottava järjestelmällisesti eurooppalaisia koulutusohjelmia. Unionin ja sen jäsenvaltioiden tavoitteena tulisi olla, että huomattava määrä alan ammattilaisista osallistuu vuoteen 2015 mennessä joko eurooppalaiseen koulutukseen 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 oltava myös omia järjestelmiä, joilla täydennetään kansallisia toimia.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että EU:n ja kansainvälisten yhteistyönäkökohtien olisi kuuluttava kansallisiin koulutusohjelmiin. Tuomarien, syyttäjien ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutuksessa on tärkeää varmistaa oikeuslaitosten riippumattomuus, mutta samaan aikaan niiden ammattilaisten kohdalla, jotka käyttävät usein Euroopan unionin välineitä, olisi painotettava eurooppalaista ulottuvuutta. Euroopan poliisiakatemiassa ja Frontexilla tulisi olla keskeinen asema lainvalvonta- ja rajavartiolaitoksen koulutuksessa eurooppalaisen ulottuvuuden varmistamiseksi. Rajavartijoiden ja tullivirkamiesten koulutus on erityisen tärkeää yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan yhteisen lähestymistavan edistämiseksi. EU:n tasolla voitaisiin pyrkiä ratkaisuihin, jotka tehostavat eurooppalaisia koulutusohjelmia. Oikeusalan ammattilaisten kouluttamiseksi eurooppalaisissa järjestelmissä on myös kehitettävä verkko-oppimishjelmia ja yhteistä koulutusmateriaalia.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- ehdottamaan toimintasuunnitelmaa, jolla nostetaan huomattavasti eurooppalaisten koulutus- ja vaihto-ohjelmien tasoa kaikkialla unionissa. Toimintasuunnitelmaan tulisi sisällyttää ehdotus siitä, miten voidaan varmistaa, että kolmasosalle kaikista eurooppalaiseen poliisiyhteistyöhön osallistuvista poliiseista ja puolelle eurooppalaiseen oikeusalan yhteistyöhön osallistuvista tuomareista, syyttäjistä ja oikeuslaitoksen henkilöstöstä sekä puolelle muista eurooppalaiseen yhteistyöhön osallistuvista ammattilaisista voitaisiin tarjota eurooppalaisia koulutusohjelmia; The Plan should propose how to ensure that one third of all police involved in European police cooperation and half of the judges, prosecutors and judicial staff involved in European judicial cooperation as well as half of other professionals involved in European cooperation could be offered European Training Schemes,
- 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 EU:n jäsenvaltiot, erityisesti ehdokasvaltiot 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 harkitsemaan, miten vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevan politiikan **konkreettisista tuloksista voitaisiin paremmin tiedottaa kansalaisille ja alan toimijoille**. Se pyytää komissiota laatimaan strategian siitä, miten kansalaisille selitetään parhaiten, miten 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 kannustaa unionin toimielimiä käymään toimivaltuuksiensa puitteissa avointa ja **säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa**. Komission olisi otettava käyttöön erityisiä järjestelmiä, kuten esimerkiksi 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 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 rahoituskehystä käytäviin neuvotteluihin.

Eurooppa-neuvosto katsoo myös, että rahoitusohjelmien soveltamismenettelyissä tulisi ottaa huomioon jäsenvaltioiden kokemukset ja että niiden tulisi olla avoimia, joustavia, johdonmukaisia ja yksinkertaisia. Ne olisi myös saatava helpommin viranomaisten, kumppanien ja alan toimijoiden käyttöön jakamalla aktiivisesti selkeitä ohjeita, luomalla järjestelmä kumppanien löytämiseksi ja tarkan suunnittelun avulla. Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota tarkastelemaan asianmukaisia keinoja tähän tavoitteeseen pääsemiseksi.

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

1.2.10 Toimintasuunnitelma

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota esittämään pikaisesti vuoden 2010 ensimmäisellä vuosipuoliskolla neuvoston hyväksyttäväksi Tukholman ohjelmaan perustuvan **toimintasuunnitelman**. Toimintasuunnitelmassa esitetään, miten Tukholman ohjelman tavoitteet ja painopisteet toteutetaan käytännössä ja määritellään selkeä aikataulu näiden toimien hyväksymistä ja täytäntöönpanoa varten. Siihen olisi sisällyttävä aikatauluehdotus välineiden muuttamiseksi uuden oikeusperustan osalta.

1.2.11 Tukholman ohjelman uudelleentarkastelu

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota toimittamaan **välisarvioinnin** Tukholman ohjelman täytäntöönpanosta ennen kesäkuuta 2012. Kolmen puheenjohtajavaltion ohjelmat ja komission lainsäädäntöohjelma tulisi julkistaa niin pian kuin mahdollista, jotta kansalliset parlamentit voivat tarkastella ehdotuksia ajoissa.

2. Kansalaisten oikeuksien edistäminen: oikeuksien Eurooppa

2.1 Perusoikeuksille rakentuva Eurooppa

Euroopan unioni perustuu yhteisiin arvoihin ja perusoikeuksien kunnioittamiseen. Lissabonin sopimuksen tultua voimaan on ensiarvoisen tärkeää, että EU liittyy nopeasti Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämä velvoittaa unionin ja sen toimielimet entistä vahvemmin varmistamaan, että perusoikeuksia 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 perusoikeuskirjan pohjalta.

Eurooppa-neuvosto pyytää

- komissiota esittämään kiireellisesti ehdotuksen EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen,
- EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita varmistamaan, että lainsäädäntöaloitteissa noudatetaan perusoikeuksia koko lainsäädäntöprosessin ajan, vahvistamalla menetelmiä, joilla ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeuskirjassa määrättyjen oikeuksien noudattamista voidaan valvoa järjestelmällisesti ja kurinalaisesti.

Eurooppa-neuvosto pyytää EU:n 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 ihmisoikeusasioita,
- jatkamaan EU:n toimintaa kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun epäinhimillisen ja halventavan kohtelun poistamiseksi,
- tukemaan ja edistämään vastaisuudessakin unionin ja jäsenvaltioiden rankaisemattomuuden vastaista toimintaa ja torjumaan kansanmurhia, sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan sekä edistämään tässä yhteydessä alan yhteistyötä jäsenvaltioiden, kolmansien maiden ja kansainvälisten tuomioistuinten välillä, erityisesti Kansainvälisen rikostuomioistuimen kanssa, sekä kehittämään tällaisista rikoksista syytteeseen asettamista koskevien oikeustietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa eurooppalaisen yhteyspisteiden verkoston kautta, kun kyseessä ovat kansanmurhista, ihmisyyttä vastaan tehdyistä rikoksista ja sotarikoksista vastuussa olevat henkilöt.

Unionin on yhteisten arvojen alue. Nämä arvot ovat täysin vastakkaisia kansanmurhan, ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten ja sotarikosten kaltaisten rikosten kanssa sekä totalitaaristen hallintojärjestelmien rikosten kanssa. Kaikilla jäsenvaltioilla on oma näkökantansa näihin kysymyksiin, mutta sovinnon vuoksi on huolehdittava siitä, että nämä rikokset eivät unohdu, vaan säilytämme niiden muiston kollektiivisessa muistissamme ja mahdollisuuksien mukaan vaalimme sitä. Unionin on toimittava tässä välittäjänä.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- tutkimaan ja raportoimaan neuvostolle vuonna 2010, tarvitaanko muita täydentäviä ehdotuksia, jotka kattaisivat sellaisten joukkotuhontarikosten, 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 yhteiskunnallisen aseman tai poliittisten vakaumusten mukaan määriteltyyn ihmisryhmään.

2.2 Oikeus liikkua vapaasti ja sen täysimääräinen käyttö

Kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua vapaasti Euroopan unionin sisällä on yksi niistä peruseriaateista, 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 Euroopan unionia, on merkittävä saavutus vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Eurooppa-neuvosto muistuttaa olevansa sitoutunut jatkamaan Schengen-alueen laajentamista. Eurooppa-neuvosto pyytää 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 vaatimukset Schengenin säännösten soveltamisen aloittamiseksi on täytetty.

Kansalaiset tarvitsevat apua, jotta he kykenevät selviytymään tietyistä hallinnollisista tai oikeudellisista menettelyistä käyttäessään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Esteet, jotka rajoittavat tätä oikeutta jokapäiväisessä elämässä, tulisi perussopimuksen puitteissa poistaa.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

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

Vapaata liikkuvuutta koskevaan oikeuteen olennaisesti liittyvä etu on EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsenensä 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 tulisi edelleen turvata ja suojella oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen tekemällä yhteistyötä keskenään ja komission kanssa rikollisten toimien torjumiseksi sovellettavan oikeuden mukaisin voimakkain ja oikeasuhteisin toimenpitein.

Eurooppa-neuvosto pyytää tästä syystä komissiota myös

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

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 suuntauksia, jäsenvaltioiden olisi raportoitava niistä komissiolle, joka ehdottaa neuvostolle, mikä olisi asianmukaisin tapa käsitellä näitä suuntauksia.

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

Moninaisuus on unionille rikkaus, ja EU:n ja sen jäsenvaltioiden on tarjottava turvallinen ympäristö, jossa erilaisuutta kunnioitetaan ja heikoimmassa asemassa olevia suojellaan. Syrjinnän, rasismien, antisemitismien, muukalaisvihan ja homofobian torjuntatoimia on jatkettava määrätietoisesti.

2.3.1. Rasismi ja muukalaisviha

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- raportoimaan Tukholman ohjelmakauden aikana rasismia ja muukalaisvihaa koskevan vuoden 2008 puitepäätöksen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä 28. marraskuuta 2013 mennessä ja tekemään tarvittaessa ehdotuksia sen muuttamisesta,
- hyödyntämään täysin kaikkia olemassa olevia välineitä, erityisesti rahoitusohjelmia, rasismien ja muukalaisvihan torjumiseksi.

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

2.3.2. Lapsen oikeudet

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

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- määrittämään toimenpiteitä, joihin Euroopan unioni voi tuoda lisäarvoa, lasten oikeuksien suojelemiseksi ja edistämiseksi. Erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämä koskee erityisesti seksuaalisen riiston ja hyväksikäytön uhreiksi joutuneita lapsia, ihmiskaupan uhreja ja vailla huoltajaa olevia alaikäisiä maahanmuuttopolitiikan 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 jäsenvaltioiden hyväksi todetut käytännöt. Unionin olisi jatkettava rikollisten suorittamia lapsikaappauksia koskevien hälytysjärjestelmien kehittämistä edistämällä jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä ja järjestelmien yhteentoimivuutta.

2.3.3 Muita heikommassa asemassa olevat ryhmät

Minkään tyyppistä syrjintää ei voida hyväksyä. EU:n ja jäsenvaltioiden on yhdessä pyrittävä integroimaan täysin yhteiskuntaan muita heikommassa asemassa olevat ryhmät, erityisesti romanit, edistämällä heidän osallisuuttaan koulutusjärjestelmässä ja työmarkkinoilla sekä torjumalla heihin kohdistuvaa väkivaltaa. Jäsenvaltioiden olisi tätä varten varmistettava, että voimassa olevaa lainsäädäntöä sovelletaan asianmukaisesti, mahdolliseen syrjintään puuttumiseksi. EU antaa 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 muussa jäsenvaltiossa kuin heidän kansalaisuus- tai asuinjäsenvaltiossaan, tarvitsevat enemmän suojelua, oikeudellinen suojelelu mukaan 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 kyseisen yleissopimuksen soveltamisesta. Jäsenvaltioita kannustetaan liittymään yleissopimukseen mahdollisimman pian.

