



EUROOPAN
KOMISSIO

EUROOPAN UNIONIN
ULKOASIOIDEN
JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN
KORKEA EDUSTAJA

Bryssel 4.3.2015
JOIN(2015) 6 final

YHTEINEN KUULEMISASIAKIRJA

Kohti uutta Euroopan naapuruuspolitiikkaa

I. Johdanto: erityissuhteet

Eurooppa tarvitsee vahvempaa ulkopolitiikkaa. Meidän on tiivistettävä yhteistyötä, assosiaatiota ja kumppanuutta naapurimaidemme kanssa lujittaaksemme taloudellisia ja poliittisia siteitä.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan unioni ”luo naapurimaitensa kanssa erityissuhteet pyrkien saamaan aikaan unionin arvoihin perustuvan alueen, jolla vallitsee vauraus ja hyvä naapuruus ja jolle ovat ominaisia yhteistyöhön perustuvat läheiset ja rauhanomaiset suhteet”.

Euroopan naapuruuspolitiikka luotiin vuonna 2003 (tiedonanto ”Laajempi Eurooppa ja naapuruus”¹), jotta voitiin kehittää läheisemmät suhteet EU:n ja sen naapurimaiden välille muun muassa tarjoamalla kyseisille maille mahdollisuutta tiiviimpään taloudelliseen yhdentymiseen EU:n kanssa ja laajempaa pääsyä EU:n sisämarkkinoille tulevaisuudessa. Tarkoitus oli toteuttaa yhdentymisen asteittain panemalla naapurimaissa täytäntöön merkittäviä poliittisia, taloudellisia ja institutionaalisia uudistuksia ja lisäämällä niiden sitoutumista yhteisiin arvoihin.

EU:n naapurialueilla on kymmenen viime vuoden aikana tapahtunut huomattavia poliittisia muutoksia. Naapurialueet ovat nyt vähemmän vakaita kuin vuosikymmen sitten. Esimerkiksi idässä useiden itäisten kumppanimaiden kasvavat haasteet Georgian vuoden 2008 kriisistä Ukrainan tämänhetkiseen konfliktiin johtuvat Venäjän yhä määrätietoisemmasta ulkopolitiikasta, joka on myös lisännyt Venäjän ja EU:n vastakkainasettelua. Etelässä vuodesta 2011 jatkuneella Syyrian sisällissodalla on ollut vakavia vaikutuksia sen naapurimaihin. Libyassa on parhaillaan käynnissä konflikti. Egyptissä on tapahtunut kolmen viime vuoden aikana monimutkaisia poliittisia muutoksia. Merkittävistä ponnisteluista huolimatta Lähi-idän rauhanprosessi ei ole edennyt, ja alueella on puhjennut vihamielisyyksiä useaan otteeseen, esimerkiksi vuonna 2014 Gazassa. Nämä tapahtumat ovat lisänneet EU:hun ja sen kumppaneihin kohdistuvia haasteita, taloudellisia ja yhteiskunnallisia paineita, laittomia muuttovirtoja ja pakolaisvirtoja sekä turvallisuusuhkia ja johtaneet tavoitteiden eriytymiseen.

Myös Euroopan naapuruuspolitiikka on muuttunut kyseisellä ajanjaksolla: alueellista ulottuvuutta on vahvistettu luomalla Barcelonan prosessin pohjalta Välimeren unioni vuonna 2008 ja käynnistämällä itäinen kumppanuus vuonna 2009. Myös naapuruuspolitiikan sisältö on laajentunut huomattavasti. Naapurimailla on nyt mahdollisuus luoda EU:n kanssa pitkälle menevä ja laaja-alainen vapaakauppa-alue, perustaa liikkuvuuskumppanuuksia tai hyötyä viisumivapausjärjestelmästä. Joitakin tällaisia järjestelyjä on jo toteutettu. Euroopan naapuruuspolitiikkaa tarkistettiin vuonna 2011², jotta voitiin ottaa huomioon arabikevään tapahtumat. Tuolloiset kansannousut ja niiden seuraukset johtivat esimerkiksi Tunisiassa eräisiin edistysaskeliin, mutta toisaalta ne myös lisäsivät epävakautta ja poliittisia jännitteitä. Siirtymäkauden tapahtumat ovat olleet hyvin erilaisia eri maissa.

