EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 11.3.2014
COM(2014) 144 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

EU:n oikeusasioiden toimintasuunnitelma vuoteen 2020 - Luottamuksen, liikkuvuuden ja kasvun lujittaminen unionissa

1. JOHDANTO

Viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana EU on asteittain kehittänyt Euroopan oikeusaluetta ja EU:n oikeusasioiden politiikkaa Maastrichtin, Amsterdamin ja Nizzan sopimusten pohjalta. Ennen vuotta 2009 kyseisten alojen toiminnalle oli tunnusomaista institutionaalinen rakenne, joka poikkesi EU-politiikan muista aloista. Erityisesti Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät olleet vielä tasavertaisia, ja Eurooppa-neuvosto määritti yleensä prioriteetit hyväksymällä hyvin yksityiskohtaisia viisivuotisohjelmia (Tampereen, Haagin ja Tukholman ohjelmat).

Nykyään EU:n oikeusasioiden politiikka on lähellä EU:n muita politiikanaloja, koska EU:n perussopimuksiin on tehty useita muutoksia. Erityisesti voidaan mainita Lissabonin sopimuksen voimaantulo 1. joulukuuta 2009. Euroopan parlamentista ja neuvostosta on tullut lainsäädäntövallan käyttäjiä useimmilla oikeudellisen yhteistyön aloilla yksityis- ja rikosoikeudellisissa asioissa. Siirtymävaihe päättyy lopullisesti 1. joulukuuta 2014. Tämä poistaa nykyiset rajoitukset Euroopan unionin tuomioistuimen oikeudelliselta valvonnalta ja komission toimivallalta käynnistää rikkomismenettelyjä toimiessaan perussopimuksen valvojana rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla. Komissio varmistaa jatkossakin EU:n lainsäädännön asianmukaisen täytäntöönpanon kaikilla oikeudenkäytön aloilla.

Koska Eurooppa-neuvoston Tukholman ohjelma[1] ja sitä seuranneen komission toimintasuunnitelman[2] voimassaoloaika päättyvät vuoden 2014 lopussa, on aika arvioida saavutettua edistystä sekä nimetä keskeiset tulevaisuuden haasteet ja keinot niihin vastaamiseksi.

Tässä tiedonannossa esitetään poliittiset prioriteetit, jotka olisi toteutettava, jotta voidaan edistyä vuoteen 2020 mennessä kohti täysin toimivaa yhteistä Euroopan oikeusaluetta, jonka painopisteitä ovat luottamus, liikkuvuus ja kasvu.

Tätä tiedonantoa laadittaessa komissio kuuli laajasti sidosryhmien edustajia erityisesti ”*Assises de la Justice*”[3] -konferenssissa, ja vastaanotti suuren määrän kirjallisia kommentteja. Aiheesta keskusteltiin myös Euroopan parlamentissa[4], neuvostossa[5] ja alueiden komiteassa[6].

Komission suuntaviivat, jotka liittyvät erityisesti yksityis- ja rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön, edistävät strategisia suuntaviivoja, jotka Eurooppa-neuvosto määrittelee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 68 artiklan mukaisesti. Ne tukevat myös strategisia valintoja, joilla Euroopan parlamentti haluaa osallistua Euroopan oikeusalueen kehittämiseen.

2. TÄHÄNASTINEN EDISTYMINEN: EUROOPAN OIKEUSALUEEN PERUSTA

EU on toteuttanut toimia luodakseen perustan ”*vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle, jolla ei ole sisärajoja*”. Lissabonin sopimuksen voimaantulon ja Euroopan parlamentin ja

---

1 Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten – EUVL C 115, 4.5.2010, s. 1.

2 Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi – Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi, – KOM(2010) 171 lopullinen, 20.4.2010.

3 *Assises de la Justice* – Shaping Justice policies in Europe for the years to come – 21–22. marraskuuta 2013 – Kuulemisen tulokset, tausta-asiakirjat ja kirjalliset kommentit ovat saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.

4 Euroopan parlamentin täysistunnossa ja useissa valiokuntien kokouksissa (erityisesti oikeudellisten asioiden valiokunnassa (JURI), kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa (LIBE), perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnassa (AFCO) ja ihmisoikeuksien alivaliokunnassa (DROI)).

5 Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kahdessa virallisessa ja epävirallisessa kokouksessa ja työryhmissä (poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevä koordinointikomitea (CATS), perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmä (FREMP) ja yksityisoikeuden työryhmät).

6 CIVEX-valiokunnassa (kansalaisuus, hyvä hallintotapa, institutionaaliset ja ulkoasiat).

neuvoston kanssa tehdyn tiiviin yhteistyön myötä paremmin toimivan yhteisen Euroopan oikeusalueen perustamisessa on edistytty huomattavasti.

Keskinäisen luottamuksen lisääminen

EU:n oikeusasioiden politiikalla on pyritty kehittämään vastavuoroiseen tunnustamiseen ja keskinäiseen luottamukseen perustuva Euroopan oikeusalue rakentamalla yhteyksiä jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien välille. Tämä on edellyttänyt asianmukaisia oikeudellisia takeita sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien välille perustetut yhteydet ovat rakenteeltaan vakaat. Rikosoikeuden alalla jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta on parannettu asteittain takaamalla kaikkialla EU:ssa oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, mikä perustuu yhteisiin unionin kattaviin vähimmäisnormeihin, joilla turvataan rikoksesta epäiltyjen ja syytettyjen oikeudet.[7] Myös rikoksen uhrien asemaa on parannettu koko oikeudenkäyntimenettelyssä takaamalla uhreille ja heidän lähisukulaisilleen vähimmäistason oikeudet, tuki, neuvonta ja suojelu.

