EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 12.10.2005
KOM(2005) 491 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALUEEN ULKOISTA ULOTTUVUUTTA KOSKEVA STRATEGIA

SISÄLLYS

I. JOHDANTO 3
II. HAASTEET 3
III. TAVOITTEET 4
IV. ASIAKYSYMYKSET 6
V. PERIAATTEET 7
VI. TOIMINTAVÄLINEET 8
VII. MAANTIETEELLISIÄ ESIMERKKEJÄ TULEVISTA TOIMISTA 10
VIII. TULEVAT TOIMET 12

I. JOHDANTO

Eurooppa-neuvosto ilmoitti 16.–17. kesäkuuta 2005 pidetyssä kokouksessaan ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamisesta Euroopan unionissa” tehtyyn Haagin ohjelmaan[1] liittyen, että:

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoisen ulottuvuuden yhä kasvavan merkityksen vuoksi [Haagin ohjelman täytäntöönpanoa koskevaa] toimintasuunnitelmaa täydennetään vuoden lopulla strategialla, joka neuvoston on määrä hyväksyä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana toimivan neuvoston pääsihteerin ja komission ehdotuksesta.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustana olevien arvojen edistäminen on EU:n sisäisen turvallisuuden kannalta olennaisen tärkeä tehtävä. Koska terrorismiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja huumekauppaan liittyvät uhkat ovat usein peräisin EU:n ulkopuolelta, on erittäin tärkeää, että EU kehittää strategian, jonka puitteissa se voi torjua näitä ongelmia maailmanlaajuisesti yhteistyössä kolmansien maiden kanssa.

Tässä tiedonannossa käydään läpi tärkeimmät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen kohdistuvat ulkoiset haasteet, määritetään EU:n tällä alalla toteuttaman ulkoisen toiminnan tavoitteet sekä selvitetään, mihin seikkoihin olisi puututtava maailmanlaajuisesti ja mitä välineitä EU:lla on käytettävissään. Lisäksi muotoillaan periaatteet, joiden mukaan päätetään, mitä toimia tarvitaan, ja hahmotellaan strategian soveltamista eri maantieteellisillä alueilla sekä esitetään suosituksia strategian täytäntöönpanon helpottamiseksi.

II. HAASTEET

Eurooppa-neuvosto hyväksyi Feirassa kesäkuussa 2000 ohjelman, jonka painopisteiden, tavoitteiden ja toimenpiteiden avulla oli tarkoitus kehittää oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioihin liittyvien politiikkojen ulkoista ulottuvuutta. Kuluneiden viiden vuoden aikana on jo kehitetty monenlaisia ulkoisia toimia, joita toteutetaan yhä useampien kolmansien maiden ja alueiden kanssa ja jotka osaltaan edistävät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lujittamista.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvä EU:n politiikka on vuoden 2000 jälkeen kehittynyt huomattavasti unionin kansalaisten huolenaiheiden ja tarpeiden suuntaisesti. Näitä asioita koskeva yhteisön lainsäädäntö on laajentunut merkittävästi, kun on annettu säädöksiä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista, rajavalvonnasta ja viisumeista, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin sekä huumausaineiden torjunnasta, poliisi- ja lainvalvontayhteistyöstä, korruption ehkäisemisestä, tietosuojasta sekä rikos- ja yksityisoikeudellisissa asioissa tehtävästä oikeudellisesta yhteistyöstä. Säännöstö muodostaa laajan perustan yhteistyölle kolmansien maiden kanssa.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta on kehitettävä, jotta voitaisiin vastata tärkeimpiin EU:n ulkopuolelta tuleviin haasteisiin, jotka liittyvät mm. seuraaviin kysymyksiin:

[1] Eurooppa-neuvosto hyväksyi ohjelman 4.–5.11.2004.

- Kansainvälinen yhteisö on 11. syyskuuta 2001, 11. maaliskuuta 2004 ja 7. heinäkuuta 2005 tehtyjen terrori-iskujen seurauksena sitoutunut yhä määrätietoisemmin terrorismin torjuntaan. Esimerkkinä tästä on 13. heinäkuuta 2005 tehty EU:n päätös nopeuttaa terrorismintorjuntaa koskevan toimintasuunnitelman[2] täytäntöönpanoa. EU pyrkii luomaan yhteyksiä kolmansiin maihin sekä alueellisiin ja kansainvälisiin organisaatioihin kehittääkseen ja syventääkseen terrorismin torjuntaan liittyvää yhteistyötä.

- Lakkaamatta kehittyvää järjestäytynyttä rikollisuutta, kuten rahanpesua ja muita talousrikoksia sekä valtioiden rajat ylittävää huumeiden, ihmisten ja aseiden laitonta kauppaa, voidaan torjua ainoastaan parantamalla lainvalvontaa ja oikeudellista yhteistyötä sekä EU:n sisällä että sen ulkopuolella ja tukemalla kolmansien maiden toimintaedellytysten kehittämistä.