2.3.4 Rikoksen ja terrorismin uhrit

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 muussa jäsenvaltiossa kuin kansalaisuus- tai asuinjäsenvaltiossaan, tarvitsevat erityistä tukea ja oikeudellista suojelua. Myös terrorismin uhreiksi joutuneet tarvitsevat erityistä huomiota, tukea ja huomioon ottamista yhteiskunnassa. Tarvitaan uhreja koskeva yhdennetty ja koordinoitu lähestymistapa, joka noudattaa neuvoston päätelmiä rikoksen uhreiksi joutuneiden henkilöiden oikeuksien toteutumista ja heille annettavan tuen tehostamista koskevasta strategiasta.

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita

- tarkastelemaan, miten uhrien suojelua koskevaa lainsäädäntöä ja käytännön tukea sekä nykyisten välineiden täytäntöönpanoa voitaisiin parantaa,
- tarjoamaan uhreille muulla tavoin parempaa tukea, mahdollisesti nykyisten eurooppalaisten verkostojen kautta, jotka antavat käytännön apua, sekä esittämään tästä ehdotuksia,
- tarkastelemaan, voitaisiinko uhrien suojelusta laatia yksi kattava oikeudellinen väline yhdistämällä uhreille maksettavia korvauksia koskeva direktiivi ja uhreja koskeva puitedirektiivi näiden kahden säädöksen arvioinnin pohjalta.

Rahoitusohjelmia olisi käytettävä entistä enemmän kunkin ohjelman lainsäädäntöpuitteiden mukaisesti.

2.4 Yksilön oikeudet rikosoikeudenkäynnissä

Epäiltyjen ja syytettyjen oikeuksien suojelu rikosoikeudellisissa menettelyissä kuuluu unionin perusarvoihin, ja se on oleellinen pyrittäessä säilyttämään jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus ja kansalaisten luottamus Euroopan unionia kohtaan. Eurooppa-neuvosto paneekin 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. Toimintasuunnitelma tulee olemaan osa Tukholman ohjelmaa.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

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

2.5 Kansalaisten oikeuksien suojeleminen 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 EU:n sisällä ja sen suhteissa muihin maihin. Sen tulisi tässä yhteydessä edistää tietosuojaa koskevilla EU:n välineillä ja tietosuojasta vuonna 1981 tehdystä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa vahvistettujen periaatteiden soveltamista sekä edistää tähän yleissopimukseen liittymistä. Sen on myös ennakoitava ja säänneltävä olosuhteita, joissa viranomaisten puuttuminen kyseisten 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 EU:n tiedonhallintastrategian yhteydessä (luku 4).

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- arvioimaan tietosuojaa koskevien eri välineiden toimivuutta ja esittämään tarvittaessa uusia lainsäädäntö- ja muita aloitteita edellä mainittujen periaatteiden tosiasiallisen soveltamisen turvaamiseksi,
- ehdottamaan lainvalvontatarkoitusta varten suositusta tietosuojaa ja mahdollisesti tiedonsiirtoa koskevien sopimusten neuvottelemiseksi Amerikan yhdysvaltojen kanssa tietosuojaa käsittelevän EU:n ja Yhdysvaltojen korkean tason kontaktiryhmän työn pohjalta,
- tarkastelemaan kolmansien maiden kanssa lainvalvontatarkoituksia varten tehtävien tietosuojasopimusten keskeisiä tekijöitä; näihin sopimukseen voivat tarvittaessa sisältyä yksityisten hallussa olevat tiedot ja ne perustuvat tietosuojan korkeaan tasoon,
- tehostamaan tietosuojaperiaatteiden noudattamista kehittämällä asianmukaisia uusia teknologioita, parantamalla 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 suoja koskevia kansainvälisiä normeja, jotka perustuvat tietosuojaa koskeviin EU:n välineisiin ja 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:n 11 artiklaan sisältyvä mahdollisuus Euroopan kansalaisten tekemään aloitteeseen luo uuden mekanismin kansalaisten osallistumista varten. Siitä tulisi nopeasti tehdä todellisuutta.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

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

Vuonna 2014 pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja ajatellen olisi pohdittava huolellisesti, miten kansalaisia kannustettaisiin äänestämään. Äänestysinto 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 pyytää lisäksi komissiota ennen joulukuuta 2012

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

2.7 Oikeus suojeluun unionin ulkopuolisissa maissa

Unionin kansalaisella, joka matkustaa tai asuu sellaisessa EU:n ulkopuolisessa 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 kirjatusta oikeudesta ei ole tiedotettu kovin hyvin, ja sen täysimääräiseksi soveltamiseksi tarvitaankin lisätoimia. Tähän oikeuteen liittyen voitaisiin toteuttaa kohdennettuja tiedotuskampanjoita.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- tarkastelemaan asianmukaisia suojelua helpottavia koordinointi- ja yhteistyötoimenpiteitä SEUT:n 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 vaadittava 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.

EU:n olisi vastaisuudessakin lujitettava keskinäistä luottamusta jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin vahvistamalla vähimmäisoikeudet, joita tarvitaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kehittämiseksi, ja vahvistamalla vähimmäissäännöt perussopimuksessa määriteltyjen rikosten ja seuraamusten määrittelystä. Euroopan oikeudenkäyttöalueen on myös annettava kansalaisille mahdollisuus käyttää oikeuksiaan kaikkialla unionin alueella lisäämällä huomattavasti tietoisuutta oikeuksista ja parantamalla 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 kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja jatkettava vastavuoroista tunnustamista koskevaa työtä.

3.1.1 Rikosoikeus

Rajatyöllisen rikollisuuden vuoksi oikeudellista yhteistyötä olisi pyrittävä tehostamaan entisestään. Hyväksytyjen välineiden on oltava "käyttäjystävällisempiä", ja niissä on keskityttävä rajatyöllisessä 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 lähentäminen tarpeen mukaan helpottanee vastavuoroista tunnustamista.

Vastavuoroinen 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 pitäisi päteä unionin laajuisesti.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että olisi jatkettava toimia, joilla pyritään luomaan kattava järjestelmä todisteiden saamiseksi asioissa, joilla on rajatyöllinen ulottuvuus, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen pohjalta. 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 katettava mahdollisimman monentyyppiset todisteet, asianomaiset toimenpiteet huomioon ottaen.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- ehdottamaan vaikutustenarvioinnin jälkeen kattavaa järjestelmää, jolla korvattaisiin kaikki alalla voimassa olevat välineet, eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä tehty puitepäättös mukaan luettuna, ja joka kattaisi mahdollisimman pitkälle kaikentyypiset todisteet ja jossa asetettaisiin määräajat täytäntöönpanolle sekä rajoitettaisiin mahdollisimman paljon kieltäytymisperusteita,
- tutkimaan, voitaisiinko todisteiden hyväksyttävyyttä edistää alalla muilla keinoin,
- tutkimaan, voisivatko pyynnön esittävän jäsenvaltion lainvalvonta- tai oikeusviranomaiset suorittaa tietyt tutkintatoimet olemalla yhteydessä pyynnön vastaanottavan valtion viranomaisiin ja näiden suostumuksella SEUT:n 89 artiklan mukaisesti, ja esittämään 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 käyttämällä vaiheittaista lähestymistapaa muihin vastavuoroista tunnustamista koskeviin välineisiin,
- laatimaan kattavan tutkimuksen nykyisistä oikeudellisista ja hallinnollisista esteistä, jotka haittaavat liikenne rikoksista määrättyjen seuraamusten ja hallinnollisten päätösten rajatylittävää täytäntöönpanoa, ja esittämään 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 pyytää komissiota

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

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

3.1.2 Yksityisoikeus

Yksityisoikeudellisissa asioissa Eurooppa-neuvosto katsoo, että Tukholman ohjelman voimassaoloaikana olisi jatkettava kaikkien väliaikaisten toimenpiteiden (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 perintöasioihin ja testamentteihin, aviovarallisuussuhteisiin ja avioeron varallisuus oikeudellisiin seurauksiin, ottaen samalla huomioon jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät ja oikeusjärjestyksen perusteet sekä kansalliset perinteet alalla.

Eurooppa-neuvosto katsoo, että lainvalintasääntöjen unionin tason yhdenmukaistamisprosessia olisi jatkettava aloilla, joilla se on tarpeen, kuten avioerojen alalla. Se voisi koskea myös yhtiöoikeutta, vakuutus sopimuksia ja vakuuksia.

Eurooppa-neuvosto korostaa myös, että on tärkeää aloittaa yksityisoikeudellisen yhteistyön alalla tähän mennessä hyväksytyjen välineiden konsolidointityö. Ensisijaisesti olisi lisättävä unionin lainsäädännön johdonmukaisuutta järjeistämällä voimassa olevia välineitä. Olisi pyrittävä varmistamaan välineiden johdonmukaisuus ja käyttäjäystävällisyys, jolloin varmistetaan myös niiden tehokkaampi ja yhdenmukaisempi soveltaminen.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- arvioimaan, mitä takeita täytäntöönpanomääräyksen poistamiseen on liitettävä ja miten ne voitaisiin yksinkertaistaa,
- arvioimaan, onko konsolidointi ja yksinkertaistaminen perusteltua unionin voimassa olevan lainsäädännön johdonmukaisuuden lisäämiseksi,
- toteuttamaan jatkotoimia äskettäisen tutkimuksen pohjalta, jossa selvitettiin mahdollisia ongelmia virkatodistusten yhteydessä ja niiden rekistereihin pääsyssä.

Komissio voisi tulosten perusteella esittää asianmukaisia ehdotuksia ottaen huomioon jäsenvaltioiden erilaiset oikeusjärjestelmät ja -perinteet. Lyhyellä aikavälillä voitaisiin ajatella järjestelmää, jonka avulla kansalaiset voivat saada omat virkatodistuksensa vaivattomasti. Pitkällä aikavälillä saatettaisiin harkita, olisiko virkatodistusten 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 autettava jäsenvaltioita parantamaan 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 vahvistamista SEUT:n 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. Verkostoille olisi tarpeen mukaan myös tiedotettava sisäisen turvallisuuden komitean työskentelystä, tai niiden olisi voitava osallistua järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan uhkakuva-arvion ja unionin muiden strategisten välineiden laatimiseen. Tällaisten verkostojen kokoontumiseen 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 korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto.

3.2.3 Arviointi

Muiden alojen tavoin myös oikeusasioita koskevaa vastavuoroista tunnustamista on kehitettävä arvioinnin tehostamisen yhteydessä, sekä ennako- että jälkiarviointien tapauksessa; ks. myös kohta 1.2.5.

3.2.4 Välineiden tehostaminen

Eurooppa-neuvosto kehottaa tehostamaan tuomarien, syyttäjien ja kaikkien muiden oikeusalan toimijoiden toimintavalmiuksia ja työvälineitä. Eurooppa-neuvosto kehottaa tätä varten lisäämään Eurojustin ja yksityis- ja rikosoikeuden alan Euroopan oikeudellisten verkostojen osallistumista, jotta parannettaisiin kaikkien alan toimijoiden yhteistyötä ja valmiuksia EU:n lainsäädännön tosiasialliseen soveltamiseen. Tähän mennessä kehitettyjen sähköisten välineiden kehitystyötä olisi jatkettava, ja tähän olisi osoitettava tarvittavat varat.

3.2.5 Täytäntöönpano

Yhtenä unionin painopisteistä 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 unionin tuomioistuimen rooliin vaikuttamatta täytäntöönpano on pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulla, mutta koska vastavuoroista tunnustamista koskevat välineet ovat yhteisiä, unionin olisi osallistuttava enemmän niiden täytäntöönpanoon mahdollistamalla kokemusten ja parhaiden toimintatapojen vaihto.

Eurooppa-neuvosto pyytää 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. Kutakin 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 kehittämiseksi 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 ottaen toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä henkilöiden vakinaisena asuinpaikkanaan käyttämien osoitteiden saamiseksi selville asiakirjojen tiedoksiantamisen yhteydessä.