Kasvua oikeudesta: talouskasvun edistäminen

EU:n oikeusasioiden politiikalla on viime vuosien finanssi- ja valtionvelkakriisin aikana tuettu myös talouden elpymistä, kasvua ja rakenneuudistuksia Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti.[8] EU on toteuttanut toimia, joilla luodaan asteittain luottamus, jonka yritykset ja kuluttajat tarvitsevat voidakseen hyödyntää sisämarkkinoita, jotka toimivat kuin kotimarkkinat. Byrokratiaa ja kustannuksia on vähennetty: jäsenvaltiossa annettu tuomio voidaan nyt tunnustaa ja panna täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa ilman välivaiheen menettelyjä (muodollinen ”eksekvatuuri”[9] on asteittain poistettu sekä siviili- että kauppaoikeudellisista menettelyistä). Tietosuojan alalla Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat edenneet pitkälle neuvotteluissa uudesta yleiseurooppalaisesta asetuksesta. Sillä korvataan voimassa olevat 28 kansallista säädöstä, joilla säännellään henkilötietojen suojaamista. Kuluttajan suojaa parannetaan kuluttajan oikeuksia koskevalla direktiivillä, joka tulee kokonaisuudessaan voimaan kaikissa EU:n 28 jäsenvaltiossa kesäkuussa 2014. Myös yritykset hyötyvät yhtenäisistä perussäännöistä, koska niiden noudattamisesta aiheutuvat kustannukset alenevat huomattavasti aiempaan verrattuna EU:n laajuista toimintaa harjoittavien kauppiaiden keskuudessa. Rajat ylittäviä maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevien voimassa olevien unionin sääntöjen muuttaminen on ensimmäinen askel kohti EU:n ”tervehdyttämis- ja elvyttämiskulttuuria”, jossa pyritään auttamaan taloudellisissa vaikeuksissa olevia yrityksiä ja yksityishenkilöitä.

Kansallisten oikeusjärjestelmien riippumattomuuden, laadun ja tehokkuuden parantaminen on osa talouden sopeutusohjelmia ja talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa. EU:n oikeusalan tulostaulu auttaa EU:n jäsenvaltioita ja toimielimiä tarjoamalla puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa kansallisten oikeusjärjestelmien toimivuudesta.

EU:n toimielimet ovat myös toteuttaneet toimia suojatakseen EU:n ja veronmaksajien taloudelliset edut paremmin petoksilta. Tähän työhön kuuluu erityisesti komission ehdotus Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta. Tarkoitus on perustaa elin varmistamaan, että EU:n talousarvioon kohdistuvat rikokset tutkitaan ja syytteet nostetaan tehokkaasti, rikolliset tuomitaan ja varat saadaan perittyä takaisin.

---

7 EU:ssa on joka vuosi yli 8 miljoonaa rikosoikeudenkäyntiä.

8 Tätä ”kasvua oikeudesta” -strategiaa vauhditettiin neuvostossa erityisesti Espanjan puheenjohtajakaudella vuonna 2010 (neuvoston päätelmät taloudellista toimintaa tukevasta oikeudellisesta yhteistyöstä – 23.4.2010) ja Irlannin puheenjohtajakaudella vuonna 2013 - http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_A4.pdf - sivu 21.

9 Eksekvatuuri on kansainvälisen yksityisoikeuden käsite. Se tarkoittaa tuomioistuimen päätöstä, jolla sallitaan ulkomailla annetun oikeuden päätöksen tai ulkomaisessa tuomioistuimessa tehdyn sovinnon täytäntöönpano asianomaisessa jäsenvaltiossa.

Oikeussuojaa kansalaisille: tehdään oikeuksien käyttö helpoksi

EU on toteuttanut toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että kansalaiset voivat hyödyntää täysimääräisesti oikeuttaan liikkua, ostaa tavaroita ja palveluja ja asua toisessa jäsenvaltiossa. Heidän pitäisi pystyä nauttimaan EU-kansalaisuudesta koko ikänsä ja tuntea olonsa turvalliseksi koko EU:n alueella. Tähän on pyritty muun muassa yksinkertaistamalla rajat ylittäviin perintöihin ja avioeroihin liittyviä oikeudellisia vaikutuksia ja ehdottamalla kalliin byrokratian vähentämistä jäsenvaltioissa (esimerkiksi poistamalla vanhanaikaisia muodollisuuksia, kuten jäsenvaltioiden väliset apostille-todistukset ja oikeaksi todistetut käännökset).

Perusoikeuksien suojelu

Perussopimusten valvojana komissio on toimillaan varmistanut, että EU-kansalaisten oikeuksia ja muita Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, jäljempänä ’perusoikeuskirja’, sisältyviä oikeuksia sekä oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan. Oikeudellisesti sitovasta peruskirjasta on tullut tiennäyttäjä kaikille EU:n toimielimille. Lisäksi komissio on puuttunut useisiin tapauksiin varmistaakseen, että EU:n lainsäädäntöön sisältyviä oikeuksia noudatetaan (erityisesti tasavertaisuus, henkilötietojen suoja ja kuluttajansuoja). Tähän liittyen on vahvistettu sukupuolten välistä tasa-arvoa edistämällä naisten asemaa päätöksenteossa.