- Laiton maahanmuutto jatkuu varmasti myös tulevaisuudessa, ja siksi EU:n on tarkasteltava maahanmuuttoasioita kattavasti ja otettava lähestymistavassaan huomioon paitsi maahanpääsy- ja vastaanottoedellytykset myös siirtolaisuuden taustalla olevat syyt ja niiden vaikutukset lähtö- ja kauttakulkumaihin.

- Oikeuslaitoksen ja lainvalvontaviranomaisten ja yleensä viranomaisten toiminnassa esiintyvät puutteet organisaatioltaan heikoissa valtioissa ja eri puolilla maailmaa sijaitsevissa ongelmapesäkkeissä luovat tyhjiön, jota järjestäytynyt rikollisuus pyrkii hyödyntämään omiin tarkoituksiinsa. Siksi EU tukee lainvalvontaelinten kehittämistä tai perustamista eräissä kolmansissa maissa, joissa ne joko toimivat puutteellisesti tai joissa niitä ei ole lainkaan.

- Oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden tarve valtioiden rajat ylittävien liiketoimien yhteydessä alati globalisoituvassa taloudessa. Ratkaisun löytäminen näihin haasteisiin voi helpottaa niin yritysten kuin kansalaistenkin asemaa Euroopassa ja merkittävästi parantaa alaikäisten suojelua maailmanlaajuisesti.

III. TAVOITTEET

Tämän tiedonannon tarkoituksena on osoittaa, **miten oikeus- ja sisäasioiden ulkoinen ulottuvuus edistää osaltaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomista Euroopan unionin sisällä samalla kun se tukee EU:n ulkosuhdepolitiikan tavoitteiden toteuttamista**. Näihin tavoitteisiin kuuluu myös vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen liittyvien arvojen edistäminen kolmansissa maissa. Vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevan EU:n politiikan ulkoiseen ulottuvuuteen liittyvät välineet ovat jo olemassa, mutta ensimmäisen kerran EU hahmottelee nyt niissä määriteltyihin periaatteisiin ja suuntaviivoihin perustuvaa strategiaa. Tämä strategia on liitettävä kiinteäksi osaksi EU:n ulkosuhdepolitiikkaa, jonka puitteissa on vahvistettava oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioihin liittyviä näkökohtia. EU voi tehokkaasti auttaa kolmansia maita vastaamaan alati kasvaviin haasteisiin ja siten täyttää niiden odotukset vain noudattamalla selkeästi määriteltyjä periaatteita ja painopisteitä ja tekemällä järjestelmällisesti työtä jäljempänä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

[2] Neuvoston päätös 13.7.2005.

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen liittyvät kysymykset ovat keskeisellä sijalla, kun tavoitteena on kansainvälisen vakauden ja turvallisuuden säilyttäminen sekä Euroopan unionin sisällä että sen ulkopuolella. Vapaa liikkuvuus EU:n sisällä, pääsääntöisesti avoimemmat rajat ja lisääntyvä maailmanlaajuinen yhdentyminen ovat tuoneet kansainväliseen yhteistyöhön uuden ulottuvuuden. Siksi tarvitaan tehokasta rajavalvontaa, jotta voidaan torjua terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden kaltaisia uhkia ja edistää samalla hyvien suhteiden kehittymistä naapurimaiden välillä. Jotta oikeusviranomaiset voisivat pitää yllä oikeusvaltion periaatteita ja suojata ihmisoikeuksia, niiden on voitava toimia riippumattomasti ja tehokkaasti. Oikeusviranomaisten on myös tehtävä keskenään yhteistyötä, jotta voidaan sujuvoittaa kansainvälistä liiketoimintaa ja varmistaa, etteivät rikoksista epäillyt onnistu välttelemään rangaistusta. Pakolaisten suojelemiseen taas tarvitaan toimivia turvapaikkajärjestelmiä riippumatta siitä, missä päin maailmaa nämä ovat. Lisäksi tarvitaan tehokkaat ja toimivat poliisivoimat, jotka voivat tehdä yhteistyötä muiden maiden poliisivoimien kanssa, jotta voidaan torjua terrorismia ja järjestäytynyttä rikollisuutta niiden kaikissa eri muodoissa ja varmistaa kansalaisten jokapäiväinen turvallisuus. Näiden tavoitteiden saavuttaminen vaatii sekä komissiolta että neuvostolta paljon työtä ja aikaa ja yhteisiä ponnistuksia. Koska tällä alalla tulee jatkuvasti esiin uusia haasteita, on tärkeää, että EU tekee aloitteita ja ehdottaa ratkaisuja haasteisiin vastaamiseksi.