3.2.6. Vangitseminen

Eurooppa-neuvosto katsoo, että olisi pyrittävä lujittamaan keskinäistä luottamusta ja tehostamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen käyttöä vangitsemisen alalla. Parhaiden toimintatapojen vaihtoa olisi pyrittävä edistämään ja Euroopan neuvoston hyväksymien Euroopan vankilasääntöjen täytäntöönpanoa tuettava. Lisäksi voitaisiin käsitellä esimerkiksi vankeusrangaistusten vaihtoehtoja, vangitsemista koskevia pilottihankkeita ja vankilahallinnon parhaita toimintatapoja. Euroopan komissiota pyydetään 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-neuvoston mielestä lainsäädäntöjen lähentäminen on jossain määrin tarpeen, jotta edistettäisiin yhteistä näkemystä asioista tuomarien ja syyttäjien keskuudessa ja mahdollistettaisiin sillä tavoin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltaminen asianmukaisesti ja ottaen huomioon jäsenvaltioiden oikeusperinteiden ja -järjestelmien keskinäiset erot.

3.3.1 Rikosoikeus

Rikollinen toiminta; olisi sovellettava yhteisiä syyteperusteita ja yhteisiä enimmäisseuraamusten vähimmäistasoja, kun kyse on erityisen vakavasta rikollisuudesta, jolla voi tällaisten rikosten luonteen tai vaikutusten taikka niiden erityisen yhteisen torjumistarpeen johdosta olla rajatylittäviä vaikutuksia. Kyseisiä rikoksia ovat SEUT:n 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut vakavat rikokset. Etusijalle olisi asetettava terrorismi, ihmiskauppa, laitton huumausainekauppa, naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsiporno sekä tietokonerikollisuus.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- tarkastelemaan, onko lainsäädäntöjen lähentäminen hyväksytyjen puitepäästösten osalta riittävää, raportoimaan, onko tarpeen ottaa käyttöön yhteisiä määritelmiä ja seuraamuksia sekä harkitsemaan uusien lainsäädäntöehdotusten esittämistä lähentämisen ollessa tarpeen.

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

Rikosoikeuden säännöksiä olisi otettava käyttöön vain silloin, kun niiden katsotaan olevan olennaisia etujen suojaamiseksi, 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 varmistettaisiin yhdenmukaistamistoimenpiteiden kohteena olevan unionin politiikan tehokas täytäntöönpano.

Eurooppa-neuvosto korostaa, että EU:n eri välineisiin sisältyvien rikosoikeudellisten säännösten on tärkeää olla keskenään johdonmukaisia, ja pyytää neuvostoa

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

ja komissiota

- tarkastelemaan mahdollisuuksia käyttää nykyisiä ohjelmia rahoitettaessa jäsenvaltioiden pilottijärjestelmiä, joilla testataan vankeusrangaistuksen vaihtoehtoja.

3.3.2 Yksityisoikeus

Täytäntöönpanomääräyksen poistamiseen liitetään erityisesti syytetyn poissaollessa annettujen tuomioiden osalta joitakin takeita, jotka voivat olla joko prosessioikeutta tai lainvalintasääntöjä koskevia toimenpiteitä (esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi, asiakirjojen tiedoksianto, lausuntojen antamisen vaatima aika jne.). Tärkein toimintapoliittinen tavoite yksityisprosessioikeuden alalla on se, etteivät Euroopan unionin maiden väliset rajat estäisi yksityisoikeudellisten asioiden ratkaisemista, oikeudenkäyntimenettelyjen aloittamista eivätkä yksityisoikeudellisissa asioissa tehtyjen päätösten täytäntöönpanoa. Tampereen päätelmät ja Haagin ohjelma ovat edistäneet merkittävästi tämän tavoitteen saavuttamista. Eurooppa-neuvosto toteaa kuitenkin, että unionin tämän alan välineiden tehokkuudessa on vielä parantamisen varaa.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- antamaan aluksi selvityksen EU:n nykyisen siviiliprosessioikeudellisen järjestelmän rajatylittävästä toiminnasta ja esittämään kyseisen 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 vanhempainvastuuta koskevien päätösten tunnustamiseen liittyvät vähimmäisvaatimukset, ja esittämään tarvittaessa niitä koskevia ehdotuksia,
- jatkamaan yhteisiä lainvalintasääntöjä koskevaa työskentelyä tarpeen mukaan.

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. Marraskuun 2008 lopussa hyväksytyssä Euroopan sähköisen oikeuden toimintaohjelmassa määritellään Euroopan sähköisen oikeudenkäytön toimien kehittämissuunnitelmat vuoden 2013 loppuun saakka. Euroopan sähköisen oikeudenkäytön portaalin avulla kansalaiset ovat paremmin perillä oikeuksistaan ja saavat eri oikeusjärjestelmiä koskevia tietoja ja palveluja. Videokokouksia olisi hyödynnettävä entistä paremmin esimerkiksi siksi, että uhreilta säästettäisiin turha matkustaminen ja oikeuskäsittelyyn osallistumisen aiheuttama stressi. Eräät kansalliset rekisterit on tarkoitus vähitellen liittää toisiinsa tietosuojasääntöjen mukaisesti (esimerkiksi maksukyvyttömyys-, tulkki-, kääntäjä- ja testamenttirekisterit). Jotkin olemassa olevat tietokannat voidaan myös osittain sisällyttää portaaliin (esimerkiksi eurooppalainen kaupparekisteripalvelu EBR ja eurooppalainen kiinteistötietopalvelu EULIS). Eräät eurooppalaiset ja kansalliset rajatylittävät menettelyt (esimerkiksi eurooppalainen maksamismääräys, eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely tai riitojenratkaisumenettely) voitaisiin keskipitkällä aikavälillä hoitaa sähköisesti. Lisäksi sähköisen oikeudenkäytön hankkeen yhteydessä voitaisiin edistää sähköisten allekirjoitusten käyttöä.

Eurooppa-neuvosto pyytää neuvostoa, komissiota ja jäsenvaltioita

- luomaan tosiasialliset edellytykset, jotta asianosaiset voivat olla yhteydessä tuomioistuimiin sähköisesti oikeudenkäyntimenettelyjen aikana. Tätä varten sähköisen oikeudenkäytön portaalin kautta olisi annettava saataville dynaamisia lomakkeita tiettyjä eurooppalaisia menettelyjä varten, 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 kannustaa EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita

- ponnistelemaan sähköistä oikeudenkäyttöä koskevan toimintasuunnitelman toteuttamiseksi täysimääräisesti. Samalla Euroopan komissiota pyydetään esittämään rahoituskehysten mukaisia ehdotuksia sähköisen oikeudenkäytön hankkeiden ja erityisesti laajojen horisontaalisten tietotekniikkahankkeiden riittävästä rahoituksesta.

Tietyt asiakirjojen laillistamista koskevat muodollisuudet haittaavat niin ikään oikeussuojan toteutumista tai kuormittavat kansalaisia liiaksi. Koska uudet teknologiat, kuten digitaaliset allekirjoitukset, tarjoavat monenlaisia mahdollisuuksia, EU:n olisi harkittava asiakirjojen laillistamiseen liittyvien muodollisuuksien poistamista jäsenvaltioiden väliltä. Tarvittaessa olisi harkittava alkuperäisten eurooppalaisten asiakirjojen käyttöönottoa pitkällä aikavälillä.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

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

3.4.2 Talouden toiminnan tukeminen

Euroopan oikeudenkäyttöalueen avulla olisi tuettava talouden toimintaa sisämarkkinoilla.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

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

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

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

Tämänhetkinen finanssikriisi on tuonut esiin tarpeen säännellä rahoitusmarkkinoita ja ehkäistä väärinkäytöksiä. Kauppa-oikeutta koskevia lisätoimenpiteitä on myös tarkasteltava ja luotava selkeät sääntelypuitteet, joissa erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset voivat täysin hyödyntää sisämarkkinoita voidakseen kasvaa ja toimia rajojen yli samoin kuin kotimarkkinoillaan. Olisi tarkasteltava mahdollisuutta laatia yhteisiä sääntöjä yhtiöoikeuteen sovellettavan lain määrittelystä, pankkien maksukyvyttömyydestä ja saatavien siirtämisestä. Sopimusoikeuden kysymystä on myös tarkasteltava lähemmin. Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- tarkastelemaan, onko kyseisillä aloilla tarpeen toteuttaa toimenpiteitä, ja esittämään tarvittaessa asiaa koskevia ehdotuksia.

3.5 EU:n kansainvälisen toiminnan lisääminen oikeusallalla

3.5.1 Yksityisoikeus

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

Luganon yleissopimus on avoin muiden valtioiden liittymistä varten, ja yhteistyössä muiden sopimuspuolten kanssa olisi arvioitava, mitä kolmansia maita voitaisiin rohkaista liittymään siihen.

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

Tapauksissa, joissa EU:n 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 tulevina vuosina sovellettavan strategian, joka on johdonmukainen EU:n yleisen ulkopolitiikan kanssa.

3.5.2 Rikosoikeus

Rikosoikeuden alalla on määriteltävä painopisteet keskinäistä oikeusapua ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevien sopimusten neuvotteluja varten. Unionin olisi edistettävä aktiivisesti kumppanimaiden mahdollisimman laajaa liittymistä alan tärkeimpiin ja toimivimpiin yleissopimuksiin ja tarjottava muille valtioille mahdollisimman paljon apua kyseisten välineiden asianmukaista täytäntöönpanoa varten. Toimielinten olisi varmistettava EU:n 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, se, onko maan kanssa jo kahdenvälisiä sopimuksia, hyväksyykö kyseinen maa ihmisoikeusperiaatteet, tekeekö kyseinen maa yhteistyötä EU:n kanssa yleensä ja sen jäsenvaltioiden kanssa, sekä lainvalvonta- ja oikeudellisen yhteistyön painopisteet,
- edistämään parhaiden toimintatapojen vaihtoa ja kokemusten jakamista EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, erityisesti laajentumisprosessiin kuuluvien maiden kanssa, hyödyntämään täysimääräisesti välineitä, joita unionilla on käytettävissään oikeusalan uudistusten edistämiseksi ja oikeusvaltion vahvistamiseksi, esimerkiksi kumppanuusohjelmia ja vertaisarviointeja, myös yhteistyössä Euroopan neuvoston kanssa,

- jatkamaan tukeaan kumppanimaiden oikeusjärjestelmille, jotta edistettäisiin oikeusvaltioperiaatteen noudattamista kaikkialla maailmassa,
- edistämään jatkossakin Rooman perussääntöön kuuluvaa täydentävyysperiaatetta ja Rooman perussäännön velvoitteiden noudattamista.

Eurooppa-neuvosto pyytää lisäksi komissiota

- 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 kyseisten tai muiden maiden kanssa.

4. Suojeleva EU

4.1 Sisäisen turvallisuuden strategia

Eurooppa-neuvosto on vakuuttunut siitä, että rajatylittäviltä uhkilta suojautumiseksi on olennaisen tärkeää vahvistaa EU:n tason toimia samalla kun tehostetaan niiden koordinoitua alueellisten ja kansallisten toimien kanssa. Muun muassa terrorismi ja järjestäytynyt rikollisuus, laiton huumausainekauppa, korruptio, ihmiskauppa, ihmisten salakuljetus ja laiton asekauppa asettavat edelleen EU:n sisäisen turvallisuuden 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 EU:n sisäisen turvallisuuden strategian erityisesti seuraavien periaatteiden pohjalta:
 - selkeä tehtävien jako EU:n ja jäsenvaltioiden välillä tämän päivän haasteista muodostetun yhteisen näkemyksen mukaisesti,
 - perusoikeuksien, kansainvälisen suojelun ja oikeusvaltion kunnioittaminen,
 - jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus,
 - ennakoivan ja tiedusteluperusteisen toimintatavan soveltaminen,

- horisontaalinen ja monialainen toimintatapa, jonka avulla voidaan käsitellä monimutkaisia kriisejä, luonnonkatastrofeja tai ihmisen aiheuttamia katastrofeja,
- EU:n virastojen tiivis yhteistyö ja niiden tietojenvaihdon tehostaminen edelleen,
- täytäntöönpanon ja järjeistämisen painottaminen sekä ennaltaehkäisevän toiminnan tehostaminen,
- alueellisten aloitteiden ja alueellisen yhteistyön käyttö,
- pyrkimys saada kansalaiset tiedostamaan unionin heidän suojelemisekseen tekemän työn merkittävyys.

