

VNEUS Hulkkonen Minna

30.01.2007

Suuri valiokunta

Viite

Asia

Selvitys oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhteista mukaan lukien EU:n ja sen virastojen kolmansien maiden kanssa tekemistä sopimuksista

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään eduskunnan suurenvaliokunnan pyytämä perustuslain 97 §:n mukainen selvitys oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhteista mukaan lukien EU:n ja sen virastojen kolmansien maiden kanssa tekemät sopimukset.

Selvitys on tehty yhteistyössä oikeusministeriön, sisäministeriön, ulkoministeriön, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kansalian kesken.

EU-asioiden valtiosihteeri

Jari Luoto

LIITTEET

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, STM, TH, TM, VM, VNEUS

VNEUS Hulkkonen Minna, Leino-Sandberg 30.01.2007
 Päivi, Elina Isoksela

Asia

**SELVITYS OIKEUS- JA SISÄASIAIN ALAN ULKOSUHTEISTA MUKAAN LUKIEN EU:N
JA SEN VIRASTOJEN KOLMANSIEN MAIDEN KANSSA TEKEMÄT SOPIMUKSET**

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Asiakirjat:

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Käsittelijä(t):

OM/ Päivi Leino-Sandberg 160 6774, Elina Isoksela 160 67566, Matti Joutsen 160 6778,
Katariina Jahkola 160 67705, Antti Leinonen 160 67713
SM/ Johanna Puiro 160 42265, Anne Ihanus 160 42858, Antti Peltari 160 42290
UM/ Stefan Lee 160 55438, Hilikka Nenonen 160 55211
VM/Ismo Mäenpää 160 33058
VNK/ Minna Hulkkonen 160 22187

Suomen kanta/ohje:

Suomi pitää tärkeänä, että oikeus- ja sisäasioiden ulkoiselle toiminnalle määritellään selkeät poliittiset suuntaviivat ja tavoitteet. Unionin eri politiikka-aloilla toteutettavan ulkoisen toiminnan tulee olla johdonmukaista. Ulkosuhdestrategia ja sen nojalla toteutettavat konkreettiset toimet ovat keskeisiä välineitä pyrittäessä saavuttamaan ulkosuhteilla lisäarvoa EU:n oikeus- ja sisäasioiden yhteistyölle. Kolmansien maiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä oikeus- ja sisäasioissa on ensisijaisesti tuettava EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tavoitteiden toteutumista. EU:n ja kolmansien maiden välisen yhteistyön olisi vahvistettava myös kolmansien maiden keskinäistä yhteistyötä. OSA-sektorin yhteistyössä on myös tärkeää tuoda esiin multilateralismin vahvistaminen ja toimiminen yhteistyössä YK-järjestelmän kanssa maatasolla.

Suomi pitää tärkeänä oikeus- ja sisäasioiden yhteistyössä kolmansien maiden kanssa järjestäytyneen rikollisuuden, laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaa, terrorismin vastaista toimintaa ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista. Suomen painopisteisiin kuuluu EU:n yhteistyön vahvistaminen Venäjän ja unionin muiden lähialueiden kanssa.

Pääasiallinen sisältö:

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt 1.12.2006 valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaista selvitystä oikeus- ja sisäasioiden alan ulkosuhteista sekä unionin ja sen virastojen kolmansien maiden kanssa tekemistä sopimuksista.

Tässä selvityksessä selostetaan yleisellä tasolla unionin oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhteiden tämänhetkistä rakennetta, toimintaa linjaavia periaatteita sekä voimassa olevia sopimuksia. Unionin voimassa oleva oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhdestrategia ei kata tyhjentävästi koko politiikka-alan ulkosuhdetoimintaa. Tässä selvityksessä on mukana unionin oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhdetoiminnan keskeiset kokonaisuudet.

Tässä selvityksessä kuvataan ensin oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhdestrategian keskeisiä kohtia. Tämän jälkeen selostetaan politiikka- alan keskeisiä toimintatapoja. Lopuksi kuvataan unionin sopimuskäytäntöä oikeus- ja sisäasioiden alalla kolmansien maiden kanssa sekä unionin virastojen tekemiä sopimuksia.

Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhdestrategia

Neuvosto hyväksyi joulukuussa 2005 oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhdestrategian: *Maailman laajuinen vapaus, turvallisuus ja oikeus*. Ulkosuhdestrategian laatimisesta sovittiin kuitenkin jo marraskuussa 2004 oikeus- ja sisäasioiden monivuotisen ohjelman, Haagin ohjelman hyväksymisen yhteydessä.

Haagin ohjelman mukaan ulkosuhdestrategiassa olisi otettava huomioon unionin erityissuhteet kolmansiin maihin, maaryhmiin ja alueisiin sekä keskityttävä niiden kanssa käytävän oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön erityistarpeisiin. Samalla painotettiin sitä, että unionin olisi käytettävä ulkosuhteiden alaan kuuluvaa toimivaltaansa kokonaisvaltaisella ja johdonmukaisella tavalla. Haagin ohjelmassa todettiin myös, että oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhteiden laadinnassa olisi otettava huomioon Feiran Eurooppa-neuvoston vuonna 2000 vahvistamat suuntaviivat unionin ulkoiselle toiminnalle: oikeutuksen unionin ulkoiselle toiminnalle antavat unionin eri sisäpolitiikan alat; ulkoisella toiminnalla on saatava lisäarvoa suhteessa jäsenvaltioiden toteuttamiin hankkeisiin; ulkoisen toiminnan vaikutus unionin ulkopoliittikkaan yleisten poliittisten tavoitteiden kannalta sekä mahdollisuus päästä tavoitteisiin kohtuullisessa ajassa tai pitkän aikavälin toimin.

EU:n oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhteiden tavoitteena on vahvistaa unionia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittäminen voi onnistua vain, jos unionilla on toimivat kumppanuussuhteet kolmansien maiden kanssa. Unionin sisäisten tavoitteiden lisäksi unioni voi kumppanuussuhteidensa kautta samalla edistää myös oikeusvaltioperiaatteen lujittamista, ihmisoikeuksien kunnioittamista sekä kansainvälisten velvoitteiden noudattamista.

Oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhdestrategian mukaan EU:n painopisteet ja keskeiset haasteet ovat terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, maahanmuuttokysymykset (mukaan lukien laitton maahanmuutto, rajavalvonta, ihmiskauppa ja takaisinottosopimukset), hyvän hallinnon edistäminen, romahtaneiden valtioiden tukeminen sekä EU:n turvallisuusstrategian samoin kuin kaupallisten ja taloudellisten tavoitteiden tukeminen. Unionin toimien on oltava tehokkaita ja perustuttava kumppanuuteen sekä yksilölliseen lähestymistapaan kolmansien maiden kanssa.