Oikeusvaltion periaatteiden edistäminen EU:n ulkopuolella yhteistyön avulla on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen sisäisen lujittamisen kannalta välttämätöntä. Yleisesti tunnustetaan, että EU:n turvallisuuteen liittyvät sisäiset ja ulkoiset näkökohdat ovat erottamattomasti sidoksissa toisiinsa. Yhteiskunnat, joiden yhteisiä arvoja ovat hyvä hallintotapa, demokratia, oikeusvaltion periaatteet ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, voivat ehkäistä tehokkaammin sisäisiä turvallisuusuhkia, ja ne ovat myös kykenevämpiä ja halukkaampia tekemään yhteistyötä yhteisten kansainvälisten uhkien voittamiseksi. Myös kansainvälinen yhteisö on todennut näiden periaatteiden olevan vuosituhattavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisia tekijöitä. Kehitysyhteistyö, turvallisuus ja ihmisoikeudet ovat toinen toistaan tukevia asioita. Oikeusvaltioperiaatteen lujittaminen sekä EU:n sisällä että kansainvälisellä tasolla ei ole vain tavoite sinänsä, vaan välttämätön tuki kestävälle kehitykselle, ja sitä on tuettava toteuttamalla toimia myös EU:n ulkopuolella.

EU:n sisällä on kehitetty laaja-alainen lainsäädäntökehys vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomista varten. Vaikka eri maiden järjestelmät luonnollisesti poikkeavat toisistaan huomattavasti, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue voi kuitenkin kannustaa kolmansia maita toteuttamaan toimia tällä alalla. Ulkosuhdepolitiikalla on keskeinen asema turvallisuuden ja vakauden edistämisessä. Laajentuminen merkitsee yhteisön lainsäädännön saattamista osaksi nykyisten ja mahdollisten tulevien ehdokasmaiden kansallista lainsäädäntöä ja näiden maiden instituutioiden kehittämistä. Eri instituutioiden kuten oikeuslaitoksen ja poliisivoimien vahvistaminen edistääkin ratkaisevalla tavalla oikeusvaltion periaatteiden ja ihmisoikeuksien kunnioittamista ehdokasmaissa. Samalla tavoin nämä näkökohdat luovat edellytykset tämän alan yhteistyölle EU:n naapuruuspolitiikan alalla.

EU voi tukea nykyistä voimakkaammin toimintaedellytysten ja yhteistyön kehittämistä kaikkialla maailmassa. Tuloksia ei tosin ole odotettavissa kovin pikaisesti, sillä oikeusjärjestyksen uudistamiseen tai tehokkaan turvapaikkajärjestelmän luomiseen tarvittava aika mitataan vuosissa, ei kuukausissa. Ongelmat ovat kuitenkin samankaltaisia niin EU:ssa kuin sen naapurimaissakin tai missä tahansa muualla maailmassa. EU:n kokemus ja saavutukset esimerkiksi rajavalvonnan, muuttoliikkeiden hallinnan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla tarjoavat hyödyllisen vertailukohdan kolmansille maille, joilla on samoja ongelmia.

EU:n olisi edelleen kannustettava alueellista yhteistyötä. Valtioiden rajat ylittäviin haasteisiin kuten siirtolaisuuteen, rajavalvontaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen voidaan useimmiten reagoida parhaiten toteuttamalla yhteisiä toimia aluetasolla. EU:n olisi tuettava alueellista vuoropuhelua ja vapaus-, turvallisuus- ja oikeusasioihin liittyvää yhteistyötä mm. Itä-Euroopassa ja Lähi-idässä sekä alueellisten järjestöjen kuten Afrikan unionin kanssa omien kokemustensa pohjalta sen mukaan, millaisia ongelmia kullakin alueella on tällä alalla.

Viime vuosina on monenvälisellä tasolla hyväksytty merkittäviä kansainvälisiä oikeusvälineitä, joilla on otettu käyttöön uusia normeja (esimerkiksi kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus ja sen pöytäkirjat sekä korruptionvastainen YK:n yleissopimus). Lisäksi on kiinnitetty entistä enemmän huomiota kansainvälisten standardien luomiseen, mistä ovat esimerkkinä mm. rahanpesun vastaisen toimintaryhmän (FATF) suositukset rahanpesun torjunnasta. EU on valmis tukemaan monenvälisiä toimia näitä kysymyksiä koskevan politiikan lujittamiseksi, jotta voitaisiin paitsi vahvistaa EU:n asemaa kansainvälisissä elimissä myös kannustaa uusien kansainvälisten oikeusvälineiden laatimista tällä alalla.

Yhteistyön lujittaminen ja hallintoelimien toimintaedellytysten kehittäminen kolmansissa maissa on itse asiassa jo alkanut tuottaa tuloksia. Turkin viranomaisten kanssa tehdyn tiiviin yhteistyön ansiosta EU:n alueella on toteutettu viime kuukausina ennätyssuuria huumetakavarikkoja valvotun läpilaskun avulla. Marokon kanssa tehtävän yhteistyön tarkoituksena on rajavalvonnan lujittaminen, minkä lisäksi on käynnistetty rahanpesua ja ihmiskauppaa koskevia kummihankkeita. Joulukuussa aloittaa toimintansa rajavalvontatyöryhmä, jonka tehtävänä on auttaa Ukrainan ja Moldovan viranomaisia tukahduttamaan salakuljetus ja laiton kauppa maiden välisellä rajalla. Venäjän kanssa allekirjoitetaan piakkoin viisumien myöntämisen helpottamista ja takaisinottoa koskevat sopimukset, jotka vähentävät byrokratiaa vilpittömässä mielessä toimivien matkustajien osalta ja nopeuttavat laittomien maahanmuuttajien maastapoistamista. Näistä toimista on jo nyt konkreettista hyötyä tavallisille ihmisille sekä EU:n sisällä että sen ulkopuolella, ja strategian hyväksyminen antaa EU:lle mahdollisuuden tehostaa toimiaan tällä alalla.