Sisäisen turvallisuuden strategian kehittämisen, seurannan ja täytäntöönpanon olisi oltava yksi SEUT:n 71 artiklan nojalla perustetun sisäisen turvallisuuden komitean ensisijaisista tehtävistä. Sisäisen turvallisuuden strategian tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi se kattaa myös yhdennetyn rajaturvallisuuden turvallisuusnäkökohdat ja tarvittaessa rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön, jolla on merkitystä sisäisen turvallisuuden alan operatiivisen yhteistyön kannalta.

Sisäisen turvallisuuden strategiassa olisi myös otettava huomioon EU:n kehittämä ulkoisen turvallisuuden strategia samoin kuin EU:n muut politiikat, erityisesti sisämarkkinoiden alalla. Samalla olisi otettava huomioon sen mahdolliset vaikutukset EU:n suhteisiin sen naapurimaiden ja varsinkin ehdokasmaiden ja mahdollisten jäsen ehdokkaiden kanssa, koska sisäinen turvallisuus on yhteydessä uhkien ulkoiseen ulottuvuuteen. Globaalissa maailmassa rikollisuudella ei ole rajoja. Oikeus- ja sisäasioiden alalla 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

EU:n 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 kansallisten ja EU:n tason toimijoiden 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 alan toimijoita kannustetaan rajatylittävään yhteistyöhön liittyvien tehtävien suorittamiseen ja jotka tällä tavoin edistävät EU:n laajuista toimintaa kaikilla tasoilla.

4.2.2 Tiedonhallinta

Eurooppa-neuvosto panee tyytyväisenä merkille, että EU:ssa viime vuosina tapahtuneella kehityksellä on saatu aikaan huomattavasti valinnanvaraa ja laaja kirjo työvälineitä tietojen keräämiseksi, käsittelemiseksi ja jakamiseksi kansallisten viranomaisten 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 pyytää neuvostoa ja komissiota

- panemaan täytäntöön EU:n tiedonhallintastrategian¹, 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, rajaturvallisuuden ja pelastuspalvelun toimintavisiota.

¹ Ks. neuvoston asiakirja 16637/09 JAI 873.

Tämän vuoksi Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- arvioimaan tarvetta kehittää eurooppalainen tiedonvaihtomalli, joka perustuisi nykyisten välineiden arviointiin, Prüm-puitteet ja niin sanottu ruotsalainen puitepäättös mukaan luettuina. Arvioinneilla olisi määritettävä, toimivatko kyseiset välineet alun perin aiotulla tavalla ja vastaavatko ne tiedonhallintastrategian tavoitteita.

EU:n tiedonhallintastrategia perustuu

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

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

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

- ehdottamaan vaikutustenarvioinnin perusteella PNR-järjestelmää koskevaa EU:n toimenpidettä, jossa varmistetaan tietosuojan korkea taso, terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi ja syytteeseen panemiseksi.

4.2.3 Tarvittavien teknisten välineiden saaminen käyttöön

Haluten varmistaa yhtenäisyyden luvussa 2 mainitun henkilötietojen suojaamisstrategian kanssa Eurooppa-neuvosto korostaa, että uuden teknologian on pysyttävä lisääntyvän liikkuvuuden tasalla ja edistettävä sitä niin, että samalla varmistetaan kansalaisten suojele, turvallisuus ja vapaus.

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

- laatimaan ja toteuttamaan toimintapolitiikkoja, joilla varmistetaan verkko- ja tietoturvallisuuden korkea taso koko Euroopan unionissa ja tehostetaan kriittisten infrastruktuurien, myös tieto- ja viestintätekniikkateknisten sekä palveluinfrastruktuurien suojaamiseen, turvallisuusvalmiuksiin ja sietokykyyn tähtääviä toimenpiteitä,
- edistämään lainsäädäntöä, jolla varmistetaan verkkojen turvallisuuden erittäin korkea taso ja mahdollistetaan entistä nopeampi reagoiminen verkkohyökkäyksiin.

Eurooppa-neuvosto pyytää lisäksi neuvostoa ja komissiota

- 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 pyytää

- 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 mieliin, että on taattava ohjelman luvussa 2 mainittujen henkilötietojen suojaamisstrategian ja laajojen tietoteknisten järjestelmien perustamista koskevan työsuunnitelman keskinäinen johdonmukaisuus, ja kehottaa komissiota

- tekemään toteutettavuustutkimuksen eurooppalaisen poliisirekisteritietojärjestelmän (EPRIS) perustamisen tarpeesta ja lisäarvosta ja raportoimaan 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 väkivaltaisiin rikoksiin syyllistyvistä matkailijoista esimerkiksi näiden osallistuessa urheilutapahtumiin tai suuriin joukkotapahtumiin.

4.3 Tehokkaat toimintapolitiikat

4.3.1 Eurooppalaisen lainvalvontayhteistyön tehostaminen

EU:n 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 EU:n 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 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 päivitettävä. Europolin ja Eurojustin olisi tiivistettävä yhteistyötään entisestään. Eurojustin olisi varmistettava työnsä oikeudellisten jatkotoimien toteuttaminen. Europolin ja Eurojustin olisi kehitettävä yhteistyötään kolmansien maiden kanssa varsinkin syventämällä suhteita unionin naapurimaihin ja -alueisiin; Europolin olisi myös osallistuttava tiiviimmin Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP) poliisioperaatioihin ja autettava edistämään eurooppalaisen poliisiyhteistyön normien ja hyvien toimintatapojen levittämistä EU:n ulkopuolisissa maissa. Yhteistyötä Interpolin kanssa olisi tehostettava synergian aikaansaamiseksi ja päällekkäisyyden välttämiseksi.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota ja tarvittaessa neuvostoa ja korkeaa edustajaa

- tarkastelemaan, miten voitaisiin varmistaa, että Europol saa tietoja jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisilta, jotta jäsenvaltiot voivat hyödyntää Europolin valmiuksia täysimääräisesti,
- tarkastelemaan, miten operatiivista poliisiyhteistyötä voitaisiin tehostaa, esimerkiksi viestintäjärjestelmien ja muiden laitteiden yhteensopimattomuuden sekä peitetoimintaa suorittavien poliisien 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:n 85 ja 88 artiklan mukaisesti,
- harkitsemaan poliisiyhteistyösäännösten kehittämistä voimassa olevien välineiden vahvistamiseksi ja tarvittaessa niiden muuttamiseksi ja yksinkertaistamiseksi,
- ehdottamaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille, että ne tekisivät yhteistyötä, myös EU:n virastojen ja erityisesti Europolin, Eurojustin ja Frontexin välistä tiedonvaihtoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä päätöksen, jolla varmistetaan tietosuoja ja tietoturvallisuus,
- ehdottamaan toimenpiteitä, joiden avulla alalla toimivat EU:n virastot voisivat sopia keskenään operatiivisista järjestelyistä ja kehittää osallistumistaan alueellisiin aloitteisiin jäsenvaltioissa ja lainvalvonta-alan yhteistyötä edistävissä alueellisissa elimissä,
- sopimaan rikosteknisen alan yhteisistä laatumormeista muun muassa parhaiden toimintatapojen kehittämiseksi rikospaikkatutkintaa varten,

- tarkastelemaan, onko ETPP-poliisioperaatioiden ja Europolin yhteistyölle esteitä, ja tekemään asianmukaisia ehdotuksia tällaisten esteiden poistamiseksi.

Unionin olisi esimerkiksi rahoitusohjelmien avulla edistettävä lähialueyhteistyönä toteutettavia pilottihankkeita, 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 Rikoksantorjunnan tehostaminen

Paras tapa vähentää rikosten määrää on toteuttaa tehokkaita toimia, joilla estetään niiden tekeminen, muun muassa edistämällä sosiaalista osallisuutta, käyttämällä monialaista lähestymistapaa, johon kuuluvat myös hallinnolliset toimenpiteet ja hallintoviranomaisten yhteistyön edistäminen. Euroopan 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 sen tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta, jolloin vältettäisiin päällekkäisen työn tekeminen.

Lisäksi rajatylittävässä ulottuvuudessa korostuu 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 EU:n toimielimiä voitaisiin pyytää toimimaan silloin, kun se katsotaan tarpeelliseksi. Lissabonin sopimuksen myötä rikoksantorjunnan alan yhteistyö saa aiempaa enemmän painoarvoa uuden oikeusperustan johdosta.

Eurooppa-neuvosto pyytää jäsenvaltioita ja komissiota aktiivisesti edistämään ja tukemaan rikoksantorjuntatoimia, joilla pyritään erityisesti estämään kansalaistemme jokapäiväiseen elämään vaikuttavaa laajamittaista rikollisuutta ja rajatylittäviä rikoksia, SEUT:n 84 artiklan mukaisesti.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota esittämään Euroopan unionin rikosentorjuntaverkostossa tehdyn työn arvioinnin pohjalta ehdotuksen rikosentorjunnan seurantakeskuksen perustamisesta. Keskuksen tehtäviin kuuluisi kerätä, analysoida ja levittää tietoa (myös tilastotietoja) rikollisuudesta, järjestäytyneet rikollisuus mukaan luettuna, ja rikosentorjunnasta sekä tukea ja rohkaista jäsenvaltioita ja EU:n toimielimiä niiden toteuttaessa ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja vaihtaessa parhaita toimintatapoja. Rikosentorjunnan seurantakeskuksen olisi käytettävä hyväkseen eurooppalaisen rikosentorjuntaverkoston (EUCPN) puitteissa tehtyä työtä ja sen arviointia. EUCPN olisi sisällytettävä siihen tai korvattava sillä, sen olisi käytettävä johonkin EU:n nykyiseen virastoon kuuluvaa sihteeristöä ja toimittava erillisenä yksikkönä. Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- esittämään 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 päätösten tekemiselle toiminnan tarpeesta, päätösten täytäntöönpanosta ja toiminnan tehokkuudesta.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- jatkamaan tilastovälineiden kehittämistä rikosten ja rikollisen toiminnan mittaamiseksi sekä pohtimaan, miten vuoden 2010 jälkeen olisi kehitettävä toimia, joita hahmotellaan ja osittain toteutetaan vuosia 2006–2010 koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa rikollisuuden ja rikoslainkäytön mittaamista koskevan kattavan ja johdonmukaisen EU:n strategian kehittämiseksi, kun otetaan huomioon tällaisten tilastojen lisääntyvä tarve useilla vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen liittyvillä aloilla.

4.4 Vakavalta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta suojautuminen

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 tietyn tyyppisiä uhkia, jotka edellyttävät erityisen koordinoitua toimintaa. Näiden rikollisten ilmiöiden torjunta edellyttää järjestelmällistä tietojenvaihtoa, EU:n virastojen ja tutkintavälineiden täysimittaista käyttöä ja tarvittaessa yhteisten tutkinta- ja ehkäisytekniikkojen kehittämistä ja kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön lisäämistä.

Tämän vuoksi Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja komissiota

- hyväksymään järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan strategian osana sisäisen turvallisuuden strategiaa,
- vahvistamaan rikosentorjuntapolitiikan painopistealat määrittelemällä rikostyyppit, joiden torjumiseen sen kehittämiä välineitä käytetään, ja käyttämään vastaisuudessakin järjestäytynyttä rikollisuutta koskevaa uhkakuva-arviota (OCTA) ja sen alueellisia versioita.