Euroopan naapuruuspolitiikka ei aina ole kyennyt tarjoamaan riittäviä vastauksia viimeaikaisiin tapahtumiin eikä kumppanimaiden muuttuviin odotuksiin. Sen vuoksi se ei myöskään palvele EU:n omia etuja parhaalla mahdollisella tavalla.

Kumppanimaiden vuorovaikutus EU:n kanssa vaihtelee yhä enemmän sekä kokonaisuutena katsoen että suhteessa politiikan eri aloihin. Euroopan naapuruuspolitiikka on joiltakin osin laajentanut EU:n vaikutusvaltaa, mutta monilla aloilla uudistukset ovat pysähtyneet osittain keskenään kilpailevien etujen takia ja osittain siksi, että kaikki kumppanit eivät vaikuta yhtä kiinnostuneilta luomaan erityistä kumppanuutta EU:n kanssa moniarvoisuuteen ja yhdentymiseen perustuvan mallin pohjalta. Lisäksi EU on viime vuosina kärsinyt syvästä talouskriisistä, mikä on väistämättä vaikuttanut myös naapurimaihin.

¹ KOM(2003) 104 lopullinen, 11.3.2003.

² KOM(2011) 303, 25.5.2011.

Poliittisilla ja taloudellisilla uudistuksilla on syviä vaikutuksia yhteiskuntiin ja talouksiin, kuten EU:n omat kokemukset ovat osoittaneet. Kumppanimaat arvioivat yhteistyön etuja pitkällä aikavälillä mutta myös punnitsevat kustannuksia, joita niille lyhyellä aikavälillä aiheutuu suhteesta EU:hun naapurisuuspolitiikan puitteissa.

Naapurimaiden strategiset pyrkimykset vaikuttavat siihen, missä määrin kukin niistä on valmis yhteistyöhön eri toimijoiden, mukaan lukien EU:n, kanssa. Osa kumppaneista on valinnut läheisemmän assosiaation EU:n kanssa, ja EU on valmis syventämään suhteitaan näihin maihin. Toiset kumppanimaat ovat valinneet erilaisen tien. EU kunnioittaa kunkin maan itsenäisiä valintoja ja on valmis kehittämään uusia yhteistyön muotoja.

Kaikki nämä seikat huomioon ottaen on selvää, että meidän on tarkistettava Euroopan naapurisuuspolitiikan perusolettamuksia ja soveltamisalaa sekä siihen kuuluvien välineiden käyttöä, mukaan lukien sitä, miten politiikan eri alat voisivat paremmin edistää yhteistyötä ja varmistaa sisäisten ja ulkoisten ensisijaisten tavoitteiden yhteentoimivuuden. Tarkistuksen tavoitteena on varmistaa, että Euroopan naapurisuuspolitiikalla voidaan jatkossa tehokkaammin tukea vakauteen, turvallisuuteen ja vaurauteen perustuvan alueen kehittämistä kumppanimaiden kanssa. Tarkistuksen yhteydessä on myös pohdittava sitä, onko erityissuhteita hyödynnetty mahdollisimman tehokkaasti ja miten niitä voidaan lujittaa EU:n ja kumppanimaiden edut huomioon ottaen.

Euroopan naapurisuuspolitiikan tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi on tarpeen analysoida tarkemmin EU:n ja sen kumppanien etuja. Yhtäältä on tärkeä kuulla kumppaneiden näkemyksiä niiden omista eduista ja kumppanuuteen liittyvistä tavoitteista, toisaalta EU:n on määriteltävä omat tavoitteensa ja etunsa selkeämmin ja edistettävä omia perusarvojaan.