IV. ASIAKYSYMYKSET

Haagin ohjelmassa ja sen täytäntöönpanoa koskevassa toimintasuunnitelmassa[3] esitetyt **poliittiset painopisteet** muodostavat yleisen perustan EU:n suhteille kolmansiin maihin. Aihepiirikohtaiset tavoitteet taas asetetaan erityiskysymyksiä koskevissa strategioissa ja toimintasuunnitelmissa (esim. terrorismintorjuntaa koskeva EU:n toimintasuunnitelma[4] ja strateginen toimintaperiaate järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi[5]).

- **Ihmisoikeudet:** edistetään ihmisoikeuksia kolmansissa maissa kansainvälisten normien mukaisesti ja varmistetaan, että ne ovat keskeisellä sijalla lainvalvonnassa; tuetaan ihmisoikeuksia ja oikeusvaltion periaatteita ylläpitävien, riippumattomien ja puolueettomien oikeusviranomaisten kehittämistä ja kouluttamista.

[3] KOM(2005) 184, 10.6.2005.
[4] Eurooppa-neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2004.
[5] KOM(2005) 232, 2.6.2005.

- **Instituutioiden vahvistaminen ja hyvä hallinto**: vahvistetaan lainvalvontainstituutioita ja niiden kykyä tehdä yhteistyötä kansainvälisellä tasolla; lujitetaan korruption torjuntaa; edistetään valtion instituutioiden avoimuutta, seurattavuutta ja hyvää hallintoa.

- **Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat sekä rajavalvonta**: parannetaan kolmansien maiden edellytyksiä hallita muuttoliikkeitä ja suojella pakolaisia kansainvälisen oikeuden mukaisesti; tuetaan niiden käytännön valmiuksia rajavalvonnan alalla; parannetaan asiakirjojaturvallisuutta; ehkäistään laitonta maahanmuuttoa; tuetaan siirtolaisuuden ja kehitysyhteistyön välisiä yhteisvaikutuksia; parannetaan pakolaisten pääsyä kestävien ratkaisujen piiriin; huolehditaan laittomien maahanmuuttajien palauttamisesta.

- **Terrorismintorjunta**: tuetaan kolmansia maita yhteiskunnan rakenteiden kehittämisessä ja kansainvälisten oikeusvälineiden täytäntöönpanossa; toimitaan yhdessä kolmansien maiden kanssa terroristien värväystoiminnan ja rahoituksen estämiseksi; tuetaan edelleen YK:n keskeistä asemaa tällä alalla; lujitetaan suhteita Yhdysvaltoihin yhteistyön kehittämiseksi.

- **Järjestäytynyt rikollisuus, jonka piiriin kuuluvat mm. ihmiskauppa sekä huumausaineiden ja ihmisen elinten laiton kauppa, väärennökset, talousrikokset ja tietoverkkorikollisuus**: tuetaan hallinnon toimintaedellytysten parantamista ja kehitetään operatiivista yhteistyötä.

V. PERIAATTEET

Suhteita kolmansiin maihin on kehitettävä seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- **Maantieteelliset painopisteet**: on määriteltävä laajentumis-, kehitysyhteistyö- ja ulkosuhdepolitiikkaan perustuvat painopisteet, jotka heijastavat EU:n erityissuhdetta tiettyihin kolmansiin maihin ja alueisiin. Tätä silmällä pitäen kehitetään kattavia, kaikki oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioihin liittyvät näkökohdat kattavia toimintatapoja painopistemaiden kanssa, joita ovat mm. ehdokas- ja naapurimaat. Muiden maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä keskitytään erityiskysymyksiin.

- **Eriyttäminen**: strategia ei saa olla liian yleisluontoinen, vaan on laadittava räätälöityjä toimintamalleja, joissa otetaan huomioon eri maiden ja alueiden erityistilanne.

- **Joustavuus**: ohjelmasuunnitteluun on jätettävä riittävästi joustoa, niin että kriisin ilmetessä tai olosuhteiden muuttuessa EU voi reagoida uusiin painopisteisiin nopeasti.

- **Useampaan pilariin kuuluvien asioiden koordinointi**: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseen liittyvä ulkoinen toiminta perustuu tietyiltä osin useampaan EU:n pilariin, ja koska se ei kuulu yhteisön yksinomaisen toimivallan piiriin vaan liittyy myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan tai oikeudelliseen ja poliisiyhteistyöhön, se edellyttää neuvoston ja komission toimien tiivistä koordinointia, jotta voidaan varmistaa EU:n ulkoisen toiminnan johdonmukaisuus. Yhteisön toimivalta on kuitenkin säilytettävä kolmansien maiden kanssa käytävissä neuvotteluissa.