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

4.4.2 Ihmiskauppa

Ihmiskauppa ja ihmisten salakuljetus on erittäin vakava rikos ja loukkaa ihmisoikeuksia ja ihmisarvoa tavalla, jota EU ei voi hyväksyä. Eurooppa-neuvoston mielestä ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen ehkäisemistä ja torjumista on vahvistettava ja tehostettava. Tämä edellyttää koordinoitua ja johdonmukaista toimintapolitiikkaa, joka ulottuu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta laajemmalle ja johon kuuluvat hyväksikäytön uudet muodot huomioon ottaen myös ulkosuhteet, kehitysyhteistyö, sosiaaliasiat 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 EU:n ja kansainvälisen tason näkemys ja tutkimus ihmiskaupasta ja ihmisten salakuljetuksesta.

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

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

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

Eurooppa-neuvosto kehottaa

- antamaan uutta lainsäädäntöä ihmiskaupan torjunnasta ja uhrien suojelesta,
- komissiota tarkastelemaan, voitaisiinko tapauskohtaisilla yhteistyösopimuksilla neuvoston erikseen määrittelemien kolmansien maiden kanssa tehostaa ihmiskaupan torjuntaa, ja tekemään asiaa koskevia ehdotuksia. Tällaisiin sopimuksiin voisi erityisesti kuulua kaikkien unionin käytettävissä olevien keinojen täysimääräinen hyödyntäminen, myös rahoitusohjelmien, tietojenvaihdossa tehtävän yhteistyön, oikeudellisen yhteistyön ja muuttoliikealan 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 koordinoimiseksi,

- 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; EU:n 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 pyytää

- 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 -ohjelmasta 2009–2013,
- komissiota tarkastelemaan, miten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voisivat vaihtaa tietoja parhaista toimintatavoista,
- komissiota tutkimaan, miten EU voisi edistää asiaa koskevia kumppanuuksia yksityisen sektorin kanssa, ja laajentamaan tällaisia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia rahoituslalle, jotta lasten hyväksikäyttöä sisältäviin verkkosivustoihin liittyvä rahaliikenne saataisiin katkaistua,
- komissiota tutkimaan lasten katoamista koskevan hälytysjärjestelmän pohjalta mahdollisuuksia perustaa EU:n laajuinen lapsikaappausverkosto, jotta edistettäisiin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä yhteentoimivuuden varmistamiseksi,

- komissiota tutkimaan lasten hyväksikäytön estämiseksi keinoja tehostaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä, jolla puututtaisiin uhkaaviksi tiedettyjen, lapsia hyväksikäyttävien seksuaalirikollisten liikkumiseen.

4.4.4 Tietoverkkorikollisuus

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

Jäsenvaltioiden olisi mahdollisimman pian ratifioitava Euroopan neuvoston vuoden 2001 tietoverkkorikollisuutta koskeva yleissopimus. Yleissopimusta olisi käytettävä tietoverkkorikollisuuden maailmanlaajuisen torjumisen oikeudellisena viitekehyksenä. Europol voisi toimia eurooppalaisena voimavarakeskuksena 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 yhteistyön tekemisen tarvetta Euroopan unionin ulkopuolisten maiden kanssa.

Eurooppa-neuvosto pyytää

- komissiota ryhtymään toimenpiteisiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien vahvistamiseksi tai tehostamiseksi,
- 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,
- ja pyytää komissiota esittämään ehdotuksia kyberavaruutta koskevien tutkintatoimien oikeudellisten puitteiden selventämiseksi tarpeen mukaan unionissa.

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; rikoksenteekijöiden varojen menetetyksi tuomitsemista olisi tehostettava ja yhteistyötä varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen välillä vahvistettava,
- tunnistamaan rikoksenteekijöiden varat entistä tehokkaammin ja takavarikoimaan ne sekä mahdollisuuksien mukaan harkitsemaan niiden uudelleenkäyttöä silloin kun ne löytyvät EU:n yhteiseltä alueelta,
- huolehtimaan rahanpesun selvittelykeskusten välisen tiedonvaihdon kehittamisestä rahanpesun torjunnassa; niiden laatimat analyysit voitaisiin eurooppalaisen tiedonhallintajärjestelmän puitteissa tallentaa epäilyttävien liiketoimien tietokantaan, joka voitaisiin sijoittaa esimerkiksi Europoliin,
- ottamaan käyttöön ja koordinoimaan tietolähteitä havaitakseen epäilyttävät käteismaksut ja tuomitakseen rikoksen tuottaman hyödyn menetetyksi Euroopan neuvoston vuoden 1990 yleissopimuksen mukaisesti, esimerkiksi antamalla varojen laillista alkuperää määrittävää lainsäädäntöä,
- tehostamaan veropetosten ja yksityisen sektorin korruption syytetoimia ja petostarkoituksessa tehtävän markkinoiden väärinkäytön (esimerkiksi sisäpiirikauppojen ja markkinoiden manipuloinnin) sekä varojen väärinkäytön varhaista havaitsemista,

- helpottamaan ennaltaehkäisyn ja lainvalvonnan parhaiden toimintatapojen vaihtoa, erityisesti varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen verkoston ja korruptiontorjuntaverkoston kautta.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- kehittämään olemassa olevien järjestelmien ja yhteisten kriteerien pohjalta indikaattoreita, joilla mitataan korruption torjumistoimia, erityisesti yhteisön säännöstöön kuuluvilla aloilla (julkiset hankinnat, varainhoidon valvonta jne.), ja laatimaan kattavan korruptiontorjuntapolitiikan tiiviissä yhteistyössä Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän GRECON kanssa; komission olisi vuonna 2010 annettava neuvostolle kertomus unionilta GRECOon liittymiseksi vaadittavista menettelyistä,
- harkitsemaan varojen todellisten omistajien tunnistamista helpottavia toimia ja lisäämään oikeushenkilöiden ja oikeudellisten järjestelyjen avoimuutta talousrikollisuuden ehkäisemiseksi,
- lisäämään jäsenvaltioiden välistä koordinointia korruption vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen UNCACin, GRECON ja OECD:n korruptionvastaisen toiminnan puitteissa,
- pohtimaan, miten talousrikollisuutta voitaisiin paremmin ehkäistä.

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

4.4.6 Huumausaineet

EU:n 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 huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman yksityiskohtaisen arvioinnin pohjalta, jonka komissio laatii Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen ja Europolin tuella.

Strategian olisi perustuttava kolmeen periaatteeseen:

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

Eurooppa-neuvosto pyytää neuvostoa ja komissiota varmistamaan, että uusi huumeainestrategia tukee EU:n sisäisen turvallisuuden strategiaa ja liittyy saumattomasti alan muihin toimintapoliittisiin välineisiin, kuten OCTAan, tulevaan järjestäytyneen rikollisuutta koskevaan strategiaan ja neuvoston päätelmiin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisesta.

4.5 Terrorismi

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

Oikeusvaltion periaatteen, perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittaminen kuuluu unionin yleisen terrorismin vastaisen toiminnan perusedellytyksiin. Jotta terrorismintorjuntatoimet eivät saisi aikaan vastustusta, niiden toteuttamisessa on kunnioitettava tarkasti perusoikeuksia. 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 perusoikeuksia. Eurooppa-neuvosto vahvistaa terrorismin vastaisen strategiansa, johon kuuluu neljä toiminta-alaa – ennaltaehkäisy, toiminnan estäminen, suojautuminen ja varautuminen – ja vetoaa ennaltaehkäisevien toimien vahvistamisen puolesta.

Eurooppa-neuvosto vahvistaa, että EU:n terrorismin torjunnan koordinaattorilla on tärkeä rooli terrorismin vastaisen strategian täytäntöönpanossa ja arvioinnissa, terrorismintorjunnan koordinoinnissa unionin sisällä sekä EU:n ja kolmansien maiden välisen yhteydenpidon edistämisessä.

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 väestönsien 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,
- kehittämään 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-analyyysien kanssa ja läheisessä yhteistyössä liikenteenharjoittajien kanssa, jotta lievennettäisiin matkustajiin kohdistuvia vaikutuksia. Potentiaalisiin kohteisiin, kuten kaupunkien joukkoliikenteeseen ja suurnopeusrautatieverkkoihin sekä energia- ja vesihuoltoinfrastruktuureihin, olisi kiinnitettävä enemmän huomiota.

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

Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota

- edistämään hyväntekeväisyysjärjestöjen avoimuutta ja vastuuta entisestään, jotta varmistettaisiin rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (FATF) erityissuosituksen VIII noudattaminen,
- ottamaan uudet maksutavat huomioon suunnitellessaan tai päivittäessään 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, missä se jatkaa työskentelyään kumppanien kanssa kansainvälistä terrorismia koskevan kattavan yleissopimuksen aikaansaamiseksi ja pyrkimyksiään tehostaa YK:n turvallisuusneuvoston seuraamusten suunnittelua, täytäntöönpanoa ja vaikuttavuutta perusoikeuksien turvaamiseksi ja 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, SITCENiä ja Eurojustia.

Räjähteitä koskeva Euroopan unionin toimintasuunnitelma olisi pantava täytäntöön ja räjähdeturvallisuutta koskevaa tiedottamista parannettava. Räjähteiden lähtöaineisiin liittyvien vaarojen käsittelemiseksi olisi kehitettävä lainsäädäntökehys.

4.6 Kattava ja tehokas EU:n katastrofihallinta: EU:lle 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 EU:n katastrofihallintatoimien kehittämistä edelleen.

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

EU:n katastrofihallinta perustuu kahteen pääperiaatteeseen: 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 EU:n tulevien toimien olisi perustuttava pyrkimykseen vähentää haavoittuvuutta katastrofien sattuessa kehittämällä strateginen lähestymistapa katastrofien ehkäisyyn ja parantamalla valmiuksia ja toimintaa katastrofitilanteissa ottaen samalla huomioon kansallinen vastuu. Olisi laadittava suuntaviivat vaarojen ja riskien kartoittamismenetelmiä, arvioita ja analyysyjä varten sekä katsaus luonnonriskeihin ja ihmisen aiheuttamiin riskeihin, joita EU:hun voi tulevaisuudessa kohdistua. Jatkuvat ponnistukset ovat tarpeen yhteisön pelastuspalvelumekanismiin lujittamiseksi ja pelastuspalvelualan välineiden tehostamiseksi niiden käytettävyyden, yhteentoimivuuden, avun koordinoimisen käyttö ja tukeminen mukaan luettuina, myöskin EU:n alueen ulkopuolella silloin, kun kyseessä on vakava hätätilanne, joka koskettaa ulkomailla oleskelevia EU:n kansalaisia. Seuranta- ja tiedotuskeskusta (MIC) olisi vahvistettava, jotta tehostettaisiin jäsenvaltioiden avustustoimien koordinoimista, annettaisiin jäsenvaltioille kartoitus- ja analyysitukea kansallisten ja monikansallisten pelastuspalveluyksiköiden lisäkartoitukseen ja rekisteröintiin sekä kehitettäisiin koulutusta ja harjoituksia, joilla myötävaikutetaan EU:n tehokkaaseen toimintaan katastrofitilanteissa.

EU:n kriittisten infrastruktuurien suojelutoimien yhtenä pääasiallisena tavoitteena on vähentää alttiutta hyökkäyksille. Kun kriittisiä infrastruktuureja koskeva direktiivi on pantu täytäntöön, sitä olisi analysoitava ja tarkistettava ja 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 EU:n tason toimiin. CBRN-turvallisuutta koskevan politiikan yleisenä tavoitteena on esittää painopistealoihin jaoteltu, merkityksellinen ja tehokas eurooppalainen strategia, jolla tehostetaan EU:n 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. Seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman ja sitä seuraavien puiteohjelmien tarjoamia tutkimusmahdollisuuksia on analysoitava, ja tavoitteen tukemiseksi olisi esitettävä asianmukaisia ehdotuksia.