3. HAASTEET: LUOTTAMUKSEN, LIIKKUVUUDEN JA KASVUN LUJITTAMINEN UNIONISSA

Vaikka tähän mennessä on edistytty konkreettisesti kohti täysin yhteistä Euroopan oikeusaluetta, työtä on vielä jäljellä siirtymäjakson päättyessä 1. joulukuuta 2014.

Luottamus. Keskinäinen luottamus on perusta, jolle EU:n oikeusasioiden politiikka on rakennettava. Vaikka EU on luonut hyvän perustan keskinäisen luottamuksen edistämiselle, sitä on edelleen lujitettava sen varmistamiseksi, että kansalaiset, oikeusalan toimijat ja tuomarit voivat täysin luottaa tuomioistuinten päätöksiin riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa ne on annettu. EU:n välineet, kuten eurooppalainen pidätysmääräys tai jäsenvaltioiden kesken sovellettavat lainvalintasäännöt, edellyttävät eri jäsenvaltioiden oikeusviranomaisilta lujaa keskinäistä luottamusta. Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten keskinäinen luottamus auttaa niitä tunnustamaan ja panemaan täytäntöön toisen osapuolen päätökset ja helpottaa oikeussuojan saatavuutta samoin ehdoin kaikissa jäsenvaltioissa. Keskinäisen luottamuksen keskeiset edellytykset ovat oikeusjärjestelmien riippumattomuus, laatu ja tehokkuus[10] sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen[11]. Luottamuksen tärkeä osa on lainsäädännön kehityksen näkyminen ruohonjuuritasolle. Tämä edellyttää sitä, että EU:n tasolla jo sovittu lainsäädäntö saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja että sitä sovelletaan tehokkaasti. Lisäksi tarvitaan tehokkaat täytäntöönpanovälineet kansallisella tasolla, jotta voidaan taata oikeussuojan parempi saatavuus kaikissa jäsenvaltioissa.

Liikkuvuus. Eurooppalaiset hyödyntävät aiempaa enemmän EU:n perussopimuksien antamia oikeuksia. Nykyään noin 14 miljoonaa EU:n kansalaista asuu jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole (vuonna 2009 heitä oli 12,1 miljoonaa).[12] Yhä useampi EU-kansalainen matkustaa[13], opiskelee, äänestää[14], työskentelee, käyttää

[10] Komission tiedonanto – ”EU:n oikeusalan tulostaulu – Tehokkaan oikeudenkäytön ja talouskasvun edistämisen väline” – COM(2013) 160 ja komission tiedonanto – ”EU:n oikeusalan tulostaulu” – COM(2014) 155.

[11] Komission tiedonanto ”EU:n uusi toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi” –, COM(2014) 158.

[12] Noin 13,7 miljoonaa EU:n kansalaista asuu jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole (vuonna 2009 heitä oli 12,1 miljoonaa; tiedot: Eurostat).

[13] Euroopan unioni on maailman suurin matkailun markkina-alue, jolla myydään vuosittain yli 550 miljoonaa matkaa, kun mukaan lasketaan myös EU:n ulkopuolelle suuntautuvat matkat – Lähde: Eurostatin tiedot (ks. myös SWD (2013) 263 lopullinen).

terveydenhuoltopalveluja, menee naimisiin[15], synnyttää lapsia, hankkii kiinteää omaisuutta, eroaa[16] ja kuolee[17] jäsenvaltiossa, jossa ei ole syntynyt. Kuluttajat[18] myös ostavat kotoaan käsin verkkopalvelujen ja muiden välineiden avulla tavaroita ja palveluja toisista jäsenvaltioista. Vaikka mahdollisuudet oikeuksien harjoittamiseen ovat parantuneet, EU-kansalaiset kohtaavat edelleen joitakin esteitä. Heillä on edelleen oikeudellisia ja käytännön ongelmia yrittäessään nauttia toisessa jäsenvaltiossa samoja oikeuksia kuin kotimaassa. EU:n on pyrittävä määrätietoisesti poistamaan nämä esteet samalla kun annetaan mahdollisuudet torjua väärinkäyttöä. Tämä on tärkeää erityisesti siksi, että jotkin tahot ovat viime aikoina kyseenalaistaneet EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden. EU-kansalaisten oikeus liikkua vapaasti ja asua toisessa jäsenvaltiossa on yksi EU:n lainsäädäntöön kirjatuista neljästä perusvapaudesta ja EU:n yhdentymisen kulmakivi. Myös rajojen puuttuminen digitaalisessa verkkoympäristössä kannustaa EU:ta ratkaisemaan aineellisoikeudellisten säännösten vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat..