Ulkosuhdestrategian tavoitteiden saavuttamista seurataan 18 kuukauden välein. Ulkosuhteiden johdonmukaisuudesta vastaa pysyvien edustajien komitea, coreper. Ensimmäiset edistymisraportit annettiin marraskuussa 2006. Seuraava raportti annetaan kesäkuussa 2008.

Varsinaisen ulkosuhdestrategian lisäksi oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhteet voivat sisältyä myös muihin unionin toimintaohjelmiin kuten esimerkiksi EU:n terrorisminvastaiseen strategiaan ja kokonaisvaltaisen eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikkaan.

Ulkoisen toiminnan yhteistyökeinot oikeus- ja sisäasioissa

Unionin ja kolmansien maiden välisen yhteistyön välineet riippuvat kunkin kolmannen maan tai alueen suhteesta EU:hun. Suhteisiin vaikuttavat mm. kumppanuusmaan jäsenyysperspektiivi, Euroopan naapuruuspolitiikka (ENP), strategiset kumppanuussuhteet ja erilaiset sopimussuhteisiin perustuvat yhteistyömuodot.

Toiminta-asiakirjat

Oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhdestrategian mukaan neuvostossa voidaan sopia tiettyyn maahan, alueeseen tai teemaan liittyvän toiminta-asiakirjojen laatimisesta. Toiminta-asiakirjat ovat unionin sisäisiä työvälineitä, jotka laaditaan vain unionin jäsenvaltioiden kesken. Niissä pyritään konkreettisten toimien määrittämiseen. Toiminta-asiakirjat sisältävät tilanneanalyysin kulloisestakin kohdemaasta tai alueesta, yhteenvedon vireillä olevista komission ja jäsenvaltioiden toimista sekä selvityksen tarpeellisista toimista, joilla pyritään unionin tavoitteiden saavuttamiseen. Ulkosuhdestrategian hyväksymisen yhteydessä joulukuussa 2005 sovittiin myös niistä kohteista, joista laaditaan ensimmäiset toiminta-asiakirjat. Kohteiksi sovittiin Afrikan maahanmuutto, Afganistan ja huumausaineet, EU:n ja Länsi-Balkanin välinen yhteistyö järjestäytyneen rikollisuuden torjumisessa sekä laittoman maahantulon ja maahanmuuton torjumisessa, terrorismin vastainen yhteistyö Pohjois-Afrikan kanssa sekä yhteistyö Venäjän kanssa oikeus- ja sisäasioissa.

Neuvosto hyväksyi Itävallan puheenjohtajakauden päätteeksi kesäkuussa 2006 toiminta-asiakirjat koskien Länsi-Balkania ja yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden, korruption, laittoman maahanmuuton ja terrorismin alalla sekä toiminta-asiakirjan Afganistanista ja huumausaineista. Lisäksi Itävallan kaudella hyväksyttiin yhteiset puitteet siviilioikeuden alan ulkosuhteille. Siviilioikeudessa ulkosuhteiden painopisteenä ovat olleet Venäjä-suhteet sekä yhteistyö Pohjois-Afrikan maiden kanssa.

Suomen puheenjohtajakaudella hyväksyttiin toiminta-asiakirja yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen täytäntöönpanosta Venäjän kanssa. Maahanmuuttokysymysten osalta ensisijaiset toimet määriteltiin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2005 ja siksi erillisen Afrikan maahanmuuttokysymyksiä käsittelevän toiminta-asiakirjan laatimista ei pidetty tarpeellisena. Eurooppa-neuvosto hyväksyi myös joulukuussa 2006 kokonaisvaltaisen eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan elementit sekä prioriteettitoimet vuodelle 2007.

Nykyinen puheenjohtajamaa Saksa on ilmoittanut jatkavansa jo hyväksytyjen toiminta-asiakirjojen täytäntöönpanoa edellisten puheenjohtajien työn jatkamiseksi sekä työstävänsä terrorismia ja Pohjois-Afrikkaa koskevaa toiminta-asiakirjaa.

Euroopan unionin yhteistyö- ja kumppanuussopimukset

EU:n ja Venäjän välinen yhteistyö perustuu PCA- eli kumppanuus- ja yhteistyösopimukseen, joka solmittiin 10 vuodeksi, mutta sen voimassaoloa voidaan jatkaa vuosi kerrallaan. Sotsin huippukokouksessa keväällä 2006 EU ja Venäjä pääsivät yhteisymmärrykseen tavoitteesta saada aikaan uusi, oikeudellisesti sitova, kattava ja kestävä sopimus. Suomen puheenjohtajakaudella käsiteltiin EU:n sisäistä neuvottelumandaattia, jota ei voitu muodollisesti hyväksyä Puolan asettamien ennakkoehtojen vuoksi. Neuvottelut pyritään aloittamaan uudelleen kevään kuluessa. Osapuolet ovat sopineet, että PCA pysyy voimassa, kunnes uusi sopimus on valmis.

Sopimuksen toimeenpanemiseksi EU:n ja Venäjän välillä sovittiin Pietarin huippukokouksessa toukokuussa 2003 neljästä yhteisestä alueesta, joista yksi on yhteinen vapauden, turvallisuuden ja

oikeuden alue (ns. II alue). Moskovan huippukokouksessa toukokuussa 2005 EU ja Venäjä hyväksyivät yhteisten alueiden konkreettista toimeenpanoa koskevat tiekartat.

EU:n ja Venäjän yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tiekartan toimeenpanoa koordinoi oikeus- ja sisäasiain pysyväisyhteistyöneuvosto (*Permanent Partnership Council, PPC*). Suomen puheenjohtajakaudella järjestettiin viides PPC:n kokous oikeus- ja sisäasioiden kokoonpanossa.

Yhteisen II alueen toimeenpanon tavoitteena on oikeusvaltioperiaatteen kehittäminen Venäjällä. Rikollisuuden torjunnassa tehtävässä yhteistyössä on keskeistä terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden, kuten rahanpesun, tietoverkkorikollisuuden, korruption, huumausainerikollisuuden, lapsipornografian ja ihmissalakuljetuksen torjunta sekä yhteistyön kehittäminen Eurojust- ja Europol – virastojen kanssa. Operatiivisen toiminnan kehittämisen ohella tuetaan Venäjän liittymistä alan kansainvälisiin sopimuksiin ja niiden tehokasta täytäntöönpanoa.

Unioni on tehnyt vastaavia yhteistyö- ja kumppanuussopimuksia myös muiden Itä-Euroopan ja Keski-Aasian maiden kanssa. Oikeus- ja sisäasioiden osalta pisimmälle yhteistyössä on päästy Ukrainan kanssa. Vuoden 2006 aikana Ukrainaa koskeva toimintaohjelma uudistettiin.