- **Kumppanuus**: EU:n laajentumis- sekä ulkosuhde- ja kehitysyhteistyöpolitiikan perusperiaatteiden mukaisesti yhteistyötä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen

luomiseksi on kehitettävä tiiviissä kumppanuussuhteessa kolmansien maiden kanssa niiden omavastuullisuuden periaatetta noudattaen.

- **Ulkoisen toiminnan merkitys**: olisi oltava selkeä yhteys vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseen liittyvien EU:n sisäisten toimien ja tämän prosessin tukemiseksi toteutettavan ulkoisen toiminnan välillä, kuten Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2005 hyväksymissä poliittisissa suuntaviivoissa edellytetään.

- **Lisäarvo**: jäsenvaltioiden ja komission olisi vaihdettava säännöllisesti tietoja kolmansissa maissa toteutettavista toimista, jotta voidaan välttää päällekkäisyydet ja varmistaa, että toimet täydentävät toisiaan.

- **Vertailuanalyysi (benchmarking)**: kaikkiin toimiin tulee sisältyä arviointimekanismi, jonka avulla voidaan arvioida kolmansissa maissa tapahtunutta edistystä ja siellä toteutetun toiminnan merkitystä EU:n ulkosuhdepolitiikan tavoitteiden kannalta.

VI. TOIMINTAVÄLINEET

Se, että EU:lla on käytössään laaja valikoima erilaisia toimintavälineitä, on merkittävä vahvuus, jonka ansiosta se voi räätälöidä ulkoisen yhteistyön kunkin kumppanimaan tilanteen mukaan. Yhteistoiminta kolmansien maiden kanssa edellyttää, että seuraavia välineitä sovelletaan johdonmukaisesti ja koordinoidusti.

(1) Kahdenväliset sopimukset

Assosiaatio- tai kumppanuus- ja yhteistyösopimukset sekä niihin sisältyvät vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen liittyvät määräykset; takaisinottosopimukset; sopimukset viisumien myöntämisen helpottamisesta; keskinäistä oikeusapua ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat sopimukset.

Viisumien myöntämisen helpottamista koskevat sopimukset ovat tiettyjen maiden kannalta tärkeä kysymys. Takaisinottopolitiikan yhteydessä laaditaankin erityistä strategiaa tällaisten sopimusten tekemistä varten.

(2) Laajentuminen ja liittymistä edeltävä strategia

Kroatian ja Turkin laajentumisprosessiin samoin kuin Länsi-Balkanin maiden kanssa toteutettavaan vakautus- ja assosiaatioprosessiin sisältyy oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioihin liittyviä painopisteitä.

(3) EU:n naapuruuspolitiikkaa (ENP) koskevat toimintasuunnitelmat

Toimintasuunnitelmia, joihin sisältyy laaja oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioita koskeva osuus, on jo tehty Ukrainan, Moldovan, Marokon, Tunisian, Israelin, Jordanian ja palestiinalaishallinnon kanssa, ja vastaavia laaditaan parhaillaan Egyptin, Libanonin, Armenian, Azerbaidžanin ja Georgian kanssa.

(4) Alueellinen yhteistyö

Alueelliset yhteistyöjärjestöt kuten Itämeren alueen erityistyöryhmä, ASEM ja Euro-Med-prosessi saattavat yhteen toimijoita, joilla on oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioihin liittyviä yhteisiä huolenaiheita.

(5) Yksilölliset järjestelyt

Yhdysvaltojen kanssa oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioita käsitellään paitsi uuden transatlanttisen toimintaohjelman puitteissa myös raja- ja liikenneturvallisuutta koskevan ministeritason vuoropuhelun yhteydessä. Kanadan, Australian, Japanin ja Kiinan kanssa näitä asioita käsitellään osana horisontaalista vuoropuhelua. Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioita on käsitelty ministeritason kokouksissa myös Venäjän (pysyvä kumppanuusneuvosto), Ukrainan ja Länsi-Balkanin foorumin kanssa.

(6) Operatiivinen yhteistyö

Europol, Eurojust, Euroopan poliisiakatemia ja rajaturvallisuusvirasto laativat parhaillaan sopimuksia ja yhteistyöjärjestelyjä kolmansissa maissa toimivien yhteistyökumppaniensa kanssa tai suunnittelevat tällaisia sopimuksia. Eräisiin kolmansiin maihin ollaan perustamassa jäsenvaltioiden yhteyshenkilöiden verkostoja.

(7) Yhteiskunnan rakenteiden kehittäminen ja kummitoiminta

Monissa kolmansissa maissa toteutettavissa toimissa on keskeisellä sijalla yhteiskunnan rakenteiden täytäntöönpanoedellytysten kehittäminen. Kummitoiminta jäsenvaltioiden instituutioiden ja niiden kolmansissa maissa toimivien yhteistyökumppanien kesken on tässä työssä erittäin hyödyllinen mekanismi, jota voidaan täydentää lähettämällä asiantuntijoita käsittelemään erityiskysymyksiä.