Kasvu. EU:n oikeusasioiden politiikalla olisi jatkossakin tuettava talouden elpymistä, kasvua ja työttömyyden torjuntaa. Rakenneuudistuksia on toteutettava sen varmistamiseksi, että oikeusjärjestelmät pystyvät toteuttamaan oikeutta nopeasti, varmasti ja luotettavasti. Tämä lyhentäisi merkittävästi oikeudenkäyntien kestoa ja lisäisi muiden politiikkatoimien vaikuttavuutta. Yritysten ja kuluttajien on voitava luottaa siihen, että sopimuksia voidaan panna täytäntöön ja asioita ratkaista tuomioistuimissa tai mahdollisuuksien mukaan niiden ulkopuolella koko EU:ssa kohtuullisessa ajassa ja ilman esteitä, jotka vielä toistaiseksi haittaavat oikeuksien käyttöä. Digitaalitalouden kasvu edellyttää myös kansalaisten luottamuksen parantumista, koska he ovat huolissaan henkilötietojen laajamittaisesta käsittelystä ja valvonnasta verkkopalveluja käytettäessä.

4. HAASTEISIIN VASTAAMINEN: LUJITTAMINEN, KODIFIOINTI JA TÄYDENTÄMINEN

Pyrittäessä ratkaisemaan haasteet, jotka ovat edessä toteutettaessa täysin toimivaa Euroopan oikeusaluetta, EU:n olisi tulevina vuosina keskityttävä seuraaviin toimiin: **lujitetaan** tähänastisia saavutuksia, **kodifioidaan** tarvittaessa unionin lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä ja **täydennetään** nykyistä oikeuskehystä uusilla aloitteilla. Haasteiden luonteesta riippuen EU:n tulevassa oikeusasioiden politiikassa olisi käytettävä näiden menetelmien yhdistelmää, joka perustuu tapauskohtaisiin analyyseihin ja vaikutustenarviointeihin.

Soveltaessaan näitä menetelmiä EU:n olisi otettava täysimääräisesti huomioon, että oikeusjärjestelmien monimuotoisuus ja perinteet on turvattava, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita on noudatettava ja kaikkien EU:n toimien, erityisesti oikeusasioiden politiikassa, on perustuttava tiukasti EU:n perusoikeuskirjaan.

---

14 Toisessa jäsenvaltiossa asuvien ja siellä äänestäjiksi rekisteröityneiden kansalaisten osuus oli 5,9 prosenttia vuonna 1994. Tämä luku kasvoi 11,6 prosenttiin vuonna 2009.

15 EU:ssa voimassa olevista 122 miljoonasta avioliitosta noin 16 miljoonaa (13 %) on valtioiden rajat ylittäviä. Unionissa solmittiin vuonna 2007 noin 2,4 miljoonaa avioliittoa, joista 300 000 yli rajojen. – Lähde: SEK(2011) 327.

16 Euroopassa on noin 16 miljoonaa kansainvälistä paria, ja vuosittain vähintään 650 000 paria joutuu miettimään, miten omaisuus jaetaan avioliiton tai rekisteröidyn parisuhteen päättyessä – Lähde: SEC(2011) 327.

17 Noin 450 000 eurooppalaista perhettä joutuu järjestelemään kansainvälisiä perintöasioita vuosittain. Niiden rahallisen arvon arvioidaan olevan yli 120 miljardia euroa – Lähde: SEC(2009) 410.

18 Euroopassa on yli 500 miljoonaa kuluttajaa. Kuluttajamenojen osuus EU:n BKT:stä on 56 prosenttia, mikä osoittaa, että kuluttajilla on valtava voima työntää Euroopan taloutta eteenpäin – Lähde: EU:n kuluttaja-asioiden toimintaohjelma, 2012, COM(2012) 225.

4.1. Lujittaminen

EU:n oikeusasioiden toimintasuunnitelmaa toteutettaessa EU:n olisi ennen kaikkea lujitettava tähänastisia saavutuksia varmistamalla, että perusoikeuksia noudatetaan ja että EU:n lainsäädännön takaamista oikeuksista tulee todellisuutta. EU:n tasolla hyväksytyt välineet on saatettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, ne on pantava täytäntöön ja niitä on sovellettava. Jos kyseisiä oikeuksia ei noudateta, käytössä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot.

i) Perusoikeuksien ylläpitäminen

EU:n olisi jatkettava toimiaan sen varmistamiseksi, että perusoikeuskirjaa sovelletaan esimerkillisesti. Tämä edellyttää kaikkien EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden toimia niiden pannessa täytäntöön EU:n lainsäädäntöä, jolla edistetään perusoikeuskirjan ja erityisoikeuksia koskevan johdetun oikeuden soveltamista (esimerkiksi henkilötietojen suoja, sukupuolten tasa-arvo, kansalaisoikeudet, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja lasten oikeudet). Nämä oikeudet on ehdottomasti suojattava koko EU:ssa, jotta kansalaiset voivat luottaa Euroopan oikeusalueen asianmukaiseen toimintaan. Näihin oikeuksiin kuuluvat vähemmistöjen ja erityisen heikossa asemassa olevien ihmisten (lapset, rikoksen uhrit ja vammaiset) oikeudet. Lisäksi olisi edelleen torjuttava yhteisin toimin muukalaisvastaista ja rasistista vihapuhetta ja rikoksia EU:ssa. EU:n perusoikeusviraston neuvoilla ja asiantuntemuksella voidaan kehittää EU:n poliittisia toimintalinjoja muun muassa rikosasioissa.