Strateginen kumppanuus Yhdysvaltojen kanssa

Strateginen kumppanuus Yhdysvaltojen kanssa oikeus- ja sisäasioissa pohjautuu säännöllisiin kontakteihin ja melko vakiintuneisiin yhteistyökanaviin. EU:n ja Yhdysvaltojen välisiä virkamiestason kokouksia (ns. *senior level*) järjestetään kerran puheenjohtajakaudessa. Myös ministeritason kokouksia on viime aikoina järjestetty kerran puheenjohtajakaudella. Lisäksi Itävalta järjesti ensimmäisen kerran kolmikanta tapaamisen EU:n, Venäjän ja Yhdysvaltojen sisäisestä turvallisuudesta vastaavien ministereiden välillä. Toistaiseksi on epävarmaa vakiinnuttaako tämä uusi yhteistyömuoto paikkansa näiden kolmen tahon välisissä suhteissa.

Vuoden 2006 aikana EU:n ja Yhdysvaltojen välisen yhteistyön asialistalla olivat mm. vapaan liikkuvuuden eri kysymykset (viisumit, biometriikka, PNR-sopimus), terrorisminvastainen toiminta ja lainvalvontaviranomaisten välinen yhteistyö. Unionin suhteita Yhdysvaltoihin ja Kanadaan käsitellään myös laajemmin niiden kanssa käytävässä transatlanttisessa yhteistyössä. Oikeus- ja sisäasioihin liittyvät kysymykset ovat esillä transatlanttiseen vuoropuheluun sisältyvissä korkean virkamiestason Senior Level Group:in (SLG) sekä työskentelytason ns. Task Force -kokouksissa, jotka molemmat koordinoivat transatlanttista yhteistyötä sekä valmistelevat ja toimeenpanevat EU-US huippukokouksen päätöksiä. Erityisesti EU korosti tarvetta kaikkien EU-maiden tasapuoliselle kohtelulle Yhdysvaltain viisumivapausohjelmassa.

Vuoden 2006 aikana EU:n oikeudellisten kysymysten työryhmä COJUR aloitti troikkakokoonpanossa keskustelut Yhdysvaltain ulkoministerin lainopillisen neuvonantajan kanssa kansainväliseen oikeuteen liittyvistä kysymyksistä. Näitä keskusteluja käytiin vuoden aikana yhteensä neljä kertaa ja nykyinen pj-maa Saksa tulee jatkamaan vuoropuhelua, joka on koettu molemmanpuolin hyödylliseksi.

Yhteistyö Länsi-Balkanin maiden kanssa

EU:n suhteet Länsi-Balkanin maiden kanssa perustuvat vuodesta 1999 lähtien nk. vakautus- ja assosiaatioprosessiin (SAP), jonka kulmakivi on kunkin Länsi-Balkanin maan kanssa solmittava vakautus- ja assosiaatiosopimus (SA-sopimus). SA-sopimukset ovat laaja-alaisia, niin kutsuttuja jaetun toimivallan sopimuksia, jotka kattavat vapaakaupan lisäksi poliittisen vuoropuhelun ja määräyksiä yhteistyön kehittämiseksi useilla eri aloilla, ml. oikeus- ja sisäasiat. EU on tähän mennessä tehnyt SA-sopimuksen Makedonian, Kroatian ja Albanian kanssa. Bosnia-Hertsegovinan kanssa neuvottelut aloitettiin lokakuussa 2005 ja saatiin teknisellä tasolla päätökseen joulukuussa 2006. Serbia ja Montenegron osalta SA-neuvottelut aloitettiin marraskuussa 2005. Komissio päätti keskeyttää neuvottelut Serbia ja Montenegron kanssa toukokuussa 2006 johtuen Serbian puutteellisesta

yhteistyöstä Haagin sotarikostuomioistuimen kanssa. Montenegron julistauduttua itsenäiseksi kesäkuussa 2006 komissio valmisteli maille erilliset SA-sopimusneuvottelumandaatit ja neuvottelut Montenegron kanssa aloitettiin uudelleen syyskuussa 2006. Neuvottelut ovat teknisellä tasolla loppusuoralla, ja sopimus allekirjoitetaan 2007. Komissio on valmis aloittamaan SA-sopimusneuvottelut myös Serbian kanssa uudelleen, kun ehtona oleva yhteistyö Haagin sotarikostuomioistuimen kanssa täyttyy.

Suomen puheenjohtajakaudella EU:n (troikkaformaatti) ja Länsi-Balkanin maiden oikeus- ja sisäministerit tapasivat Tiranassa, Albaniassa ja keskustelivat järjestäytyneestä rikollisuudesta ja korruptiosta, oikeudellisesta yhteistyöstä ja ihmiskaupasta, sekä rajavalvonnasta.

Euroopan naapuruuspolitiikka

Euroopan naapuruuspolitiikka kehitettiin vuonna 2004 ja sen tarkoituksena on vahvistaa hyvinvointia, vakautta ja turvallisuutta laajentuneen unionin uusilla rajoilla ja naapuruusalueilla. Sen voidaan katsoa myös osaltaan tukevan unionin turvallisuusstrategian tavoitteita. Lisäksi EU:n naapuruuspolitiikka täydentää Barcelona-prosessin kautta käytävää monenkeskistä yhteistyötä Välimeren maiden kanssa. Keskeisiä yhteistyöteemoja ENP-maiden kanssa ovat maahanmuutto, terrorisminvastainen toiminta sekä oikeudellisen yhteistyön vahvistaminen.

Muita yhteistyöaloja

Oikeus- ja sisäasioilla on merkittävä asema unionin siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Siviilikriisinhallintatoimilla pyritään turvaamaan kohdealueen yleinen järjestys ja turvallisuus, lujittamaan oikeusvaltioperiaatteita sekä kehittämään siviilihallintoa ja pelastustoimea. Kevään 2007 aikana unionissa varaudutaan käynnistämään uusi operaatio Kosovossa, jonka pääpaino on oikeusvaltio- ja poliisitoimen osa-alueissa.

EU tekee myös merkittävää yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa oikeus- ja sisäasioiden alalla. Vuoden 2006 tärkeimpiin tapahtumiin kuului YK:n korkean tason dialogi maahanmuutosta ja kehityksestä. Maahanmuutosta keskusteltiin myös EU:n ja ASEM-maiden välisessä korkean tason kokouksessa joulukuussa 2006.

Yhteistyössä Latinalaisen Amerikan kanssa painopiste on huumeiden vastaisessa toiminnassa. Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä on ryhdytty kehittämään myös Kiinan ja Intian kanssa.