(8) Kehityspolitiikka

Kehitysyhteistyö on pitkällä aikavälillä tehokas keino vastata oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioita koskeviin huolenaiheisiin. EU:n uutta kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevassa komission ehdotuksessa todetaan, että hyvän hallinnon edistäminen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen täydentävät köyhyyden vähentämistä, joka on tavoitteista ensisijainen.[6]

(9) Ulkoisen avun ohjelmat

Oikeus-, vapaus- ja turvallisuuskysymyksiin liittyviä hankkeita rahoitetaan ulkosuhteiden avustusohjelmista (esim. Cards, Tacis ja Meda). Uusissa rahoitusnäkymissä edellytetäänkin, että ulkoisen avun rahoitusvälineitä koskevissa ehdotuksissa on oltava asianmukaiset määräykset näistä asioista. Komissio on ehdottanut, että nykyistä Aeneas-ohjelmaa, jonka avulla tuetaan muuttoliikkeiden hallintaa, jatkettaisiin siirtolaisuus- ja turvapaikka-asioita koskevana temaattisena ohjelmana[7].

(10) Kansainväliset järjestöt

---

[6] KOM(2005) 311, 13.7.2005.
[7] KOM(2005) 324, 3.8.2005.

Euroopan yhteisö ja jäsenvaltiot ovat keskeisiä toimijoita kansainvälisissä järjestöissä (mm. YK:n pakolaisasiain pääkomissaari UNHCR, YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnan toimisto UNODC, Euroopan neuvosto, rahanpesunvastainen toimintaryhmä FATF, yksityisoikeuden yhdenmukaistamiseksi toimiva kansainvälinen instituutti UNIDROIT, YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunta UNCITRAL sekä kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevä Haagin konferenssi), jotka ovat hyödyllinen kanava yhteisten arvojen ja painopisteiden edistämistä varten. EU kannustaa kolmansia maita ratifioimaan kansainväliset yleissopimukset ja soveltamaan niitä, sillä ne ovat kansainvälisen yhteistyön kehittämisen perusta.

(11) Seuranta

Evaluointimenettelyjä olisi mukautettava tilanteiden kehittyessä. Viimeaikaisia esimerkkejä tästä ovat Länsi-Balkanin maiden kanssa tehdyt kumppanuussopimukset, Venäjän kanssa tehty järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva toimintasuunnitelma, EU:n ja Ukrainan välinen oikeus- ja sisäasioita koskeva toimintasuunnitelma, kolmansissa maissa toteutettavaa laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevat seuranta- ja arviointimenettelyt sekä alakomiteat ja asiantuntijoiden virkamatkat.

VII. MAANTIETEELLISIÄ ESIMERKKEJÄ TULEVISTA TOIMISTA

Vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevan EU:n politiikan ulkoista ulottuvuutta käsittelevän strategian päälinjat ovat jotakuinkin selvillä. Tämä koskee erityisesti EU:n naapurimaita, jotka ovat luonnollisesti ensisijaisia kumppaneita kun suunnitellaan yhteistyön tiivistämistä. Näitä kysymyksiä koskeva yhteistyö laajenee nopeasti myös muihin kolmansiin maihin, kuten Intiaan ja Kiinaan sekä eri kehitysmaihin.

Yhdysvaltojen kanssa kehitetään yhteisten arvojen pohjalta tiivistä **turvallisuusyhteistyötä**, jonka painopisteenä on vuoden 2001 syyskuun 11. päivän jälkeen ollut terrorismintorjunta. Monet tämän alan yhteistyötoimista ovat olleet uraa-uurtavia, kuten keskinäistä oikeusapua sekä rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat sopimukset. Transatlanttiset suhteet ovat kehittyneet oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden alalla suotuisasti, kun uusiin haasteisiin tarttuminen on kummankin osapuolen etujen mukaista. Koska kyseessä on varsin uusi yhteistyön sarka, EU:lla on entistä suurempi tarve määritellä turvallisuusintressinsä vastavuoroisuuden pohjalta ja edistää voimakkaasti poliittisia tavoitteitaan, joihin kuuluu **viisumivapausohjelman ulottaminen kaikkiin jäsenvaltioihin**. Tarve **toteuttaa yhteisiä toimia rajaturvallisuuden ja lainvalvonnan alalla avaa uusia näkymiä EU:n ja Yhdysvaltojen väliselle yhteistyölle**, jonka perimmäisenä tavoitteena on turvallisuusvajeen täyttäminen.

Myös **Länsi-Balkanin maiden** kanssa tehdään intensiivistä yhteistyötä. Tavoitteena on **vakauden lujittaminen** tällä alueella maiden mahdollista unioniin liittymistä silmällä pitäen. EU tukee Länsi-Balkanin maita vakautus- ja assosiaatioprosessin yhteydessä Cards-ohjelman avulla. Tavoitteena on kehittää niiden toimintaedellytyksiä neljällä painopistealalla, jotka ovat poliisiyhteistyö ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, yhdennetty rajavalvonta, oikeuslaitoksen uudistaminen sekä turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat. Edistyminen takaisinottoa ja viisumien myöntämisen helpottamista koskevien sopimusten tekemisessä on osoitus molempien osapuolten sitoutumisesta yhteistyön tiivistämiseen.