EU:n olisi myös jatkettava työtä sen varmistamiseksi, että naiset ja miehet saavat samasta työstä samat palkka- ja eläke-edut ja pystyvät osallistumaan tasa-arvoisesti työmarkkinoille, myös ylimmän johdon tehtäviin. Näillä toimilla Eurooppaa voidaan auttaa hyödyntämään kaikki käytettävissä olevat kyvyt.

ii) Tehokkaiden oikeussuojakeinojen varmistaminen

Oikeuksia ei ole olemassa ilman tehokkaita oikeussuojakeinoja. EU:n olisi jatkettava toimiaan, joilla varmistetaan, että jokaisella on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa, jos Euroopan unionin lainsäädäntöä rikotaan (perusoikeuskirjan 47 artikla). Tämä koskee myös tapauksia, joissa kansalaisten on kansallisten menettelyjen monimutkaisuuden vuoksi suhteettoman vaikeaa vedota EU-lainsäädännön mukaisiin oikeuksiinsa rajat ylittävissä tapauksissa.

Jäsenvaltioiden olisi jatkossakin edistettävä riita-asioiden nopeaa ratkaisemista lisäämällä EU:ssa kehitettyjen muuntyyppisten oikeuslaitoksen ulkopuolisten oikeussuoja- ja muutoksenhakukeinojen käyttöä, koska ne voivat tarjota riitoihin nopean, tehokkaan ja edullisen ratkaisun. Tällaisia mekanismeja ja välineitä ovat muun muassa sovittelu, vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelmät, verkkovälitteinen riidanratkaisu, sisämarkkinoiden ongelmanratkaisuverkko SOLVIT, eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely ja vastikään hyväksytty eurooppalainen tilivarojen turvaamismääräys.

Hallinnollisilla muutoksenhakumenettelyillä, kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten työllä ja tasa-arvoelimissä käynnistetyillä menettelyillä voidaan myös saavuttaa tuloksia. Kansallisten viranomaisten tai hallintoelinten välisellä tiiviillä yhteistyöllä on erityisen suuri merkitys vapaan liikkuvuuden ja henkilötietojen suojaamisen kaltaisten EU-oikeuksien vaikuttavuuden takaamisessa. Jotta EU:n laajuisiin kuluttajansuojalainsäädännön rikkomisiin voidaan paneutua tarmokkaammin, kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten välistä yhteistyötä on tehostettava. Täytäntöönpanoviranomaisten riippumattomuus on varmistettava, kun sitä edellytetään EU-lainsäädännössä esimerkiksi tietosuojaviranomaisten osalta.

Myös hyvin toimivat oikeusjärjestelmät, joissa käsitellään hallinnollisia asioita, ovat ratkaisevan tärkeitä EU:n lainsäädännön vaikuttavuudelle.

iii) Oikeusalan koulutus

EU:n lainsäädännöllä on niin suuri vaikutus Euroopan kansalaisten ja yritysten jokapäiväiseen elämään, että kaikkien kansallisten oikeusalan toimijoiden – muun muassa lakimiehet, haastemiehet, tuomarit ja syyttäjät – olisi tunnettava myös EU:n lainsäädäntöä. Heidän pitäisi pystyä tulkitsemaan EU:n lainsäädäntöä ja valvomaan sen noudattamista käytännössä oman kansallisen lainsäädännön ohella. Unionin hajautetussa oikeusjärjestelmässä kansallisten tuomarien on usein muututtava ”unionin oikeuden tuomareiksi” pystyäkseen suorittamaan tehtävänsä.

EU:n lainsäädännön opettaminen oikeusalan toimijoille on tämän vuoksi erittäin tärkeää sen varmistamiseksi, että EU:n lainsäädäntö pannaan asianmukaisesti täytäntöön ja sitä sovelletaan oikein. Näin voidaan myös lisätä luottamusta toisten maiden järjestelmiin ja mahdollistaa oikeusalan toimijoiden rajat ylittävä yhteistyö ja luottamus.

EU:n lainsäädäntöön liittyvää koulutusta annettiin yli 130 000 oikeusalan toimijalle vuosina 2011 ja 2012. Koulutukseen osallistui neljäsosa EU-maiden tuomareista ja syyttäjistä. Nyt on aika nostaa koulutus seuraavalle tasolle ja tutustuttaa tuomioistuinten henkilöstö ja muut oikeusalan toimijat EU:n lainsäädäntöön alusta alkaen. Kokemukset Euroopan juridisesta koulutusverkostosta olisi koottava yhteen, ja kaikkien uusien tuomarien ja syyttäjien olisi osallistuttava verkoston toimintaan. Myös verkko-oppimisen mahdollisuudet olisi hyödynnettävä täysimääräisesti.

EU:n pitäisi käyttää tehokkaasti kaikkia olemassa olevia verkostoja, jotka helpottavat oikeusalan toimijoiden koulutusta, ja auttaa saavuttamaan tavoitteena oleva EU:n lainsäädäntöä koskevaa koulutusta saaneiden 50 prosentin osuus – yhteensä 700 000 henkilöä – viimeistään vuonna 2020. Komissio on valmis tukemaan näitä toimia: koulutuksen tärkeys käy ilmi oikeusalan vuosien 2014–2020 rahoitusohjelmasta. Ohjelman 378 miljoonan euron kokonaisbudjetista 35 prosentilla tuetaan kaikkien oikeusalan ammattien laadukkaita eurooppalaisia koulutushankkeita ja autetaan jakamaan parhaita käytänteitä, jotka liittyvät muun muassa opetussuunnitelmiin tai vuorovaikutteisiin koulutusmenetelmiin.

iv) Tieto- ja viestintäteknologia

Tieto- ja viestintäteknologia (sähköinen oikeudenkäyttö, e-Justice) auttaa kansalaisia ja yrityksiä käyttämään oikeussuojakeinoja.