Euroopan unionin ja kolmansien maiden väliset sopimukset ja niitä koskevat neuvottelut

Oikeus- ja sisäasioiden alaan kuuluvia määräyksiä sisältyy lukuisiin unionin tekemiin ulkosopimuksiin. Unionilla on muita laaja-alaisia yhteistyösopimuksia, jotka sisältävät oikeus- ja sisäasioita koskevia määräyksiä, myös muiden valtioiden ja näiden muodostamien ryhmien kanssa. Esimerkkinä voidaan mainita jo edellä käsitelty Venäjän kanssa tehty kumppanuus- ja yhteistyösopimus, johon sisältyy muun muassa määräyksiä sopimuspuolten välisestä yhteistyöstä lainsäädännön alalla (55 artikla) sekä yhteistyöstä laittomien toimien ehkäisemiseksi (84 artikla). Länsi-Balkanin valtioiden kanssa tehtyihin vakautus- ja assosiaatiosopimuksiin sisältyy nimenomainen oikeus- ja sisäasioita käsittelevä VII osasto, jossa on määräyksiä instituutioiden ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisesta, yhteistyöstä henkilöiden liikkuvuuden alalla, yhteistyöstä rahanpesun ja laittomien huumausaineiden torjumiseksi sekä yhteistyöstä rikosasioista. Sopimukseen sisältyy myös tulliasioita koskevia määräyksiä, jotka mahdollistavat esimerkiksi yhteiset tullirikosten torjuntaoperaatiot EU:n ja sopimusosapuolen kesken. Sopimukseen pohjautuvia toimia on kuvattu tämän selvityksen edellisessä jaksossa.

Tämän selvityksen tarkoituksena on kuvata vain niitä EU:n ja kolmansien maiden välisiä sopimuksia, jotka ovat pääasiallisten tavoitteidensa ja sisältönsä nojalla luokiteltavissa nimenomaan oikeus- ja sisäasioita koskeviksi sopimuksiksi. Näin ollen selvityksessä ei käsitellä sellaisia sopimuksia, joiden pääasiallinen tavoite liittyy johonkin muuhun politiikan alaan. Esimerkkinä voidaan mainita unionin tekemät sopimukset tietoturvallisuudesta ja turvaluokiteltujen tietojen suojaamisesta Pohjois-Atlantin

liiton ja eräiden kolmansien maiden kanssa, joiden voidaan katsoa kuuluvan läheisemmin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan. Samasta syystä tässä ei käsitellä myöskään esimerkiksi unionin sopimuksia kolmansien maiden osallistumisesta Euroopan unionin poliisioperaatioihin (EUPM, EUPOL Proxima).

Euroopan yhteisö osallistuu omaan toimivaltaansa kuuluvilla aloilla myös monenvälisten sopimusten neuvotteluihin ja liittyy tällaisiin sopimuksiin sopimuspuoleksi. Esimerkkinä voidaan mainita YK:n järjestäytyntä rikollisuutta koskeva ns. Palermon sopimus 32/2003 vp.

Oikeus- ja sisäasioihin kuuluu sekä I pilarin eli EY:n perustamissopimuksen (SEY) IV osaston soveltamisalaan kuuluvia politiikka-aloja että III pilarin eli unionisopimuksen (SEU) VI osaston alaiseen, luonteeltaan pitkälti hallitustenväliseen yhteistyöhön kuuluvia aloja. Näillä aloilla solmittaviin sopimuksiin sovelletaan erilaisia periaatteita ja menettelyjä, joita kuvataan alla lyhyesti.

EY:n perustamissopimuksen alaan kuuluvat sopimukset

EY:n perustamissopimuksen alaan OSA-asioista kuuluvat sopimuksen IV osaston muodostavat viisumi- turvapaikka ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka sisältäen yksityisoikeudellisen yhteistyön asioissa joilla on rajatylittäviä vaikutuksia. Joillakin politiikka-aloilla yhteisösopimukseen sisältyy nimenomaisesti oikeusperustaa koskevia määräyksiä ulkosopimusten neuvottelemista varten. EY-sopimuksen IV osastoon ei sisälly tällaisia määräyksiä. Yhteisöllä on kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla toimivalta tehdä yhteisösopimuksia myös ilman nimenomaista perustamissopimukseen sisältyvää määräystä silloin, kun tämä on välttämätöntä, jotta yhteisö voisi käyttää sisäistä toimivaltaansa, taikka siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta (niin sanottu ERTA-doktriini). Tästä johtuu, että kun yhteisön toimielimille on annettu toimivalta yhteisön sisäisissä asioissa jonkin tietyn tavoitteen toteuttamiseksi, yhteisöllä on samalla toimivalta tehdä kansainvälisiä sitoumuksia kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi myös ilman nimenomaista säännöstä tai määräystä jos kansainvälisen sopimuksen tekeminen on välttämätöntä yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi (lausunto 1/76).

Yhteisön toimivalta on luonteeltaan joko yksinomaista tai jaettua. Yksinomaisen toimivallan alalla ainoastaan yhteisö on toimivaltainen antamaan säädöksiä tai tekemään kansainvälisiä sopimuksia. Pääperiaatteen mukaan yhteisön ja jäsenvaltioiden välinen toimivalta on I pilarin OSA-asioissa luonteeltaan jaettua. Jaetun toimivallan alalla sopimuksentekotoimivalta on rinnakkaista, mikä merkitsee sitä, että sekä yhteisö että jäsenvaltio voivat toimia kyseisellä alalla. Toimivalta kuitenkin muuttuu yhteisön yksinomaiseksi toimivallaksi siltä osin kuin yhteisö on antanut yhteisiä sääntöjä kyseisellä alalla. EY-tuomioistuimen em. ERTA-doktriinin mukaan jäsenvaltiot eivät enää tällöin voi yhteisten toimielinten ulkopuolella tehdä sitoumuksia, jotka voivat vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Siltä osin kuin yhteisö ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, toimivalta on jäsenvaltioilla. Sellaisten sopimusten kohdalla joissa yhteisön toimivalta ei kata koko sopimuksen alaa tehdään jaetun toimivallan sopimuksia, joiden osapuolena ovat sekä yhteisö sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien sopimusmääräysten osalta että jäsenvaltiot niiden toimivaltaan kuuluvien sopimusmääräysten osalta.

Sopimuksentekomenettelyä tapauksissa joissa tehdään yhteisön ja yhden tai useamman jäsenvaltion tai kansainvälisen järjestön välinen sopimus koskee EY 300 artikla, jonka mukaan neuvosto valtuuttaa komission aloittamaan tarvittavat neuvottelut. Sopimuksen allekirjoittamisesta sekä sopimuksen tekemisestä päättää pääsääntöisesti komission ehdotuksen perusteella neuvosto sopimuksen soveltamisalasta riippuen joko määräenemmistöllä tai yksimielisesti. SEY 300 artiklaan sisältyvää menettelyä on selvitetty tarkemmin esimerkiksi perustuslain 97§:n mukaisessa selvityksessä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista ns. valtiosopimusselvityksessä (UTP 3/2006 vp).