Läheistä yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen, varsinkin Yhdistyneiden kansakuntien kanssa, jolla on yleinen koordinoititehtävä kansainvälisissä humanitaarisissa toimissa, olisi vastaisuudessakin pidettävä ensisijaisena toteutettaessa toimia kolmansissa maissa, sekä kentällä että valmiuksien kehittämisessä (koulutus, yhteiset harjoitukset). Vuonna 2007 hyväksytyn humanitaarista apua koskevan eurooppalaisen konsensuksen mukaisesti EU:n vahva koordinointi ja rooli tehostavat kansainvälistä humanitaarista avustustoimintaa, johon kuuluvat yhteiset toimet humanitaarisen järjestelmän parantamiseksi, ja vahvistavat myös EU:n pyrkimyksiä toimia tiiviissä yhteistyössä muiden humanitaarisen alan toimijoiden kanssa. EU:n 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 alueilla sekä itäisellä kumppanuudella on tarkoitus edistää tätä tavoitetta.

5. Pääsy Eurooppaan globaalistuneessa maailmassa

5.1 Ulkorajojen yhdenmukainen rajaturvallisuus

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**. Ensisijaisesti on otettava huomioon kansainväliseen suojeluun liittyvät tarpeet sekä vailla huoltajaa olevien alaikäisten vastaanotto. On erittäin tärkeää, että Frontexin ja turvapaikka-asioiden tukiviraston toimet koordinoidaan, kun muuttajia otetaan vastaan EU:n ulkorajoilla. Eurooppa-neuvosto kehottaa kehittämään yhdenmukaista rajaturvallisuutta edelleen, ja muun muassa Frontexin roolia on vahvistettava, 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 roolin vahvistamiseksi ottaen huomioon 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; lisätään Frontexin sekä alkuperä- ja kauttakulkumaiden välistä operatiivista yhteistyötä ja tarkastellaan mahdollisuutta Frontexin rahoittamiin säännöllisiin tilauslentoihin. Edistääkseen Frontexin operaatioihin sovellettavien sääntelypuitteiden asianmukaista täytäntöönpanoa komission olisi harkittava häiriöiden ilmoittamis- ja rekisteröintimekanismeja, jota asiaankuuluvat viranomaiset voivat seurata tyydyttävällä tavalla,
- kehottaa itse Frontexia toimeksiantonsa 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 kerrottava aikomuksistaan neuvostolle,

- pyytää komissiota käynnistämään keskustelun Frontexin pitkän aikavälin kehittämisestä; tätä keskustelua olisi käytävä Haagin ohjelmassa esitetyllä tavalla muun muassa siitä, olisiko eurooppalaisen rajavartiolaitosjärjestelmän 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,
- pyytää neuvostoa ja komissiota tukemaan valmiuksien tehostettua kehittämistä kolmansissa maissa niin, että ne pystyvät valvomaan ulkorajojaan tehokkaasti.

Eurooppa-neuvosto odottaa Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) vaiheittaista jatkokehittämistä etelä- ja itärajoilla niin, että käyttöön saadaan uutta teknologiaa käyttävä ja jäsenvaltioita tukeva järjestelmä, edistetään yhteentoimivuutta ja rajojen valvonnassa sovellettavia yhtenäisiä vaatimuksia sekä varmistetaan tarpeellisen yhteistyön aloittaminen jäsenvaltioiden ja Frontexin välillä tarvittavien valvontatietojen jakamiseksi viipymättä. Kehittämistyössä olisi otettava huomioon Euroopan unionin yhdenmetyt meripolitiikan muilla asiaankuuluvilla aloilla tehty työ sekä se, että keskipitkällä aikavälillä pystytään tekemään yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Eurooppa-neuvosto pyytää 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 määrittelemiseksi, jotta rajavalvontaa ulkorajoilla voidaan parantaa.

Eurooppa-neuvosto pyytää lisäksi jäsenvaltioita ja komissiota tutkimaan, miten ulkorajoilla tehtäviä erityyppisiä tarkastuksia voitaisiin paremmin koordinoita, yhtenäistää ja järjeistää, tavoitteena sekä maahanpääsyn helpottaminen että turvallisuuden tehostaminen. Lisäksi olisi tarkasteltava mahdollisuuksia tehostaa tietojenvaihtoa ja tiivistää yhteistyötä rajavirtoviranomaisten ja jäsenvaltion alueella työskentelevien muiden lainvalvontaviranomaisten 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. SIS II-järjestelmän saattaminen toimintavalmiiksi ja VIS-järjestelmän käyttöönotto ovat siitä syystä edelleen keskeinen tavoite, ja Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita varmistamaan, että ne saadaan nyt täysin toimintakuntoisiksi asiaa varten vahvistettavien aikataulujen mukaisesti. Ennen uusien järjestelmien luomista niitä ja olemassa olevia järjestelmiä olisi arvioitava, ja perustamisen yhteydessä havaitut ongelmat olisi otettava huomioon. Laajamittaisten tietoteknisten järjestelmien hallinnon perustaminen voisi tulevaisuudessa olla keskeisessä asemassa tietoteknisten järjestelmien mahdollisen kehittämisen kannalta.

Eurooppa-neuvoston mielestä 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 rajaturvallisuuden ja siinä käytettävien turvatoimien tehostamiseksi, mutta se ei saisi johtaa matkustajien syrjintään tai eriarvoiseen kohteluun. Tähän kuuluu muun muassa automatisoitujen rajatarkastuslinjojen käyttö.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota

- esittämään 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 rajaturvallisuuden 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. Viisumipolitiikan 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 lisäämiseksi toteuttamalla alueellisia konsuliyhteistyöohjelmia, joihin voisi kuulua erityisesti yhteisten viisumikeskusten perustaminen tarvittaessa vapaaehtoisesti.

Eurooppa-neuvosto pyytää lisäksi

- komissiota ja neuvostoa tutkimaan edelleen mahdollisuuksia, joita viisumimenettelyjen helpottamista koskevien sopimusten tekeminen kolmansien maiden kanssa asianmukaisissa tapauksissa tuo tullessaan,
- komissiota tarkistamaan säännöllisesti luetteloja kolmansista maista, joiden kansalaisilta vaaditaan tai ei vaadita viisumia, käyttäen asianmukaisia perusteita, jotka liittyvät esimerkiksi laittomaan maahanmuuttoon, 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 määrittelemään 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, pyytää komissiota esittämään tutkimuksen siitä, voitaisiinko ottaa käyttöön yhteinen eurooppalainen lyhytaikaisten viisumien myöntämisyjärjestelmä. Tutkimuksessa 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 suorituskykyyn. 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 perustaminen vuoteen 2012 mennessä on edelleen EU:n keskeinen poliittinen tavoite.

Eurooppa-neuvosto kehottaa laatimaan EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikalle kattavan ja kestävä kehyksen, jonka avulla voidaan solidaarisuuden hengessä riittävästi ennakoitua hallita muuttovirtojen vaihtelua ja puuttua eteläisillä ulkorajoilla tällä hetkellä vallitsevan tilanteen kaltaisiin tilanteisiin. EU:n ja kolmansien maiden, alueiden ja järjestöjen välisen vuoropuhelun ja kumppanuuden kehittämiseksi ja vahvistamiseksi on ponnisteltava huomattavasti, jotta tällaisiin tilanteisiin voitaisiin reagoida entistä tehokkaammin ja perustellummin ottaen huomioon se, 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 EU:hun pyrkivät muuttajat.

Eurooppa-neuvosto toteaa, että on saatava aikaan käytännön ratkaisuja, joilla lisätään muuttoliikepolitiikkojen johdonmukaisuutta muiden politiikan alojen kanssa, esimerkiksi ulko- ja kehityspolitiikan sekä kauppaa-, työllisyys-, terveys- ja koulutuspolitiikkojen kanssa EU:n tasolla. Erityisesti Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota tutkimaan menettelyjä, joilla muuttoliikepolitiikan kehittäminen liitettäisiin entistä tiiviimmin Lissabonin strategian jälkeisen strategian kehittämiseen. Eurooppa-neuvosto toteaa, että rahoitusvarojen käytön joustavuutta ja johdonmukaisuutta EU:ssa on lisättävä sekä niiden kattavuuden että soveltamisen osalta, jotta voitaisiin 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 kokoontuneiden Eurooppa-neuvostojen päätelmiin. Se korostaa, että kaikki toimenpiteet on toteutettava kattavasti ja arvioitava niitä kulloinkin päätettävällä tavalla. 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 laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten palauttaminen alkuperä- tai kauttakulkumaahan,
- rajavalvonnan tehostaminen,
- Euroopan turvapaikkajärjestelmän toteuttaminen,
- kokonaisvaltainen kumppanuus alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa muuttoliikkeen ja kehityksen synergian edistämiseksi.

6.1 Dynaaminen ja kokonaisvaltainen muuttoliikepolitiikka

6.1.1 Maahanmuuttoa koskevan EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan lujittaminen, kehittäminen ja täytäntöönpano

Eurooppa-neuvosto on johdonmukaisesti korostanut, että EU:n muuttoliikepolitiikan on oltava erottamaton osa EU:n ulkopolitiikkaa, ja toteaa, että maahanmuuttoa koskeva EU:n kokonaisvaltainen lähestymistapa on osoittautunut tähän tarkoitukseen asianmukaiseksi strategiseksi kehykseksi. 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. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanoa on nopeutettava hyödyntämällä strategisesti kaikkia sen nykyisiä välineitä, ja sitä on tehostettava lisäämällä koordinoitua. 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 EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan kaikkien käytettävissä olevien välineiden – muuttoprofiilien, muuttoliikevaltuuskuntien, muuttoliikettä ja kehitystä käsittelevien yhteistyöfoorumien ja liikkuvuuskumppanuuksien – strateginen, näyttöön 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 yhteistyökehyksenä muuttoliikkeen hallinnassa kolmansien maiden kanssa, mikä tuo lisäarvoa nykyisiin kahdenvälisiin kehyksiin. Näiden kumppanuuksien toteuttamisen onnistuminen edellyttää koordinoinnin 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 EU:n että kumppanimaiden tarpeisiin ja niihin olisi kuuluttava yhteistyö kaikilla 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 tilaisuuksia.

Maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanon onnistumiseksi olisi tehtävä säännöllisiä arviointeja, lisättävä sitoutuneisuutta ja valmiuksia sekä parannettava Euroopan 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 edistämisyrittämysten olisi liityttävä läheisesti toimiin, joilla edistetään mahdollisuuksia ihmisarvoiseen ja tuottavaan työhön ja parempia toimeentulomahdollisuuksia kolmansissa maissa aivovuodon minimoimiseksi.

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

- siitä, miten vastaisuudessaakin voitaisiin taata tehokkaat, turvalliset ja edulliset rahalähetykset sekä tehostaa rahalähetysten vaikutuksia kehitykseen, ja miten arvioida rahalähetyksiä koskevan yhteisen EU-portaalin toteutettavuutta, jotta muuttajille tiedotettaisiin rahansiirtokuluista ja edistettäisiin alan palveluntarjoajien välistä kilpailua,
- siitä, miten saada maahanmuuttajayhteisöt osallistumaan enemmän EU:n kehitysaloitteisiin ja miten EU:n jäsenvaltiot voivat tukea maahanmuuttajayhteisöjä niiden pyrkiessä edistämään kehitystä alkuperämaissaan,
- tavoista tutkia kiertomuuton mallia 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 kehitysvaikutuksia EU:n ulkoiseen ulottuvuuteen kuuluvan toiminnan puitteissa ja yhdistettäisiin kansainvälinen muuttoliike tiiviimmin vuosituhannen kehitystavoitteiden saavuttamiseen. Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa varmistamaan, että sen alalla toteuttamat toimet ovat koordinoituja ja johdonmukaisia.