Euroopan oikeusportaalista[19] ja kansalaisten ja yrittäjien oikeuksista tietoa antavista muista kanavista (esimerkiksi Sinun Eurooppasi -neuvonta[20]), olisi kehitettävä operatiivisia välineitä, joilla helpotetaan oikeussuojakeinojen saatavuutta sekä poistetaan byrokratiaa ja turhia menettelyjä jäsenvaltioissa, erityisesti siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Euroopan oikeusportaali voi helpottaa myös rajat ylittävää yhteistyötä esimerkiksi tarjoamalla kansalaisille ja alan toimijoille kaikille EU:n virallisille kielille käännettyjä malleja ja lomakkeita. Kansallisten rekisterien yhteenliittämisellä EU:n tasolla voitaneen varmistaa, että oikeusalan toimijat, kansalaiset ja yritykset saavat tarvitsemansa tiedot muista jäsenvaltioista. Näihin rekistereihin pitäisi sisältyä yritys-, maa- ja maksukyvyttömyysrekisterit sekä testamenttirekisterit.

[19] https://e-justice.europa.eu/

[20] http://europa.eu/youreurope/

Sähköisen oikeudenkäytön välineistä on hyötyä muussakin kuin rajatylittävässä toiminnassa. Kansalaisten, oikeusalan toimijoiden, yritysten ja tuomioistuinten välinen suora sähköinen viestintä on toteutumassa Euroopan oikeusalueella, ja EU:n olisi tuettava aloitteita tällä alalla. Käynnissä olevien rakenneuudistusten ja julkishallinnon nykyaikaistamisen vuoksi kansallisten oikeusjärjestelmien digitalisoinnista on tulossa keskeinen väline, jolla varmistetaan kansallisten oikeusjärjestelmien tuloksellinen toiminta.

EU:n olisi kannustettava sähköisten välineiden käyttöön, koska ne voivat tarjota kansalaisille, yrityksille, oikeusalan toimijoille ja tuomioistuimille todellisia etuja, muun muassa pääsyn muiden jäsenvaltioiden tuomioistuinten oikeuskäytäntöön.

v) Operatiivinen yhteistyö

Oikeusalan toimijoiden on tehtävä kaikkialla Euroopassa yhteistyötä, jotta he voivat vaihtaa tietoja nopeasti ja turvallisesti ja saada apua muiden maiden vastaavilta toimijoilta. Kaikkien osapuolten välisen operatiivisen yhteistyön tiivistäminen on erittäin tärkeää erityisesti siksi, että voidaan parantaa keskinäistä luottamusta.

Siviili- ja rikosoikeudellisissa asioissa käytössä olevia mekanismeja ja verkostoja, kuten Euroopan oikeudellisia verkostoja, olisi vahvistettava ja niiden potentiaalia hyödynnettävä täysimääräisesti, myös verkossa.

Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (Eurojust) on suoritettava kaikki sille kuuluvat tehtävät hyödyntäen käynnissä olevia uudistuksiaan. Se on edelleen tärkeä EU-elin, joka koordinoi rikossyytteiden nostamista myös Euroopan syyttäjänviraston perustamisen jälkeen. Syyttäjänvirasto puolestaan keskittyy ainakin toimintansa alkuvaiheessa Euroopan unionin taloudellisia etuja haittaavien petosten torjuntaan. Muun kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa Eurojustilla on keskeinen rooli, minkä vuoksi sen toimintakykyä on entisestään vahvistettava. Tässä yhteydessä on käytettävä yhteisten tutkintaryhmien koko potentiaalia.

4.2. Kodifiointi

Voimassa olevan lainsäädännön ja käytänteiden kodifioinnilla voidaan lisätä lainsäädännön tuntemusta, ymmärtämistä ja käyttöä, edistää keskinäistä luottamusta, parantaa johdonmukaisuutta ja oikeusvarmuutta sekä edistää yksinkertaistamista ja byrokratian vähentämistä. Joissakin tapauksissa oikeudenkäyttöön tai sitä koskevaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön liittyvän EU:n voimassa olevan lainsäädännön joidenkin osien kodifiointi voi olla hyödyllistä, koska se lisää lainsäädännön johdonmukaisuutta ja selkeyttä kansalaisten ja muiden toimijoiden näkökulmasta.