EY-sopimuksen soveltamisalalla tehtyt sopimukset koskevat lähinnä viisumipolitiikkaa, takaisinottoa sekä yhteistyötä siviilioikeuden alalla.

Eurooppa-neuvoston marraskuussa 2004 hyväksymän Haagin ohjelman mukaan yhteistä viisumipolitiikkaa on syytä kehittää edelleen helpottamalla laillista matkustamista ja torjumalla laitonta maahanmuuttoa. Tähän pyritään yhdenmukaistamalla kansallista lainsäädäntöä ja paikallisten konsuliedustustojen menettelyjä yhä enemmän. Tavoitteena on, että kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset voisivat mahdollisimman pian matkustaa ilman lyhytaikaiseen oleskeluun myönnettävää viisumia kaikkiin niihin kolmansiin maihin, joiden kansalaiset voivat matkustaa Euroopan unionin alueelle ilman viisumia (ns. viisumivastavuoroisuus). Valtioiden välisiin suhteisiin liittyy kiinteästi myös Haagin ohjelman viisumipolitiikkaa koskevassa osuudessa mainitut vastavuoroisuuden pohjalta myönnettävät helpotukset viisumien myöntämisessä, joiden yhtenä tehtävänä on edistää takaisinottosopimusten aikaansaamista kolmansien maiden kanssa. Euroopan unioni on jo neuvotellut viisumihelpotussopimukset Venäjän ja Ukrainan kanssa, ja aloittanut vastaavat neuvottelut Länsi-Balkanin maiden ja Moldovan kanssa Suomen puheenjohtajuuskaudella hyväksytyjen neuvottelumandaattien pohjalta. Mahdollisten uusien neuvottelukumppaneiden varalta Euroopan unionin puitteissa on valmisteltu viisumihelpotusneuvotteluita koskevat yleiset suuntaviivat. Viisumihelpotussopimusten ajankohtaista neuvottelutilannetta on käsitelty tarkemmin valtioneuvoston selvityksessä E 75/2006 vp.

Neuvosto on vuodesta 2000 lähtien valtuuttanut komission neuvottelemaan takaisinottosopimuksista yhteensä 16 valtion kanssa. Takaisinottosopimusten tavoitteena on varmistaa, että laittomasti unionin alueella oleskelevat henkilöt voidaan palauttaa kolmanteen valtioon nopeasti ja tehokkaasti. Sopimukseen sisältyy selkeät määräykset takaisinottoa koskevasta menettelystä. Albanian, Hongkongin, Macaon ja Sri Lankan kanssa neuvotellut sopimukset ovat tulleet voimaan. Neuvottelut Venäjän ja Ukrainan kanssa on saatettu päätökseen. Neuvottelut ovat käynnissä Marokon, Pakistanin ja Turkin kanssa. Algerian sekä Kiinan kanssa on käyty alustavia keskusteluja takaisinotosta, mutta neuvotteluja ei vielä ole aloitettu. Lisäksi neuvosto on hyväksynyt komissiolle takaisinottosopimuksia koskevat neuvotteluohjeet marraskuussa 2006 Bosnia-Hertsegovinan, FYR Makedonian, Montenegron ja Serbian kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Joulukuussa 2006 neuvosto valtuutti komission aloittamaan neuvottelut Moldovan kanssa. Yksityiskohtaisempia tietoja takaisinottosopimuksia koskevasta neuvotteluista ja niiden sisällöstä sisältyy valtioneuvoston kirjelmään E 100/2004 vp ja siihen liittyviin jatkokirjelmiin.

Siviilioikeuden alan ulkosuhteiden yhteiset puitteet on vahvistettu alan ulkosuhdestrategiassa, jonka oikeus- ja sisäasiainneuvosto hyväksyi huhtikuussa 2006. Siviilioikeuden alaan kuuluu lähinnä sääntely, joka koskee kansainvälistä siviiliprosessioikeutta (tuomioistuimen toimivalta sekä tuomioiden tunnustaminen ja täytäntöönpano), lainvalintaa tai oikeudellista yhteistyötä. Konkreettisia sopimusneuvotteluja tällä alalla on käyty ennen kaikkea Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin puitteissa.

Kansainvälisen siviiliprosessioikeuden alalla EU osallistui aktiivisesti neuvotteluihin yleissopimuksesta, joka koskee tuomioistuimen yksinomaista toimivaltaa koskevia ns. oikeuspaikkasopimuksia. Yleissopimus sisältää myös määräykset tällaisen oikeuspaikkasopimuksen perusteella annetun tuomion täytäntöönpanosta. Yleissopimus avattiin allekirjoitettavaksi Haagissa 2005, mutta yhteisö tai jäsenvaltiot eivät toistaiseksi ole sitä allekirjoittaneet. Sopimus kuuluu yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Sopimuksen sisältöä ja neuvotteluja on selvitetty tarkemmin kirjelmässä E 45/2001 vp.

Kansainvälisen perheoikeuden alalla jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet omasta ja yhteisön puolesta niin sanotun vuoden 1996 Haagin lastensuojelusopimuksen. Sopimuksessa on määräyksiä tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista, tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä vanhempainvastuuta ja lastensuojelutoimenpiteitä koskevissa asioissa. Asiaa on selvitetty tarkemmin kirjelmässä E 19/2002 vp. Lisäksi EU osallistuu aktiivisesti Haagin konferenssissa vireillä oleviin neuvotteluihin elatusapuvelvoitteita koskevasta yleissopimuksesta, joka niin ikään kuuluu yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.

EU osallistui myös vuonna 2002 tehdyn ns. Haagin arvo-osuusyleissopimuksen valmisteluun. Yleissopimuksessa määrätään välillisesti hallittuihin arvo-osuuksiin liittyvistä lainvalintakysymyksistä ja se kuuluu yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. (U 13/2004 vp).

Haagin konferenssissa käytyjen sopimusneuvottelujen lisäksi siviilioikeuden alalla on käyty neuvotteluja EU:n vanhojen jäsenvaltioiden, Islannin, Norjan, Puolan ja Sveitsin välillä tehdyn niin sanotun Luganon yleissopimuksen uudistamisesta. Luganon yleissopimus sisältää määräyksiä tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa. Neuvottelujen tavoitteena on saattaa yleissopimuksen määräykset vastaamaan niin sanottua Bryssel I –asetusta (44/2001). Luganon yleissopimus kuuluu EY:n yksinomaiseen toimivaltaan. Tarkemmin asiaa on selvitetty kirjelmässä E 32/2002.