Naapurisuuspolitiikan tarkistuksella on vastattava kumppaneiden vaatimuksiin ottaen huomioon, että kaikkien kumppaneiden tavoitteet eivät ole yhtä kunnianhimoisia. Niiden maiden osalta, jotka ovat jo täysin sitoutuneet yhdentymiseen, tarkistuksessa olisi pohdittava, miten kumppanuutta voidaan edistää ja syventää. EU on jatkuvasti sitoutunut varmistamaan, että kunkin kumppanuuden tarjoamia mahdollisuuksia hyödynnetään täysimääräisesti tähänastisten saavutusten pohjalta.

Niiden kumppanimaiden osalta, jotka ovat vähemmän tai eivät lainkaan sitoutuneita yhteistyöhön, Euroopan naapurisuuspolitiikan tarkistuksessa olisi pohdittava syitä tähän ja tarkasteltava keinoja ottaa kumppanin osapuolen odotukset paremmin huomioon. Eräät naapurialueita kauempana sijaitsevat kumppanit on mahdollisesti saatava tiiviimpään assosiaatioon EU:n kanssa. Lisäksi olisi pohdittava, miten EU voi parhaiten toimia kriiseissä ja konfliktitilanteissa, mukaan lukien pitkittyneissä konflikteissa, ottaen huomioon kumppanimaihin kohdistuva vaikuttaminen ja painostaminen, joiden tavoitteena on vaikuttaa niiden poliittiseen suuntautumiseen myös suhteessa EU:hun.

Vaikuttava Euroopan naapurisuuspolitiikka on tältä osin nivottava tiiviisti EU:n yleiseen ulkopolitiikkaan. Tarvitaan kattavaa lähestymistapaa, jossa hyödynnetään kaikkia EU:n ja jäsenvaltioiden käytettävissä olevia välineitä.

Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker on edellä esitettyjen seikkojen vuoksi päättänyt, että Euroopan naapurisuuspolitiikkaa tarkistetaan uuden komission toimikauden ensimmäisen vuoden aikana. Myös EU:n jäsenvaltiot ovat pyytäneet naapurisuuspolitiikan tarkistamista ja esittäneet sitä koskevia ehdotuksia. Lisäksi kumppanimaat ovat esittäneet, että naapurisuuspolitiikkaa olisi tarkistettava, samoin ulkoiset sidosryhmät, kuten kansalais- ja työmarkkinajärjestöt.

Komissio tarkistaa samanaikaisesti myös laajentumispolitiikkaa, joka on Euroopan naapurisuuspolitiikasta erillinen ala. Puheenjohtaja Juncker on todennut poliittisissa suuntaviivoissaan, että EU ei laajene seuraavien viiden vuoden aikana.

Tämän asiakirjan tarkoituksena on luoda puitteet keskustelulle Euroopan naapurisuuspolitiikan perusteellisesta tarkistuksesta. Osassa II esitetään alustavia havaintoja Euroopan naapurisuuspolitiikasta tähän mennessä saaduista kokemuksista. Osassa III hahmotellaan alustavia toimintavaihtoehtoja vahvemman kumppanuuden kehittämiseksi ja esitetään keskeisiä kysymyksiä, joista on tarkoitus keskustella tärkeimpien kumppanien ja sidosryhmien kanssa. Osassa IV esitetään lyhyesti seuraavat vaiheet, jotka koskevat julkisen kuulemisen järjestämistä. Kuulemisen tuloksia on tarkoitus hyödyntää syksyllä 2015 annettavassa tiedonannossa, jossa esitetään käytännön ehdotuksia Euroopan naapurisuuspolitiikan tulevasta suunnasta.