- **Siviili- ja kauppaoikeus**: EU on vuodesta 2000 antanut huomattavan määrän säännöksiä siviili- ja kauppaoikeudellisissa sekä lainvalintaa koskevissa asioissa. EU:n olisi tarkasteltava sitä, olisiko voimassa olevien välineiden kodifiointi hyödyllistä erityisesti lainvalinnan alalla.
- **Kuluttajien oikeudet**: Voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvia lähentämisaloitteita olisi harkittava ja arvioitava sen jälkeen kun on arvioitu kuluttajansuojadirektiivin ja kuluttajansuojalainsäädäntöön kuuluvan muun unionin säännöstön yleistä toimivuutta. Tavoitteena pitäisi olla kuluttajien tietoisuuden lisääminen omista oikeuksistaan, osittain päällekkäisten direktiivien yksinkertaistaminen ja yritysten auttaminen soveltamaan samaa sääntökokonaisuutta eri asiayhteyksissä.

- **Rikosoikeus**: Rikosasioissa sovellettavia prosessuaalisia oikeuksia koskeva EU:n lainsäädäntö sisältyy nykyään moniin säädöksiin, jotka on laadittu ja annettu asteittain viime vuosina. Tasapuolisten toimintaedellytysten ja epäiltyjen oikeuksien suojan lujittamiseksi olisi selvitettävä, onko rikosasioissa sovellettavat prosessuaaliset oikeudet syytä koota yhteen säädökseen.

Jotta voidaan lisätä luottamusta ja keskinäistä yhteistyötä, huomiota olisi kiinnitettävä myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka liittyy sääntöihin ja periaatteisiin, joita kansallisten hallintoviranomaisten on sovellettava EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa.

4.3. Täydentäminen

Oikeusasioiden politiikka on dynaaminen ala, jonka kehitykseen vaikuttaa erityisesti kansalaisten ja yritysten lisääntynyt liikkuvuus. Tämän vuoksi on ehkä laadittava aloitteita, joilla tarvittaessa täydennetään alan voimassa olevia politiikkalinjauksia ja säädöksiä. Tavoitteena pitäisi aina olla keskinäisen luottamuksen lisääminen, kansalaisten elämän helpottaminen ja talouskasvun edistäminen. Tällaisten täydentävien aloitteiden tarvetta ja lisäarvoa on arvioitava yhtä huolellisesti kuin muillakin EU:n politiikan aloilla. Lisäksi on aina otettava huomioon jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja perinteiden moninaisuus. Valittavat lähestymistavat – esimerkiksi vastavuoroinen tunnustaminen, sovellettavan lain määrittäminen, perinteinen lainsäädäntöjen lähentäminen ja valinnainen aineellisen tai prosessioikeusjärjestelmän yhdenmukaistaminen – riippuvat käsiteltävänä olevasta asiasta.

Keskinäisen luottamuksen lisääminen. Keskinäinen luottamus edellyttää riippumattomia, laadukkaita ja tehokkaita oikeusjärjestelmiä. Olemassa olevat ja havaitut uudet puutteet olisi korjattava, jotta kansalaiset ja yritykset voivat täysin luottaa oikeuslaitoksen, jonka kanssa ovat tekemisissä. Varmuus siitä, että molempien osapuolten prosessuaalisia oikeuksia suojellaan, on tärkeä tekijä keskinäisen luottamuksen varmistamisessa sekä siviili- että rikosasioissa. On tarpeen tarkastella, olisiko siviiliprosessioikeuteen liittyviä oikeuksia vahvistettava. Tämä koskee esimerkiksi asiakirjojen tiedoksiantoa ja todisteiden hankkimista sekä sen varmistamista, että lapsen etu on ensisijainen lähtökohta. Rikosasioissa tehtävän yhteistyön sujuvoittamiseksi välineiden vastavuoroista tunnustamista voitaisiin edelleen tehostaa hyödyntäen tähänastista työtä. Tehostaminen voisi koskea muun muassa taloudellisten seuraamusten, menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten ja oikeudenmenetysten tunnustamista. Euroopan syyttäjänviraston perustamisen jälkeen käytäntö osoittaa, tarvitaanko täydentäviä toimia.

Talouskasvun edistäminen. Täydentäviä oikeusasioiden politiikkaa koskevia aloitteita voidaan tarvita myös kasvun edistämiseksi esimerkiksi siirtymällä selvemmin kohti EU:n ”tervehdyttämis- ja elvyttämiskulttuuria” maksukyvyttömyysasioissa. Maksukyvyttömyyslainsäädäntöä koskevat vähimmäistason normit voisivat olla houkuttelevia kaikille jäsenvaltioille, jotta ne voisivat antaa taloudellisissa vaikeuksissa oleville kannattaville yrityksille mahdollisuuden toiminnan saneeraukseen jo varhaisessa vaiheessa. Teknologian kehitys erityisesti markkinoilla, joilla on merkittäviä mahdollisuuksia kasvuun (kuten pilvipalvelujen markkinoilla), edellyttää EU:n siviilioikeuden olevan ajan tasalla. Selkeämmällä ja johdonmukaisemmalla siviili- ja sopimusoikeudellisella kehyksellä, mukaan lukien sellaiset valinnaiset järjestelmät, joissa kunnioitetaan toissijaisuusperiaatetta ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien moninaisuutta, voitaisiin vastata tähän haasteeseen tarjoamalla yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset, samalla kun kuluttajien edut turvataan. Kuluttajansuojaa koskevien oikeuksien noudattamisen valvonta toteutetaan edelleen kansallisella tasolla, vaikka rajatylittävä kauppa lisääntyy. Voimassa olevien

kuluttajansuojalakien tiukemman noudattamisen tai selkiyttämisen pitäisi osaltaan vahvistaa kuluttajien luottamusta.