Edellä mainittujen siviilioikeuden alaan kuuluvien yleissopimusten lisäksi EU on viime vuosina osallistunut useiden sellaisten yleissopimusten valmisteluun, joissa yhteisön yksinomainen toimivalta rajoittuu muutamiin, tyypillisesti tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskeviin määräyksiin. Tällaisia yleissopimuksia on erityisesti kuljetusoikeuden alalla (ks. esim. E 68/2002 vp, U 35/2003 vp).

EY on liittymässä jäseneksi Haagin konferenssiin, jonka puitteissa merkittävä osa siviilioikeudellisesta yhteistyöstä kolmansien valtioiden kanssa tapahtuu. Konferenssissa on vuosikymmenten aikana valmisteltu yli kolmekymmentä yleissopimusta siviilioikeudellisen yhteistyön, lainvalinnan, tuomioistuinten toimivallan sekä tuomioistuin tunnustamisen ja täytäntöönpanon alalla. Useimmat yleissopimukset sääntelevät asioita, jotka nykyisin kuuluvat osin yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. EY on osallistunut konferenssin toimintaan tarkkailijana, mutta ilmaisi vuonna 2003 kiinnostuksensa liittyä konferenssin jäseneksi. Konferenssin jäsenvaltiot päättivät kesällä liittymisen edellyttämistä järjestön perussäännön muutoksista, jotka tulivat voimaan vuoden 2007 alusta. Tarkoituksena on, että lopullinen päätös EY:n liittymisestä tehdään konferenssin neuvostossa huhtikuussa 2007. Asiaa selostetaan tarkemmin kirjelmässä E 14/2006 vp.

Lisäksi yhteisö on neuvotellut matkustajatietojen (PNR) luovutusta koskevat sopimukset USA:n ja Kanadan kanssa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevan SEY 95 artiklan nojalla. Neuvosto on myös valtuuttanut komission neuvottelemaan vastaavan sopimuksen Australian kanssa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin kumosi kuitenkin toukokuussa 2006 neuvoston ja komission vuonna 2004 tekemät päätökset, jotka ovat mahdollistaneet lentomatkustajia koskevien PNR-tietojen luovuttamisen Yhdysvalloille (Yhdistetyt asiat C-317/04 ja C-318/04). Tästä syystä unioni on neuvotellut Yhdysvaltojen kanssa uuden PNR-sopimuksen EU-sopimuksen 24 ja 38 artiklan nojalla. Sopimusta kuvataan tarkemmin III pilarin alaan kuuluvia sopimuksia käsittelevässä jaksossa. Koska tuomioistuimen tuomio koski vain USA:n kanssa neuvoteltua sopimusta, on Kanadan kanssa neuvoteltu sopimus yhä voimassa, mutta sen korvaamista uudella EU-sopimuksen nojalla neuvoteltavalla sopimuksella suunnitellaan parhaillaan. Australian kanssa käytäviä neuvotteluja ei ole tuomion johdosta viety päätökseen vaan niitä jatkettaneen mahdollisesti uuden oikeusperustan nojalla myöhemmin.

Joulukuun 2006 oikeus- ja sisäasiainneuvostossa saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys EU:n perusoikeusviraston perustamisesta. Virasto aloittaa toimintansa maaliskuussa 2007. Perusoikeusviraston tehtävänä on toimia EU:n yleisenä perusoikeusasiantuntijana ja tukea unionia ja sen jäsenvaltioita perusoikeuksien huomioonottamisessa. Virastolla ei ole itsenäisiä valtuuksia solmia kansainvälisiä sopimuksia kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa. Perusoikeusviraston perustamisasetuksen 9 artiklan mukaan yhteisö tekee kuitenkin SEY 300 artiklassa määrättyä menettelyä toteuttaen Euroopan neuvoston kanssa EN:n ja perusoikeusviraston välistä yhteistyötä koskevan sopimuksen. Yhteistyösopimuksen sisältöä on selvitetty tarkemmin komissiolle annettavaa neuvottelumandaattia koskevassa valtioneuvoston selvityksessä E 88/2006 vp.

Perusoikeusviraston edeltäjän, Euroopan rasismin ja muukalaisvihan vastaisen seurantakeskuksen ja Euroopan neuvoston välistä yhteistyötä varten on tehty vastaava yhteistyösopimus.

Schengenin säännöstöä soveltaa myös muutama Euroopan unionin ulkopuolinen valtio. Euroopan unionin neuvosto on tehnyt sopimuksen Islannin ja Norjan kanssa niiden osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen. Sopimuksessa määritellään ne alkuperäisen Schengenin säännöstön säännökset, joita sovelletaan Norjaan ja Islantiin sekä menettely, jonka mukaan Norja ja Islanti voivat osallistua uusien Schengen-säännösten valmisteluun unionin puitteissa. Myös Sveitsin kanssa on sovittu Schengenin säännöstön soveltamisesta. Sveitsi osallistuu Schengenin säännöstön edelleen kehittämiseen mutta sisäraajatarkastuksia ei ole vielä poistettu Sveitsin ja muiden Schengen-valtioiden väliltä. Liechtenstein voi liittyä Sveitsin kanssa tehtyyn sopimukseen erillisellä pöytäkirjalla. Neuvottelut Liechtensteinin kanssa ovat loppusuoralla.

Osa unionin jäsenvaltioista ei osallistu kaikilta osin Schengenin säännöstön mukaiseen yhteistyöhön. Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin sekä Tanskan asemasta määrätään erillisissä pöytäkirjoissa. Tanskan osalta I pilarin alaan kuuluvat Schengenin säännöstön osat tulevat voimaan kansainvälisoikeudellisina velvoitteina. Myös siviilioikeuden alalla Tanskalla on Amsterdamin sopimuksen yhteydessä neuvoteltu poikkeus, jonka mukaan kyseisen alan yhteisösääntely ei suoraan sido Tanskaa. Tanskan ja EY:n välillä on tehty kaksi sopimusta siviilioikeudellisen yhteisösääntelyn soveltamisesta Tanskassa.

Unionisopimuksen alaan kuuluvat sopimukset

Unionisopimuksen VI osaston alaan kuuluvat määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa. EU:n perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia sopimusneuvotteluja koskevat menettelysäännöt sisältyvät SEU 24 artiklaan, jossa määrättyä menettelyä sovelletaan myös SEU 38 artiklan mukaisesti tehtäviin sopimuksiin, jotka sisältävät määräyksiä unionin poliisi- ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön kuuluvista asioista. Unionille myönnetyn sopimuksentekovallan on tulkittu merkitsevän sitä, että unionille on neuvoston päätöksessä tarkoitettussa tapauksessa myönnetty kelpoisuus sopimuksen tekemiseen kyseessä olevan kolmannen valtion kanssa. Neuvoston päätös ei siten merkitse sitä, että unionille olisi siirretty toimivaltaa sopimuksen kattamilla aloilla. Toisin kuin I pilarin alalla, jäsenvaltioilla on siis mahdollisuus valita, tehdäänkö sopimus unionin puitteissa vai kunkin jäsenvaltion toimesta erikseen.

