

EUR-12 Laajava Minna

09.12.2005

VASTAANOTTAJA
Suuri valiokunta
Ulkoasiainvaliokunta

Viite

Asia

Oikeus- ja sisäasiain ulkoisen toiminnan strategia

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys oikeus- ja sisäasiain ulkoisen toiminnan strategiasta.

EUTORI/Eurodoc nro:

--

U-tunnus / E-tunnus:

--

Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus:

Oikeus- ja sisäasian (OSA) sektorin ulkoisen toiminnan strategia perustuu komission julkaisemaan tiedonantoon vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevasta ulkoisen toiminnan strategiasta 12.10.2005 (KOM(2005)491 lopullinen). Tiedonannon tavoite on edistää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta sekä EU:n ulkosuhteiden poliittisia tavoitteita vahvistamalla oikeus- ja sisäasioiden sektoria osana EU:n ulkosuhteita. Tiedonannossa määritellään ne uhat ja haasteet, joihin voidaan vastata oikeus- ja sisäasioissa tehtävällä yhteistyöllä, tehtävän yhteistyön tavoitteet ja poliittiset prioriteetit, kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä ohjaavat periaatteet ja käytössä olevat instrumentit ja yhteistyörakenteet.

OSA-sektorin ulkoisen toiminnan strategia hyväksyttiin OSA-neuvostossa 1.-2.12.2005 ja se hyväkystään I-kohtana myös YAUN:ssa 12.-13.12.2005

Asiakirjat:

doc.15446705 (YOS-ulkosuhdealan strategia: maailmanlaajuinen vapaus, turvallisuus ja oikeus)
KOM(2005)491 lopullinen
doc. 12850/05 (neuvoston sihteeristön asiakirja)
doc. 13330/05 (puheenjohtajamaan muistio)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

--

Käsittelijä(t):

UM: Minna Laajava p. 55079
SM: Antti Peltari p. 42290, Sari Haavisto, p. 44646
OM Matti Joutsen p. 67778, Elina Isoksela p. 67566

Suomen kanta/ohje:

Suomi pitää puheenjohtajamaan laatimaa strategiaa oikeus- ja sisäasioiden sektorilla tehtävästä ulkoisesta toiminnasta hyvänä ja tasapainoisena paperina.

Suomi pitää tärkeänä, että OSA-sektorin ulkoisen toiminnan strategia määrittelee selkeät poliittiset suuntaviivat jatkotyölle. Ulkosuhdestrategia ja sen nojalla toteutettavat konkreettiset toimet ovat keskeisiä välineitä pyrittäessä lähivuosina saavuttamaan ulkosuhteilla lisäarvoa EU:n oikeus- ja sisäasioiden yhteistyölle. Kolmansien maiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä oikeus- ja sisäasioissa tulee Haagin ohjelman edellyttämän

ulkosuhdestrategian mukaan ensisijaisesti tukea EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tavoitteiden toteutumista. Samalla tuetaan myös EU:n ulkoisen toiminnan kehittämisen tavoitetta, joka on yksi Suomen puheenjohtajuuskauden prioriteeteista. Unionin on esiinnyttävä koherentisti suhteessa kolmansien maihin. Tämä edellyttää myös pj:ltä ja komissiolta tiivistä yhteistyötä.

OSA-sektorin ulkoisen toiminnan strategian tulisi ohjata ja suunnata konkreettisia jatkotoimenpiteitä, Kannatamme kolmansien maiden kanssa tehtävän OSA-yhteistyön valmistelussa lähestymistapaa, jossa pyritään määrittelemään yhteistyön tavoitteet ja raamit sekä välineet, jolla niihin voi päästä. Kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön tulee perustua paitsi eri maiden, myös näiden maiden eri viranomaisten väliselle poikkihallinnolliselle yhteistyölle. Eri viranomaisten välinen yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää esimerkiksi ihmiskaupan torjunnassa.

Suomen pj-kauden painopisteiksi oikeus- ja sisäasiain yhteistyössä kolmansien maiden kanssa on määritelty Venäjä sekä transatlanttiset suhteet. Suomi suhtautuu myös myönteisesti oikeus- ja sisäasioiden painoarvon vahvistamiseen Barcelonan prosessin puitteissa. Kolmansien maiden kanssa tehtävään yhteistyöhön OSA-sektorilla liittyy EU-puheenjohtajuuskaudella merkittävä määrä tapaamisia sekä oikeus- että sisäministeriöiden että virkamiestasolla.

Suomi pitää tärkeänä, että OSA-sektorin ulkoisen toiminnan strategiassa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus linkittyvät ja että strategia perustuu samoihin lähtökohtiin kuin vuonna 2003 hyväksytty Euroopan turvallisuusstrategia. Tämä ilmenee hyvin puheenjohtajan paperissa. OSA-sektorin yhteistyössä on myös tärkeää tuoda esiin multilateralismin vahvistaminen ja toimiminen yhteistyössä YK-järjestelmän kanssa maatasolla.