Ilmastonmuutoksen, muuttoliikkeen ja kehityksen välistä yhteyttä on tutkittava lisää, ja Eurooppa-neuvosto pyytääkin komissiota esittämään analyysin ilmastonmuutoksen vaikutuksista kansainväliseen muuttoliikkeeseen ja myös sen mahdollisista vaikutuksista Euroopan 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 perustamista, 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 Euroopan työmarkkinoilla. Järjestelmissä on otettava asianmukaisesti huomioon jäsenvaltioiden toimivalta erityisesti omien työmarkkinoidensa hoitamisessa sekä unionin etuuskohtelun periaate.

Eurooppa-neuvosto pyytää

- komissiota ja neuvostoa jatkamaan laillista maahanmuuttoa koskevan toimintapoliittisen suunnitelman täytäntöönpanoa,
- komissiota pohtimaan, miten nykyisten tietolähteiden ja verkkojen käyttöä voitaisiin 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 ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista Euroopan unionin ja kolmansien maiden välillä sekä valmiutta analysoida työmarkkinatarpeita, eurooppalaisten sähköisten työllisyys- ja työhönottotietojen avoimuutta, koulutusta, tietojen levittämistä ja osaamisen sovittamista 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

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

Eurooppa-neuvosto pyytää tämän vuoksi komissiota ehdottamaan

- laillisesta maahanmuutosta alkaen kaiken maahanmuuttoalan lainsäädännön kokoamista, joka perustuisi unionin voimassa olevan säännösten arviointiin ja jolla tehtäisiin tarvittavat muutokset voimassa olevien säännösten yksinkertaistamiseksi ja/tai tarvittaessa voimassaolon jatkamiseksi ja niiden täytäntöönpanon ja johdonmukaisuuden tehostamiseksi,
- perheenyhdistämistä koskevan direktiivin 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 vastaavat 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 koordinointiin muiden asiaankuuluvien politiikkojen kanssa, esimerkiksi työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalisen osallisuuden aloilla. Työllistyminen on keskeistä onnistuneen kotoutumisen kannalta.

Eurooppa-neuvosto pyytää lisäksi komissiota tukemaan jäsenvaltioiden toimia

- kehittämällä yhteisen viitekehyksen pohjalta koordinointimekanismin, 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; ne koskisivat sellaisia keskeisiä seikkoja kuin yleiset perehdytysjaksot 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 jatkossakin oltava erityisesti poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön tuella tapahtuva ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjunta sekä yhdennetty rajaturvallisuus ja yhteistyö alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa. Tavoitteenamme on oltava niiden inhimillisten tragedioiden estäminen, joita tapahtuu ihmiskauppioiden uhreiksi joutuneille henkilöille.

Tehokas ja kestävä palauttamispolitiikka on olennainen osa hyvin hallittua unionin muuttoliikejärjestelmää. Euroopan 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 ihmisarvoa. Vapaaehtoinen paluu olisi asetettava etusijalle ottaen kuitenkin samalla huomioon, että palauttamiset 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 ja 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:

- kannustetaan vapaaehtoista paluuta esim. kehittämällä kannustinjärjestelmiä, tarjoamalla koulutusta, uudelleenkotouttamista ja tukia sekä hyödyntämällä olemassa olevien rahoitusvälineiden tarjoamia mahdollisuuksia,
- jäsenvaltiot panevat kokonaisuudessaan täytäntöön unionin säännöksiä, joiden nojalla jossakin jäsenvaltiossa annettua palauttamispäätöstä sovelletaan koko Euroopan unionissa, ja soveltavat tosiasiallisesti palauttamispäätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta kirjaamalla maahantulokiellot Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja helpottamalla tietojenvaihtoa; parannetaan tietojenvaihtoa laillistamisasioissa kansallisella tasolla saavutetusta kehityksestä, jotta johdonmukaisuus 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 kolmansiin maihin nähden,
- tehostetaan laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen torjumiseen tähtääviä toimia kokoamalla tietoja muuttoreiteistä ja laatimalla kattava tietokooste muuttovirtojen tuntemuksen ja niiden käsittelyn parantamiseksi, tuetaan rajavalvontaan ja -tarkastuksiin liittyvää yhteistyötä, helpotetaan takaisinottoa edistämällä palauttamisen ja uudelleenkotouttamisen tukitoimenpiteitä ja valmiuksien kehittämistä kolmansissa maissa,
- tehdään tehokkaita ja toimivia takaisinottosopimuksia tapauskohtaisesti EU:n tasolla tai kahdenvälisesti,
- varmistetaan, että EU:n takaisinottoyrityksiä koskeva tavoite antaa lisäarvoa ja parantaa palauttamispolitiikkojen tehokkuutta, mukaan lukien voimassa olevat kahdenväliset sopimukset ja käytänteet,
- komissio esittää vuonna 2010 arvioinnin EY:n takaisinottosopimuksista ja myös käynnissä olevista neuvotteluista, ja ehdottaa mekanismeja niiden täytäntöönpanon valvomiseksi. Neuvoston olisi tältä pohjalta määriteltävä uudistettu ja johdonmukainen takaisinottostrategia ottaen huomioon yleiset suhteet asianomaiseen maahan, mukaan lukien sellaisiin kolmansiin maihin sovellettava yhteinen lähestymistapa, jotka eivät tee yhteistyötä omien kansalaistensa takaisinotossa,

- lisätään jäsenvaltioiden välistä käytännön yhteistyötä esim. siten, että järjestetään säännöllisesti yhteisiä palautuslentoja Frontexin rahoituksella ja tarkastetaan palautettavien kolmansien maiden kansalaisten kansalaisuus ja hankitaan matkustusasiakirjoja kolmansista maista,
- lisätään kohdistettua koulutusta ja varustetukea,
- varmistetaan jäsenvaltioiden koordinoitu lähestymistapa kehittämällä yhteyshenkilöiden verkosto alkuperä- ja kauttakulkumaihin.

6.1.7 Vailla 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 vailla huoltajaa olevien alaikäisten erityiseen huomioimiseen ihmiskaupan torjunnassa. EU:n 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 vailla huoltajaa olevia alaikäisiä koskeva toimintasuunnitelma, joka toimitetaan neuvoston hyväksyttäväksi ja jolla tuetaan ja täydennetään asiaankuuluvia lainsäädäntö- ja rahoitusvälineitä ja yhdistetään ennaltaehkäisyyn, suojeluun ja tuettuun palauttamiseen tähtääviä 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 vaihtoehto voi olla palauttaminen perheen pariin ja kasvaminen omassa sosiaalisessa ja kulttuurisessa ympäristössä.

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 tiukkoihin suojeluvaatimuksiin, asianmukaista huomiota olisi kiinnitettävä myös väärinkäytökset estäviin oikeudenmukaisiin ja tehokkaisiin menettelyihin. On ratkaisevan tärkeää, että henkilöille voidaan tarjota vastaanotto-olosuhteiden määrittämisen osalta vastaavantasoinen kohtelu ja menettelytapojen ja pakolaisaseman määrittämisen osalta samanlainen taso 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 EU:n keskeisenä poliittisena tavoitteena olisi edelleen oltava yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustaminen. Yhteisillä säännöillä ja niiden paremmalla ja johdonmukaisemmalla soveltamisella olisi estettävä tai vähennettävä toissijaista siirtymistä EU:ssa ja lisättävä jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta.

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

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 Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston työhön. Viraston olisi kehitettävä kansallisia turvapaikkaviranomaisia varten yhteinen koulutusohjelma, joka perustuu erityisesti turvapaikka-alan koulutusohjelmaan. Tärkeää on myös turvapaikkapäätösten eroavuuksien vähentämisen edellyttämä menettelyjen lähentäminen ja jatkuvan laadun varmistaminen.

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

Eurooppa-neuvosto pyytääkin

- neuvostoa ja Euroopan parlamenttia tehostamaan pyrkimyksiään ottaa käyttöön vuoteen 2012 mennessä SEUT:n 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 ja kyseisen lainsäädännön ja turvapaikka-asioiden tukiviraston vaikutusten arvioinnin perusteella mahdollisuutta luoda puitteet kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden suojeluaseman siirtämiselle näiden henkilöiden käyttäessä EU:n lainsäädännön mukaista liikkumisoikeuttaan,
- komissiota tekemään toteutettavuustutkimuksen siitä, voidaanko Eurodacia käyttää yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tukena noudattaen samalla kaikilta osin tietosuojaa koskevia sääntöjä,
- komissiota harkitsemaan uusien säädösten ehdottamista arvioinnin pohjalta yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän sitä edellyttäessä,
- komissiota saattamaan päätökseen toteutettavuutta sekä oikeudellisia ja käytännön seurauksia koskevan tutkimuksensa, 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 välisten vastuiden vapaaehtoista ja koordinoitua jakamista koskevia mekanismeja olisi sen vuoksi analysoitava ja kehitettävä. Kansallisten turvapaikkajärjestelmien riittävien valmiuksien kehittäminen jäsenvaltioissa on keskeisen tärkeää yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden ja kestävyuden kannalta, ja Eurooppa-neuvosto kehottaakin tästä syystä jäsenvaltioita tukemaan toisiaan riittävien valmiuksien luomisessa kansallisille turvapaikkajärjestelmilleen. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston olisi oltava keskeisessä asemassa koordinoitaessa tällaisia valmiuksien kehittämistoimia.

Eurooppa-neuvosto pyytää tämän vuoksi komissiota tutkimaan mahdollisuutta

- kehittää edellä mainitut jäsenvaltioiden välistä vastuunjakoa koskevat mekanismit ja varmistaa, että turvapaikkajärjestelmiä ei käytetä väärin ja että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän periaatteita ei horjuteta,
- ottaa käyttöön välineet ja koordinointimekanismit, joiden avulla jäsenvaltiot voivat tukea toisiaan valmiuksien kehittämisessä omien kansallisten turvapaikkajärjestelmiensä valmiuksien lisäämisessä saamansa kokemuksen perusteella,
- hyödyntämään entistä tehokkaammin olemassa olevia EU:n rahoitusjärjestelmiä sisäisen solidaarisuuden vahvistamiseksi,
- Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastoa arvioimaan ja kehittämään menettelyjä, joilla helpotetaan virkamiesten lähettämistä sellaisten jäsenvaltioiden avuksi, joilla on huomattavia paineita turvapaikanhakijoiden määrän vuoksi.

6.2.3 Turvapaikka-asioiden ulkoinen ulottuvuus

EU:n olisi toimittava kumppanuudessa ja tehtävä yhteistyötä sellaisten kolmansien maiden kanssa, jotka ovat vastaanottaneet suuria määriä pakolaisia. EU:n yhteinen lähestymistapa voi olla strategisempi ja sitä kautta myötävaikuttaa entistä tehokkaammin pitkittyneiden pakolaistilanteiden ratkaisemiseen. Alan mahdollista kehittämistä on jatkettava tiiviissä yhteistyössä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimiston (UNHCR) ja, jos se on asianmukaista, muiden asiaankuuluvien toimijoiden kanssa. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston olisi osallistuttava täysimääräisesti yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ulkoisen ulottuvuuden toteuttamiseen. EU:lla on suhteissaan kolmansiin maihin velvollisuus vakuuttaa ne siitä, kuinka tärkeää on liittyä vuonna 1951 tehtyyn pakolaisten oikeusasemaa koskevaan Geneven yleissopimukseen ja sen pöytäkirjaan ja panna ne täytäntöön.