Yhteistyötä on kehitetty myös erityisten huolenaiheiden kuten järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Esimerkkejä tästä ovat alueellinen yhteistyö syyttäjäviranomaisten välillä sekä

yhteistyö rahanpesun torjumiseksi. Lisäksi tuetaan keskeisten toimintaedellytysten kehittämistä kussakin maassa esimerkiksi perustamalla erikoisyksiköitä, jotka keskittyvät talousrikollisuuden tutkintaan tai muodostuvat erityisesti järjestäytynyttä rikollisuutta tutkivista syyttäjistä ja tuomareista. **Lisäämällä yhteistyötä Europolin, Eurojustin, valtioiden rajat ylittävän rikollisuuden alueellisen torjuntakeskuksen (Regional Centre for Combating Transborder Crime, SECI) sekä yhteyshenkilöiden verkoston kanssa voidaan kehittää edelleen EU:n välineiden soveltamista poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisissa asioissa tehtävän yhteistyön alalla järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi Länsi-Balkanilla.**

Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasiat ovat nykyään keskeinen osa **Venäjän** kanssa toteutettavaa strategista kumppanuutta. Tästä on osoituksena mm. **yhteinen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, joka kattaa monia eri kysymyksiä. Se on nyt pantava tehokkaasti täytäntöön** mm. seuraavilla painopistealoilla: oikeusvaltio, terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, mukaan luettuina rahanpesun, korruption, ihmiskaupan ja huumausaineiden torjunta, Internetissä levitettävän lapsipornografian torjunta, tietosuoja, asiakirjaturvallisuus sekä rajojen merkitseminen ja rajavalvonta. Sen lisäksi, että näistä kysymyksistä käydään monipuolista vuoropuhelua eri tasoilla, Europolin ja Venäjän välinen sopimus ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva toimintasuunnitelma sekä yhteydet Eurojustiin ja yhteyshenkilöiden verkostoon tarjoavat hyvän perustan tehdä myös tiiviimpää operatiivista yhteistyötä. **Takaisinottoa ja viisumien myöntämisen helpottamista koskevien sopimusten tekeminen on osoitus siitä, että osapuolet ovat vahvasti sitoutuneet yhteistyöhön myös jatkossa**. Sopimukset helpottavat myös neuvotteluja, joiden pitkän aikavälin tavoitteena on viisumivapaa matkustaminen.

Ukrainan kanssa tehdään yhä tiiviimpää yhteistyötä, koska laajentunut EU haluaa tukea **vakautta** ja uudistusprosesseja naapurimaissaan. EU:n naapuruuspolitiikan ja pian päivitettävän, oikeus- ja sisäasioita koskevan EU:n ja Ukrainan toimintasuunnitelman avulla EU tukee toimintaedellytysten kehittämistä, mm. oikeuslaitoksen perusteellista uudistusta, sekä rajavalvonnan ja turvapaikkajärjestelmän kehittämistä EU:n normien pohjalta. Institutionaalisiin uudistuksiin liittyvänä esimerkkinä voidaan mainita, että Ukraina voitiin poistaa FATF:n rahanpesua koskevalta mustalta listalta osittain sen ansiosta, että komissio on tukenut Ukrainan talousrikollisuuden tutkimusyksikön toimintaedellytysten kehittämistä. **Neuvotteluja Eurojustin kanssa tehtävästä sopimuksesta harkitaan. Takaisinottosopimusta koskevat neuvottelut ovat jo käynnissä, ja viisumien myöntämisen helpottamista koskevat neuvottelut aloitettaneen lähiaikoina.** Painopisteitä tarkistetaan vuosittain ministeritason kolmikantaneuvotteluissa ja täytäntöönpanoa seurataan tulostaulun avulla.

Välimeren alueen kumppanimaiden kanssa keskeisiä tavoitteita ovat **hyvän hallinnon ja oikeusvaltion periaatteiden** vahvistaminen sekä **muuttoliikkeiden hallinnan ja turvallisuuden** parantaminen. EU:n naapuruuspolitiikka on antanut uuden sysäyksen tällä alueella tehtävälle yhteistyölle, joka sai alkunsa jo Barcelonan prosessin yhteydessä. Maahanmuuttoasioita sekä oikeudellista ja poliisiyhteistyötä koskeva ohjelma oli aluetasolla edistysaskel, sillä hallintoelinten toimintaedellytysten ja virkamiesten yhteistyömahdollisuuksien kehittäminen osoitti, miten arvokasta alueellisen yhteistyön tukeminen on. **Uuden oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioita koskevan ohjelman käynnistäminen aluetasolla sekä terrorismintorjuntaa koskevan korkean tason vuoropuhelun vahvistaminen ovat osa seuraavan Barcelonan prosessin huippukokouksen valmistelua**. Kokouksessa on tarkoitus hyväksyä kunnianhimoinen

työohjelma, jonka tavoitteena on luoda **oikeutta, turvallisuutta, maahanmuuttoasioita ja sosiaalista integroitumista koskeva keskinäisen yhteistyön alue**.