Suomi pitää puheenjohtajanaan määrittelemiä OSA-sektorin ulkoisen toiminnan strategian painopistealueita pääosin kannatettavina. Painopisteiden tulisi muodostaa selkeä pohja jatkotyölle. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on keskeisellä sijalla esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ja ihmiskaupan ehkäisemisessä, terrorismin torjunnassa, kansainvälisen suojelujärjestelmän kehittämisessä ja laittoman maahanmuuton ehkäisemisessä. Myös Suomi tulee edistämään tätä näkökulmaa puheenjohtajakaudellaan.

Oikeusasioihin liittyvän yhteistyön aloja tai niihin liittyviä ulkoisen toiminnan kysymyksiä ei ole käsitelty yksityiskohtaisesti eikä systemaattisesti puheenjohtajanaan paperissa. Esimerkiksi yksityisoikeudellisen ja rikosoikeudellisen yhteistyön ydinkysymyksiä tai keskeisiä tavoitteita ei ole eritelty käytännössä ollenkaan. Myöskään kysymystä yhteisön liittymisestä alan kansainvälisiin sopimuksiin ei ole tarkasteltu, vaikka kysymys on käytännössä erittäin ajankohtaisesta asiakokonaisuudesta.

Rajaturvallisuuden eri osa-alueiden yhteensovittaminen tulee varmistaa. Haagin ohjelman mukaan muuttoliikkeiden hallintaa, laittoman maahanmuuton torjunta mukaan luettuna, olisi vahvistettava luomalla turvatoimenpiteiden jatkumo, jossa viisumihakemusmenettelyt yhdistyvät tehokkaasti maahantulo- ja maastalähtömenettelyihin ulkorajojen ylittämisen yhteydessä. Tällä on myös merkitystä rikollisuuden, erityisesti terrorismin, ehkäisyssä ja torjunnassa. Viisumitietojärjestelmän (Visa Information System, VIS) tavoitteena on tukea Euroopan unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden vahvistamiseen tähtääviä toimia. Näin ollen VIS-järjestelmän

sekä paikallisen konsuliyhteistyön merkitystä ei pitäisi EU:n OSA-sektorin ulkosuhdestrategiassa unohtaa.

Pidämme nyt esitettyjä strategian jatkokäsittelyn toimenpiteitä riittävinä ja hyvin mitoitettuina. Yleiskatsauksen laatimista puolentoista vuoden välein tehdystä OSA-yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa kannatetaan. Ehdotus siitä, että laaditaan jatkossa rajallinen määrä fokusoituja OSA-yhteistyötä koskevia toimintasuunnitelmia/ohjelmia tietyistä prioriteettimaista on hyväksyttävissä.

Kolmansien maiden kanssa tehtävän OSA-sektorin yhteistyön koordinointi tapahtuu jatkossakin neuvoston alueellisissa työryhmissä, jotta varmistetaan ulkosuhteiden koherenssi. Olemassa olevia alueellisten työryhmien ja OSA-työryhmien välisiä yhteistyörakenteita tulisi edelleen kehittää ja vahvistaa strategian jatkokäsittelyssä ja sen toimeenpanossa. Suomen mielestä onkin erittäin tärkeää, että OSA-neuvostolla on YAUNin ohella selkeä ”omistajuus” OSA-sektorin ulkoisessa toiminnassa ja siihen liittyvää painopistekeskustelua käydään molemmissa neuvostokokoonpanoissa. Pysyvien edustajien komitealla (Coreper) on keskeinen rooli molemmissa neuvostokokoonpanoissa sekä niiden alaisissa työryhmissä tapahtuvan valmistelutyön yhteensovittajana.

Pääasiallinen sisältö:

EU:n turvallisuusstrategian mukaan turvallisuushkiin pitää pystyä vastaamaan laajalla keinovalikoimalla ml. yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa. Vuonna 2004 hyväksytyssä Haagin ohjelmassa oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhteet nousivat kasvavaksi painopistealueeksi. Komissiota ja korkeana edustajana toimivaa neuvoston pääsihteeriä pyydettiin esittämään neuvostolle vuoden 2005 loppuun mennessä strategia vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevan unionin politiikan kaikista ulkoisista näkökohdista Haagin ohjelman puitteissa kehitettyjen toimenpiteiden pohjalta.

Komissio julkaisi tiedonannon vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvästä ulkoisen toiminnan strategiasta 12.10.2005. Tiedonannon tavoite on osoittaa miten oikeus- ja sisäasiat edistävät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alaa ja samalla tukevat EU:n ulkosuhteiden poliittisia tavoitteita. Tiedonannossa määritellään ne uhat ja haasteet, joihin voidaan vastata oikeus- ja sisäasioissa tehtävällä yhteistyöllä, OSA-ulkosuhteiden tavoitteet ja poliittiset prioriteetit, kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä ohjaavat periaatteet ja käytössä olevat instrumentit ja yhteistyörakenteet. Myös neuvoston sihteeristö (doc. 12850/05) ja puheenjohtajamaa (doc. 13330/05) ovat aikaisemmin laatineet aiheesta asiakirjat.