Solidaarisuuden edistäminen EU:ssa on ratkaisevan tärkeää, mutta se ei yksin riitä uskottavan ja kestäväen 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 pyytää

- neuvostoa ja komissiota tehostamaan valmiuksien kehittämistä kolmansissa maissa, erityisesti niiden valmiuksia tarjota tosiasiallista suojelua, ja kehittämään ja laajentamaan ajatusta alueellisista suojeluohjelmista pian tehtävien arviointien perusteella. Kyseiset 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 kannustamaan jäsenvaltioiden vapaaehtoista osallistumista EU:n yhteiseen uudelleensijoittamisohjelmaan ja lisäämään uudelleensijoitettujen pakolaisten kokonaismäärää kunkin jäsenvaltion erityistilanne huomioon ottaen,
- komissiota raportoimaan vuosittain neuvostolle ja Euroopan parlamentille EU:ssa toteutetuista uudelleensijoittamistoimista, tekemään väliarvioinnin saavutetusta edistymisestä vuoden 2012 aikana ja arvioimaan EU:n yhteistä uudelleensijoittamisohjelmaa vuonna 2014, jotta tarvittavat parannukset voitaisiin määritellä,
 - neuvostoa ja komissiota etsimään keinoja vahvistaa EU:n tukea UNHCR:lle,

- komissiota tutkimaan tässä yhteydessä ja tarvittaessa uusia lähestymistapoja tärkeimpiä kauttakulkumaita koskevien turvapaikkamenettelyjen käytössä, kuten erityisryhmiä koskevia suojeleohjelmia tai turvapaikkahakemusten käsittelyssä noudatettavia erityismenettelyjä, joihin jäsenvaltiot voisivat osallistua vapaaehtoisuuden pohjalta.

7. Eurooppa globalistuneessa maailmassa – vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoinen ulottuvuus

Eurooppa-neuvosto korostaa EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen politiikan ulkoisen ulottuvuuden merkitystä ja tähdentää, että nämä politiikat on otettava entistä suuremmassa määrin osaksi Euroopan unionin yleisiä politiikkoja. Ulkoinen ulottuvuus on ratkaisevan tärkeä tekijä pyrittäessä tämän ohjelman tavoitteiden toteutumiseen, ja siinä pitäisi erityisesti noudattaa täyttää johdonmukaisuutta EU:n ulkopoliittikan kaikkien muiden näkökohtien kanssa.

Euroopan unionin on vastaisuudessaakin varmistettava tehokas täytäntöönpano ja tehtävä myös alaa koskevia arviointeja. Kaiken toiminnan olisi perustuttava avoimuuteen ja vastuullisuuteen, erityisesti rahoitusvälineiden käytössä.

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 pyytää neuvostoa ja komissiota huolehtimaan siitä, että oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioihin liittyvän toiminnan poliittisen ja toiminnallisen tason välillä taataan johdonmukaisuus ja täydentävyys. Ulkosuhteiden tärkeimpien kysymysten olisi ohjattava asiaankuuluvien EU:n virastojen (Europol, Eurojust, Frontex, Euroopan poliisiakatemia, Lissabonin huumausaineiden seurantakeskus ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto) työn priorisointia.

EU:n jäsenvaltioiden yhteyshenkilöitä olisi kannustettava tehostamaan yhteistyötään sekä tietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa.

Eurooppa-neuvosto tähdentää, että EU:n ja sen 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 Euroopan 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 koordinoitava toimensa unionin kanssa voimavarojen tehokkaan käytön optimoimiseksi,
- unioni osallistuu tiedottamiseen, seurantaan ja arviointiin muun muassa tekemällä yhteistyötä Euroopan parlamentin kanssa,
- 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 Euroopan unionille uusia mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa ulkosuhteiden alalla. Uusi korkea edustaja, joka on myös komission varapuheenjohtaja, Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio takaavat perinteisten ulkopoliittisten välineiden entistä paremman johdonmukaisuuden merkittäviä ulkoisia ulottuvuuksia, kuten vapaus, turvallisuus ja oikeus, omaavien sisäisten välineiden kanssa. Olisi tarkasteltava lisäarvoa, jota voitaisiin saada viemällä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan osaamista EU:n edustustoihin strategisissa kumppanimaissa. Lisäksi unionin oikeushenkilöiden pitäisi antaa unionille mahdollisuus toimia entistä näkyvämmiin kansainvälisissä järjestöissä.

Neuvosto toteaa, että ETPP:llä ja monilla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden ulkosuhdealan toimilla on yhteiset tai toisiaan täydentävät tavoitteet. Myös ETPP-operaatiot edistävät merkittäväällä tavalla EU:n sisäistä turvallisuutta, koska niillä tuetaan vakavan rajatylittävän rikollisuuden torjuntaa isäntämaissa ja edistetään oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista. Eurooppa-neuvosto kannustaa 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. Eurooppa-neuvosto aikoo käyttää kaikki nämä uudet välineet 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 suojeluun sekä sisäisesti että ulkoisesti. Unionin arvoja olisi edistettävä, ja kansainvälistä oikeutta olisi ehdottomasti noudatettava ja pyrittävä kehittämään. Eurooppa-neuvosto pyytää 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 ilmoitettava, kuka vastaa toimien toteuttamisesta.

7.3 Ensisijaisten aihekohtaisten toimien jatkaminen uusin välinein

Eurooppa-neuvosto katsoo, että edellisessä strategiassa määritellyt 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.

EU:n ulkosuhdeyhteistyön olisi perustuttava vuonna 2005 hyväksytyyn oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhdealan strategiaan sekä alan muuhun asiaankuuluvaan säännöstöön, kuten maahanmuuttoa koskevaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, ja siinä olisi painotettava erityisesti seuraavia aloja, joilla EU:n toimilla on lisäarvoa:

- *muuttoliike- ja turvapaikka-asiat*, jotta lisättäisiin EU:n vuoropuhelua ja yhteistyötä alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa niin, että parannetaan niiden valmiuksia varmistaa rajavalvonta, torjua laitonta maahanmuuttoa, hallita paremmin muuttovirtoja, taata suojelu sekä hyötyä muuttoliikkeen myönteisistä vaikutuksista kehitykseen; palauttaminen ja takaisinotto ovat ensisijaisia kysymyksiä EU:n ulkosuhteissa,
- *turvallisuus*, auttamalla kolmansia maita torjumaan vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta, terrorismia, huumausaineita, ihmiskauppaa ja ihmisten salakuljetusta muun muassa niin, että suunnataan EU:n 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,
- *tietojenvaihto*, joka sujuu turvallisesti, tehokkaasti ja riittäviä tietosuojanormeja noudattaen EU:n ja kolmansien maiden välillä,
- *oikeus*, jotta edistettäisiin oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien 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 pyytää 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 monenväliset mekanismit huomioon ottaen. 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 luoda malli puitesopimukselle, johon sisältyisi yleisesti sovellettavia tietosuojan keskeisiä kohtia.

7.5 Maantieteelliset painopisteet ja kansainväliset järjestöt

EU:n ulkosuhdealan toimet olisi kohdennettava erityisesti seuraaviin keskeisiin kumppaneihin:

- *ehdokasmaat ja Euroopan unionia lähentyvät maat*, joiden osalta pääasiallisena tavoitteena on avustaa niitä EU:n säännösten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä,
- *Euroopan naapuruuspolitiikkaan kuuluvat maat ja muut keskeiset kumppanimaat*, joiden kanssa EU:n olisi tehtävä yhteistyötä kaikissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvissä kysymyksissä,
- *Schengen-alueeseen kuuluvilla ETA-valtioilla* on läheiset suhteet EU:hun. Tämä on perusteena tiiviimmälle yhteistyölle, joka perustuu keskinäiseen luottamukseen ja solidaarisuuteen sisämarkkinoiden myönteisten vaikutusten tehostamiseksi ja EU:n sisäisen turvallisuuden edistämiseksi,
- *Amerikan yhdysvallat, Venäjän federaatio ja muut strategiset kumppanimaat*, joiden kanssa EU:n olisi tehtävä yhteistyötä kaikissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvissä kysymyksissä,
- *muut ensisijaiset maat tai alueet* sen kannalta, miten ne myötävaikuttavat EU:n strategiaan tai maantieteellisiin painopisteisiin,
- YK:n ja Euroopan neuvoston kaltaiset kansainväliset järjestöt, joiden kanssa unionin on jatkettava yhteistyötä ja tässä yhteydessä koordinoitava 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 takaamiseksi ja hallinnollisten valmiuksien kehittämiseksi rajaturvallisuuden, lainvalvonnan ja oikeuslaitoksen alalla, jotta lähentyminen Eurooppaan olisi realistinen tavoite.

EU ja **Turkki** ovat sopineet tiivistävänsä yhteistyötään, jotta ne voisivat hallinnoida muuttovirtoja ja erityisesti torjua laitonta muuttoliikettä. Yhteistyössä olisi keskityttävä jaettuun vastuuseen, solidaarisuuteen, kaikkien jäsenvaltioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön ja yhteisiin näkemyksiin ottaen huomioon Turkin sijainti EU:n ulkorajalla, sen kanssa käytävä neuvotteluprosessi ja EU:n nykyinen rahoitusapu rajavalvonnan kaltaisilla merkityksellisillä 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** tulee tarjoamaan unionille tilaisuuksia toimia koordinoitulla 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 EU suunnittelee (merkittäviä vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevia osia sisältävien) assosiaatiosopimusten tekemistä kyseisten maiden kanssa ja tukee kansalaisten liikkuvuutta ja pitkällä aikavälillä viisumipakon poistamista turvatussa ympäristössä.

Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota 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 hallinnoitua ja turvallisen liikkuvuuden edellytyksiä. Eurooppa-neuvosto tarkistaa suunnitelman vuoden 2012 loppuun mennessä ja arvioi varsinkin sen vaikutuksia kentällä.

EU:n olisi lisättävä ponnistelujaan koko **Mustanmeren alueen** vakauden ja turvallisuuden tukemiseksi ja edistettävä **Mustanmeren synergiaa** koskevaa alueellista yhteistyöaloitetta. Erityisesti olisi keskityttävä rajaturvallisuuteen, muuttoliikkeen hallinointiin, tullialan yhteistyöhön, oikeusvaltioperiaatteeseen 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 pyytää komissiota yhteistyössä korkean edustajan kanssa toimittamaan näitä koskevan suunnitelman vuonna 2010 ja Coreperiä 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 rajavalvonnan, 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 hyväksytyssä 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 koskevasta sopimuksesta on neuvoteltava, ja sopimus olisi tehtävä nopeasti. EU ja Yhdysvallat tekevät yhteistyötä mahdollistaakseen viisumittoman matkustamisen Yhdysvaltojen ja EU:n 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. EU:n 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 muuttoliikettä, pyrittävä yhteisvoimin torjumaan järjestäytynttä 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 EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa sekä Rabatin, Pariisin ja Tripolin konferenssien jatkotoimena. 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 torjumiseen ja oikeudelliseen yhteistyöhön. 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.

EU tekee muiden maiden ja alueiden kanssa tarpeen mukaan joko alueellista tai kahdenvälistä yhteistyötä. Latalaisen 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. **Keski-Aasian maiden** kanssa on työskenneltävä myös vastaisuudessa Eurooppaan suuntautuvien salakuljetusreittien varrella.

Afganistanin kanssa huumausaineiden osalta tehtävää yhteistyötä olisi 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 vastaisuudessakin keskityttävä pakolaistilanteen tehokkaaseen hoitamiseen kokonaisvaltaisen lähestymistavan avulla. Näiden maiden sekä **Bangladeshin** kanssa olisi puututtava laittomiin muuttovirtoihin 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.

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

Unionin olisi vastaisuudessakin edistettävä eurooppalaisia ja kansainvälisiä normeja sekä kansainvälisten yleissopimusten ja erityisesti Yhdistyneissä kansakunnissa 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 2006 allekirjoitetun yhteisymmärryspöytäkirjan pohjalta ja tuettava sen tärkeitä yleissopimuksia, kuten laitonta kauppaa koskevaa yleissopimusta ja lasten suojelua koskevaa yleissopimusta.

Interpol on unionin tärkeä kumppani lainvalvontayhteistyössä. Yksityisoikeudellista yhteistyötä harjoitetaan erityisesti kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän Haagin konferenssin puitteissa. Unionin olisi jatkettava konferenssin tukemista ja kannustettava kumppaneitaan ratifioimaan yleissopimukset, joissa EU on tai tulee olemaan sopimuspuolena tai joissa kaikki jäsenvaltiot ovat sopimuspuolia.