Kahdenvälisellä tasolla tuetaan Meda-ohjelman avulla maahanmuuttoon, oikeuslaitoksen kehittämiseen ja lainvalvontaan liittyvää yhteistyötä monissa eri maissa. Toimiin sisältyvät mm. rahanpesua koskevat kummihankkeet Marokossa ja oikeuslaitoksen kehittäminen Jordaniassa. Uusien sopimusten voimaantulo luo hyvät edellytykset yhteistyölle, joka voi koskea esimerkiksi terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden ja huumausaineiden torjuntaa sekä lastensuojelua. **Asialistan kärjessä ovat maahanmuuttoasiat ja rajavalvonta, ja kumppanuussuhteita näillä aloilla olisi tiivistettävä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Takaisinottosopimuksiin liittyviä toimia on jatkettava** ja maahanmuuttoasioita koskevaa vuoropuhelua Libyan kanssa olisi pyrittävä kehittämään edelleen.

VIII. TULEVAT TOIMET

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskevalla strategialla on kaksi tavoitetta: sen tarkoituksena on edistää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muodostumista EU:n sisälle luomalla sille turvallinen ympäristö ja tukea EU:n ulkosuhteisiin liittyvien tavoitteiden toteutumista kehittämällä oikeusvaltion, demokratian ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista.

Asiat, joissa kolmansien maiden kanssa on tarkoitus tehdä yhteistyötä, on määritelty selkeästi Haagin ohjelmassa ja sen täytäntöönpanoa koskevassa toimintasuunnitelmassa. EU:lla on käytössään laaja valikoima erilaisia täytäntöönpanovälineitä, joita sovelletaan kunkin kumppanimaan erityistarpeiden mukaan.

On edistettävä oikeusvaltion periaatteiden noudattamista EU:n ulkopuolella, jotta voidaan luoda perusta turvallisuudelle, vakaudelle ja kehitykselle sekä EU:n sisällä että kansainvälisellä tasolla. Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden ulkoista ulottuvuutta ei pidä nähdä erillisenä toimintalohkona, vaan sen tulee olla keskeinen osa EU:n ulkosuhdepolitiikkaan liittyviä toimia.

Strategian täytäntöönpanon helpottamiseksi olisi toteutettava mm. seuraavat toimenpiteet:

Painopisteiden määrittäminen ja täytäntöönpanon seuranta

- Komission tulisi määrittää painopisteet ja tarkoituksenmukaiset toimintakeinot vastuualueensa asettamissa rajoissa.

- Jotta käytännössä saavutettuja tuloksia voitaisiin verrata helpommin tavoitteisiin ja painopisteisiin, komission olisi laadittava niistä yhdennetty selonteko ja seurattava toimien täytäntöönpanoa jatkuvasti.

- Koska vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoinen ulottuvuus laajenee nopeasti ja saa lisää painoarvoa suhteissa kolmansiin maihin, neuvoston olisi säännöllisesti tarkasteltava täytäntöönpanon edistymistä ja toiminnan painopisteitä.

Toimien vaikuttavuus ja johdonmukaisuus

- Koordinointia neuvoston maantieteellisten työryhmien ja oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioita käsittelevien ryhmien välillä voitaisiin parantaa. Myös pysyvien edustajien komitealla (Coreper) on tärkeä tehtävä näiden toimien koordinoinnissa.

- EU:n ulkoisen toiminnan johdonmukaisuus: Koordinointia on parannettava, jotta voidaan varmistaa eri politiikkojen ja välineiden johdonmukaisuus ja tuloksellisuus EU:n tasolla komission toimivallan rajoja noudattaen. Myös jäsenvaltiot on otettava tiiviisti mukaan toimien toteuttamiseen.

- Nopea toiminta: Sen lisäksi, että EU tukee yhteiskunnan rakenteiden kehittämistä pitkällä aikavälillä, sen on parannettava kykyään reagoida nopeasti äkillisiin tarpeisiin ja uusiin uhkakuviin. Yhä useammin tulee esiin tilanteita, joissa EU:n olisi kehitettävä edellytyksiään antaa nopeasti apua.

- Kansainväliset järjestöt: komission on esiinnyttävä kansainvälisissä järjestöissä täydellä painoarvollaan ja koordinoitava toimintaansa jäsenvaltioiden kanssa, jotta voidaan edistää uusien välineiden kehittämistä. On pyrittävä tuomaan paremmin esiin EU:n toiminta kansainvälisissä elimissä.

- Alueellinen yhteistyö: komission on tehostettava pyrkimyksiään tukea alueellista yhteistyötä oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioissa tukemalla olemassa olevia organisaatioita, kuten Afrikan unionia, ja kannustamalla uusia aloitteita sellaisilla aloilla, joilla alueellinen yhteistyö on vasta alussa, kuten Lähi-idässä tai Itä-Euroopassa.