Rikosoikeudellisen yhteistyön alalla EU on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 ja 38 artiklan nojalla tehnyt joitakin sopimuksia Yhdysvaltojen sekä Islannin ja Norjan kanssa. Tavoitteena on ollut viime vuosina tehdä kolmansien valtioiden kanssa aikaisempaa enemmän tehdä sopimuksia niillä aloilla, joilla on annettu EU-lainsäädäntöä. Tällöin sopimukset ovat sisällöllisesti samansuuntaista EU-lainsäädännön kanssa. EU:n ja kolmansien maiden välillä tehdyt sopimukset eroavat kuitenkin EU-maiden välisistä sopimuksista siinä, että yhteistyö suhteessa EU:n ulkopuolisiin valtioihin on harkinnanvaraisempaa kuin EU-maiden välillä. EU-maiden välisen rikosoikeudellisen yhteistyön lähtökohtana on vastavuoroinen tunnustaminen, mikä merkitsee sitä, että yhteistyö on tiettyjä kieltäytymisperusteita lukuun ottamatta velvoittavaa.

EU on tehnyt USA:n kanssa sopimukset rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta ja keskinäisestä oikeusavusta. Sopimusten sisältöä on selvitetty tarkemmin valtioneuvoston kirjelmässä E 30/2002 vp. Luovuttamissopimuksen tarkoituksena on helpottaa EU:n jäsenvaltioiden ja USA:n välistä yhteistyötä rikoksesta epäillyn luovuttamiseksi oikeudenkäyntiä varten tai vankeusrangaistukseen tuomitun luovuttamiseksi rangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Oikeusapua koskevan sopimuksen tarkoituksena puolestaan on tehostaa rikosten tutkintaan ja oikeudenkäyntiin liittyvää yhteistyötä todisteiden hankkimiseksi. Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys mainittujen sopimusten voimaansaattamiseksi HE 86/2005 vp.

Lisäksi on tehty sopimus keskinäisestä oikeusavusta EU:n ja Islannin sekä Norjan välillä. Neuvoteltavien sopimusten tarkoitusta ja sisältöä on selvitetty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 ja 38 artiklan nojalla annettua neuvotteluvaltuutta koskevassa valtioneuvoston kirjelmässä E 91/2002 vp. Myös tämän sopimuksen tarkoituksena on helpottaa rikosasioiden käsittelyyn tarvittavien todisteiden hankkimiseen liittyvää yhteistyötä. Sopimuksen taustalla oli vuonna 2000 hyväksytty sopimus keskinäisestä oikeusavusta EU:n jäsenvaltioiden välillä. Kyseisen sopimuksen määräykset ulottuvat osittain Norjaan ja Islantiin siksi, että ne merkitsevät Schengenin säännösten edelleen kehittämistä. Norjan ja Islannin kanssa tehdyllä sopimuksella haluttiin mahdollistaa myös sellainen, EU-maiden välisen sopimuksen kattama yhteistyö suhteessa Islantiin ja Norjaan, joka ei suoranaisesti liity Schengen-säännöksiin. Hallituksen esitys sopimuksen voimaansaattamiseksi on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2007 aikana.

Yllä mainitun neuvotteluvaltuuden perusteella EU:n ja Islannin sekä Norjan välillä on tehty myös sopimus rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta. Sopimusneuvotteluja edelsi Ruotsin aloite luovuttamista koskevien, vuonna 1995 ja 1996 tehtyjen EU-sopimusten soveltamisesta myös suhteessa Islantiin ja Norjaan sikäli kun sopimuksen merkitsevät Schengenin säännösten edelleen kehittämistä (E 74/2001vp). Sopimusneuvotteluja jatkettiin sen jälkeen kun jäsenvaltioiden välillä oli hyväksytty puitepäättös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä. Sopimuksella pyritään helpottamaan yhteistyötä rikoksesta epäillyn luovuttamiseksi oikeudenkäyntiä varten tai vankeusrangaistukseen tuomitun luovuttamiseksi rangaistuksen täytäntöönpanoa varten.

Lisäksi USA:n kanssa on EU-sopimuksen 24 ja 38 artiklojen nojalla neuvoteltu lentoyhtiöiden keräämien matkustajatietojen (PNR) luovuttamista Yhdysvaltojen viranomaisille koskeva PNR-sopimus, jota sovelletaan tällä hetkellä väliaikaisesti. Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta (HE 260/2006 vp). Nyt eduskunnassa käsiteltävänä olevan sopimuksen voimassaolo päättyy heinäkuun lopussa 2007, ellei sitä erikseen sopimuspuolten yhteisellä sopimuksella jatketa. Valtioneuvosto on tammikuussa 2007 toimittanut eduskunnalle selvityksen komission suosituksesta valtuuttaa puheenjohtajavaltio neuvottelemaan uusi PNR-tietojen luovuttamista koskeva sopimus (E 150/2006 vp).

EU:n virastojen sopimukset kolmansien maiden kanssa

EU:ssa on perustettu oikeus- ja sisäasioiden alalla virastoja, joille on kullekin annettu rajattu tehtävä hoitaa EU:n toimivaltaan kuuluvia asioita. Viraston tehtäviin voi kuulua myös sopimusten solmiminen kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa. Tähän selvitykseen on otettu lyhyt kuvaus niistä oikeus- ja sisäasioiden alaan kuuluvista virastoista, joilla on jonkinlaista toimivaltaa ulkosuhteiden alalla joko suhteessa kolmansiin maihin tai kansainvälisiin järjestöihin. EY-sopimuksen nojalla perustetuista virastoista tällainen on Euroopan Rajaturvallisuusvirasto (FRONTEX) ja EU-sopimuksen nojalla perustetuista Euroopan poliisiakatemia (CEPOL), Eurojust-yksikkö sekä Euroopan poliisivirasto (Europol).

Viraston ulkosuhteita koskevasta toimivallasta on säädetty FRONTEX:n osalta viraston perustamisasetuksessa. EU-sopimuksen alaisten virastojen osalta toimivalta perustuu joko viraston perustamispäätökseen tai neuvoston muuhun unionisopimuksen nojalla antamaan päätökseen. Selvityksessä on mainittu kunkin viraston osalta, millaista toimivaltaa virastolla on ulkosuhteiden osalta sekä mitä sopimuksia virasto on tehnyt suhteessa kolmansiin maihin tai kansainvälisiin järjestöihin.