Puheenjohtajamaa on vetänyt yhteen ko. asiakirjat strategiassaan, joka jakautuu neljään lukuun:

1. Haasteet: keskeisimmät temaattiset prioriteetit

Koordinoitu ja yhtenäinen lähestymistapa oikeus- ja sisäasioissa tulisi olla yksi EU:n prioriteeteista, jotta saavutetaan tavoiteltu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Puheenjohtajan määrittelemät prioriteetit:

- a) Terrorismin torjunta
- b) Järjestäytynyt rikollisuus
- c) Maahanmuuttokysymykset (ml. laitton maahanmuutto, rajavalvonta, ihmiskauppa, takaisinottosopimukset)
- d) Huono hallinto ja romahtaneet valtiot (linkki YUTP, ETPP ja kehityspolitiikan välillä)

e) Vapauden, oikeuden ja turvallisuuden tavoitteiden huomioimien ulkosuhteissa tukee myös EU:n turvallisuusstrategiaa. Tehokas yhteistyö kolmansien maiden kanssa tukee myös EU:n kaupallisia ja taloudellisia tavoitteita.

2. Taustalla olevat periaatteet

Puheenjohtajan muistion mukaan mm.seuraavat seikat tulisi huomioida oikeus- ja sisäasioita edistettäessä. EU:n toiminta on tehokkainta jos se perustuu kolmansien maiden kanssa toteutettavaan kumppanuuteen. Kolmansien maiden suhteen tulee olla yksilölliset lähestymistavat. Kolmansien maiden kanssa tehtävässä OSA-yhteistyössä tulee olla riittävät arviointi- ja valvontamekanismit. Yhteistyön tulee myös olla koordinoitua toimintaa kaikkien pilareiden välillä.

3. Yhteistyön mekanismit ja välineet

OSA-yhteistyön toteuttamistavat vaihtelevat maasta toiseen riippuen ko. maiden suhteesta unioniin.

Näitä ovat mm. EU-jäsenyysperspektiivi ja Euroopan naapuruuspolitiikan viitekehys. Yhteistyö USA:n ja Venäjän kanssa kehittyy merkittävästi kokoajan. Muita, yksittäisiä esimerkkejä ovat esim. yhteistyö Afganistanin huumeekysymyksissä ja Saharan eteläpuolisen Afrikan kanssa siirtolaisuus- ja pakolaiskysymyksissä. EU:n pitää työskennellä alueellisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa ja varmistaa toiminnalle riittävä rahoitus.

4. EU-rakenteet ja seurantaprosessit

Puheenjohtajamaan muistiossa esitetään, että komissio ja neuvoston sihteeristö seuraa OSA-ulkosuhteissa tapahtuvaa kehitystä 18:n kuukauden välein (laaja edistymisraportti OSA-neuvostolle ja YAUN:lle). Ensimmäinen raportti annetaan joulukuussa 2006. Myös yksittäisten toimintaohjelmien laatimisesta liittyen johonkin tiettyyn maahan, alueeseen tai teemaan voidaan neuvostotasolla sopia. Näiden toimintaohjelmien tulee sisältää i) kattavan analyysin tilanteesta ja EU:n tavoitteet ii) yhteenveto jo tehdyistä toimenpiteistä ja iii) poliittisen, teknisen ja operatiivisen tason toimintasuunnitelmat. Komissio ja puheenjohtajamaa neuvoston sihteeristön tuella ja kiinnostuneet jäsenmaaryhmät laativat ko. toimintaohjelmia. Alueelliset työryhmät antavat prosessiin myös oman työpanoksensa.

Puheenjohtajamaa ehdottaa, että ensimmäiset raportit koskisivat Afrikan maahanmuuttokysymyksiä. Afganistanin huumeongelmaa, EU:n ja Länsi-Balkan yhteistyön lisäämistä suhteessa järjestäytyneeseen rikollisuuteen, OSA-yhteistyön lisääminen Venäjän kanssa ja terrorismin vastaisen yhteistyön lisääminen Pohjois-Afrikan kanssa. Coreper varmistaa OSA-asioiden koherenssin muihin politiikkalohkoihin nähden.

Kansallinen käsittely:

Ulkosuhdejaosto 14.11.2005

EU-ministerivaliokunta 25.11.2005

Eduskuntakäsittely:

Tiedoksi suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle

Kansallinen lainsäädäntö:

--

Taloudelliset vaikutukset:

--

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

--

LIITTEET 1 kpl; perusmuistio oikeus- ja sisäasian ulkoisen toiminnan strategiasta

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