Kansalaisten elämän helpottaminen. Jotta kaikki kansalaiset voivat käyttää täysipainoisesti oikeuttaan osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa ja jotta liikkuvat EU-kansalaiset voivat paremmin integroitua vastaanottajamaahansa, voitaisiin harkita perussopimuksiin sisältyviä kansalaisoikeuksia täydentävien säännösten antamista. Jotta vältettäisiin esimerkiksi väestörekisteriotteisiin liittyvät ongelmatilanteet, EU:n pitäisi arvioida lisätoimien tarvetta. Niihin voisivat kuulua esimerkiksi sukunimiä koskevat säännöt, joilla täydennetään nykyisiä ehdotuksia, joiden tavoitteena on helpottaa niiden virallisten asiakirjojen hyväksymistä, joilla on erityisen suuri käytännön merkitys kansalaisten tai yritysten käyttäessä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Rikosasioissa uhrit eivät aina saa riittävän suurta korvausta etenkään rikoksentekijältä. Toimia tilanteen korjaamiseksi olisi tutkittava. Lisäksi romanien kansalliset integrointistrategiat olisi muutettava konkreettisiksi kansallisen ja paikallisen tason toimiksi. Tämä edellyttää EU:n varojen käytön optimointia ja parempaa kohdentamista nimenomaan romanien osallistamiseen.

EU:n on oltava aktiivinen **kansainvälisillä foorumeilla** ja toimiessaan kumppaniensa kanssa, jotta voidaan varmistaa EU:n kansalaisten ja yritysten oikeuksien noudattaminen kolmansiin maihin suuntautuvissa toimissa. Tavoitteena olisi oltava, että tähänastiset oikeusalan saavutukset EU-tasolla, jotka liittyvät oikeuksien puolustamiseen ja normien asettamiseen esimerkiksi henkilötietojen suojaamisessa, saavat tukea ja edistävät EU:n ja kolmansien maiden välisiä suhteita. Erityistä huomiota kiinnitetään tulevaisuudessa oikeusjärjestelmien toimivuuden edistämiseen etenkin laajentumisprosessissa mukana olevissa maissa ja naapurimaissa. Monenvälisellä tasolla painopisteenä on tehostaa yhteistyötä Haagin kansainvälisessä yksityisoikeuden konferenssissa, jossa EU puhuu yhdellä äänellä siviili- ja kauppaoikeuden aloilla.

EU:n liittymisellä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on keskeinen merkitys Euroopan oikeusalueeseen sisältyvälle perusoikeuksien arkkitehtuurille. Komissio on neuvotellut liittymisestä neuvoston toimeksiannon pohjalta vuodesta 2010, ja liittymisen viimeisetkin esteet on nyt poistettava. Kun unionin tuomioistuin on antanut lausunnon neuvottelujen tuloksista, EU:n pitäisi kyseinen lausunto kokonaisuudessaan huomioon ottaen toteuttaa kaikki tarvittavat toimet saattaakseen neuvottelut nopeasti päätökseen. Myös sopimuksen ratifiointiprosessi olisi toteutettava kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, jotta perussopimuksissa asetettu velvoite täyttyy.

5. PÄÄTELMÄ

Oikeusasioiden politiikan merkitys EU:n yhdentymisessä kasvaa koko ajan, ja siitä on tullut monille kansalaisille hyvin konkreettinen asia. Sillä on merkittävä rooli, kun puolustetaan unionin perustan muodostavia yhteisiä arvoja, nopeutetaan talouskasvua ja parannetaan EU:n muiden politiikkatoimien tuloksia. Asianmukaisesti suunnitellulla EU:n oikeusasioiden politiikalla voidaan varmistaa, että etenkin oikeuttaan liikkua vapaasti käyttävät kansalaiset ja yritykset hyötyvät käytännössä luotettavasta ja hyvin toimivasta yhteisestä Euroopan oikeusalueesta.

Tässä vuoteen 2020 ulottuvassa EU:n oikeusasioiden toimintasuunnitelmassa esitetään komission suuntaviivat EU:n työn poliittiselle suunnalle tulevina vuosina. Näistä kysymyksistä aloitetaan keskustelu Euroopan parlamentin, neuvoston ja yleisön kanssa. Tämän keskustelun tulosten pitäisi myös kannustaa Eurooppa-neuvostoa määrittelemään

strategiset suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 68 artiklan mukaisesti.

Näihin komission suuntaviivoihin sisältyvien toimien toteuttaminen edellyttää EU:n toimielinten ja kaikkien jäsenvaltioiden jatkuvia määrätietoisia toimia sekä täysipainoisen osallistumismahdollisuuden antamista kaikille sidosryhmille, joita ovat erityisesti kansalaiset oikeusjärjestelmän loppukäyttäjinä, tuomioistuimet ja oikeusalan toimijat. Sidosryhmien osallistuminen on ratkaisevan tärkeää kehitettäessä ratkaisuja, joilla voidaan vastata kansalaisten ja yritysten todellisiin jokapäiväisen elämän haasteisiin ja täyttää kaikkien odotukset. Näiden toimien ansiosta oikeusasioilla ja kansalaisoikeuksilla ei pitäisi olla EU:ssa kansallisia rajoja vuonna 2020.