EY:n perustamissopimuksen soveltamisalalla toimivat erillisvirastot

Euroopan rajaturvallisuusvirasto (FRONTEX) koordinoi jäsenvaltioiden ja eräiden muiden viraston perustamisasetuksessa mainittujen maiden välistä muun muassa operatiivista yhteistyötä ulkorajavalvonnan alalla, avustaa rajavartioiden kouluttamisessa, tekee riskianalyyskejä ja tarjoaa jäsenvaltioille teknistä ja operatiivista tukea.

Perustamisasetuksensa 14 artiklan mukaisesti FRONTEX helpottaa Euroopan unionin ulkosuhteissa noudatettavan politiikan mukaisesti jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden operatiivista yhteistyötä sen toimintaan kuuluvilla aloilla ja siinä määrin kuin sen tehtävien hoitaminen tätä edellyttää. FRONTEX ei laadi varsinaisia yhteistyösopimuksia vaan operatiivisen yhteistyön käytännön järjestelyihin liittyviä työjärjestelyjä. FRONTEX on allekirjoittanut tällaisen asiakirjan Venäjän kanssa ja valmistellut Ukrainan kanssa. Lisäksi hallintoneuvosto on antanut FRONTEXille mandaatin sopia operatiivisen yhteistyön käytännön järjestelyistä Kroatian, Marokon, Senegalin, Mauritanian ja Libyan kanssa.

Poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvät virastot

Euroopan unionin oikeudellista yhteistyötä edistävä Eurojust voi perustamispäätöksensä 27 artiklan nojalla tehdä neuvoston hyväksymiä yhteistyösopimuksia kolmansien maiden ja toimielinten kanssa. Eurojustilla on tällä hetkellä yhteistyösopimukset Norjan, Islannin ja USA:n kanssa. Yhteistyösopimus Romanian kanssa on päättynyt tämän vuoden alussa Romanian liittyä EU:n jäseneksi.

Eurojust neuvottelee parhaillaan yhteistyösopimuksesta Sveitsin, Venäjän ja Ukrainan kanssa. On mahdollista, että Sveitsin kanssa neuvoteltava sopimus valmistuu neuvoston hyväksyttäväksi vuoden 2007 aikana. Sen sijaan Venäjän ja Ukrainan kanssa neuvoteltavat sopimukset valmistunevat vasta myöhemmin. Kroatian kanssa ollaan käynnistämässä neuvotteluja yhteistyösopimuksesta. Eurojustin sopimuksetekomenettelystä on tarkemmin selostettu valtioneuvoston selvityksessä Eurojustin ja Yhdysvaltojen välisestä sopimuksesta (E 123/2006 vp).

Euroopan poliisiakatemia (CEPOL) avustaa jäsenvaltioiden ylempien poliisiviranomaisten koulutuksessa sekä tukee ja kehittää yhtenäistä EU:n lähestymistapaa jäsenvaltioiden rajat ylittäviin ongelmiin rikollisuuden torjunnassa, rikosten ehkäisyssä sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä.

CEPOL voi perustamispäätöksensä 8 artiklan mukaan toimia yhteistyössä Euroopan unioniin kuulumattomien valtioiden kansallisten poliisien koulutuksesta vastaavien oppilaitosten kanssa. Se solmii suhteet erityisesti niiden ehdokasmaiden kansallisiin oppilaitoksiin, joiden kanssa Euroopan unioni käy liittymisneuvotteluja, sekä Islannin ja Norjan kanssa. CEPOL voi muun muassa osallistua ehdokasvaltioiden poliisikoulutuksen kehittämiseen. CEPOLilla on sopimukset Islannin kansallisen poliisikoulun, Norjan poliisikorkeakoulun ja Sveitsin poliisikoulun kanssa.

Euroopan poliisivirasto (Europol) auttaa EU:n jäsenvaltioita tiivistämään ja tehostamaan yhteistyötään erityisesti järjestäytyneen kansainvälisen rikollisuuden muotojen estämisessä ja torjunnassa käsittelemällä Euroopan laajuisia rikostietoja.

Europolin johtaja on valtuutettu neuvoston päätöksen nojalla aloittamaan sopimusneuvottelut päätöksessä mainittujen kolmansien valtioiden ja muiden kuin Euroopan unioniin liittyvien elinten kanssa. Suora valtuutus koskee nk. strategisia sopimuksia, jotka eivät sisällä henkilötietojen välittämistä. Jos harkitaan sopimusta, johon sisältyy henkilötietojen välittämistä Europolista kolmansille valtioille (operatiiviset sopimukset), neuvottelut voidaan aloittaa vasta, kun neuvosto on yksimielisesti päättänyt Europolin hallintoneuvoston toimittaman selvityksen perusteella, että tällaisille neuvotteluille ei ole estettä.

Europolin neuvottelemat yhteistyösopimukset noudattavat pääsääntöisesti Europolin laatimia mallisopimuksia. Sopimusluonnosten käsittelyn yhteydessä pyydetään lausunto tietosuoja-asioita valvovalta Europolin yhteiseltä valvontaviranomaiselta, ja ne hyväksytään Europolin puolesta Europolin hallintoneuvostossa. Neuvosto hyväksyy sopimukset.

Europolilla on voimassa olevat strategiset sopimukset Venäjän federaation, Kolumbian ja Turkin kanssa. Neuvosto on hyväksynyt strategiset sopimukset Albanian, Moldovan ja Bosnia-Hertsegovinan kanssa. FYR Makedonian kanssa sopimus allekirjoitettiin tammikuussa 2007 ja se tulee voimaan vuoden 2007 kuluessa. Operatiiviset sopimukset Europol on neuvotellut Norjan, Islannin, USA:n, Kanadan, Sveitsin ja Kroatian kanssa.

Europol neuvottelee parhaillaan operatiivisista sopimuksista Monacon ja Australian kanssa sekä strategisista sopimuksista Serbian ja Ukrainan kanssa. Yhteistyösopimus Australian kanssa on tarkoitus hyväksyä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa helmikuussa 2007. Europolilla on lisäksi mahdollisuus edellä mainitun neuvoston päätöksen nojalla aloittaa sopimusneuvottelut Israelin, Marokon, Perun, Bolivian, Kiinan ja Liechtensteinin kanssa. Päätöstä on tarkoitus muuttaa siten, että neuvottelut voitaisiin aloittaa myös Montenegron kanssa.

EU:n ulkopuolisista järjestöistä Europolilla on operatiivinen sopimus Interpolin kanssa sekä strategiset sopimukset maailman tullijärjestön (WCO) ja YK:n huumausaineiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan viraston (UNODC) kanssa.

Kansallinen käsittely:

Muistio on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön, sisäasiainministeriön, ulkoministeriön, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian kesken.

Eduskuntakäsittely:

-

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

-

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, STM, TH, TM, VM, VNEUS