II. Aiemmat kokemukset ja kysymyksiä Euroopan naapurisuuspolitiikan tulevasta suunnasta

Tässä osassa käsitellään Euroopan naapurisuuspolitiikan täytäntöönpanosta kymmenen vuoden aikana saatuja kokemuksia, joita on kerätty säännöllisessä ja tiiviissä yhteydenpidossa jäsenvaltioiden ja Euroopan naapurisuuspolitiikan piiriin kuuluvien kumppanimaiden kanssa samoin kuin käynnissä olevan epävirallisen kuulemisen yhteydessä, jonka pohjalta monet ovat jo antaneet palautetta.

Euroopan naapurisuuspolitiikka on vuodesta 2004 lähtien muodostanut puitteet EU:n suhteille naapurimaihin ja tarjonnut EU:n jäsenvaltioille mahdollisuuden päästä yhteisymmärrykseen tiiviimmästä kanssakäymisestä sekä itäisten että eteläisten naapurimaiden kanssa. EU:n suhteet naapurimaihin ovat lähentyneet Euroopan naapurisuuspolitiikan ansiosta huomattavasti, sillä kumpikin osapuoli on naapurisuuspolitiikan toimintaohjelmissa antanut selkeitä sitoumuksia. Euroopan naapurisuuspolitiikka on tarjonnut keinon vastata kumppanimaiden pyyntöihin lisätä vuorovaikutusta Euroopan unionin kanssa. Naapurimaiden kanssa luodut kumppanuudet ovat naapurisuuspolitiikan kymmenen täytäntöönpanovuoden jälkeen saaneet enemmän näkyvyyttä EU:n toiminnassa: EU on useimpien kumppanimaiden tärkein kauppakumppani, ja matkustaja- ja muuttovirrat kumppanimaiden ja EU:n välillä kasvavat jatkuvasti. EU on pyrkinyt naapurisuuspolitiikan avulla tukemaan ja arvioimaan vuosittain kunkin kumppanimaan uudistustoimia erityisesti hallintotapaan liittyvissä kysymyksissä maiden kanssa sovittujen toimintaohjelmien pohjalta.

Euroopan naapurisuuspolitiikassa on kuitenkin havaittu joitakin puutteita.

Osa kumppanimaista hakee aktiivisesti tiiviimpää yhdentymistä EU:n kanssa. Toisia tämä vaihtoehto ei kiinnosta, ainakaan tällä hetkellä, ja ne kyseenalaistavat osan Euroopan naapurisuuspolitiikan perusolettamuksista.

Vaikka eriyttämisen käsite on ollut käytössä naapurisuuspolitiikan alusta alkaen, yksittäisten maiden odotuksia ei aina oteta riittävästi huomioon. Naapurisuuspolitiikan mahdollisuuksia ei ole voitu hyödyntää täysimääräisesti, koska kumppanimaat eivät koe olevansa EU:n kanssa yhteisesti vastuussa politiikasta.

”Enemmällä enemmän” -lähestymistapa korostaa sitä, että EU on sitoutunut keskeisiin arvoihinsa, mutta se ei kuitenkaan aina ole edistänyt tasavertaista kumppanuutta eikä kyennyt tarjoamaan kannustimia lisä uudistusten toteuttamiseksi kumppanimaissa.

Tässä tiedonannossa esitetään kysymyksiä, joiden avulla pyritään tarkastelemaan sitä, miten Euroopan naapurisuuspolitiikalla voitaisiin tehokkaammin edistää EU:n ja sen kumppaneiden etuja ja miten se voi paremmin tukea sellaisten täysipainoisempien kumppanuussuhteiden kehittämistä, joissa otetaan paremmin huomioon kumppanimaiden osapuolen odotukset.

- **Syvempien suhteiden** luominen EU:n kumppanimaihin on edelleen tärkeää, eikä sitä kyseenalaisteta.

Olisiko Euroopan naapurisuuspolitiikkaa jatkettava? Olisiko yhtä ainoaa kehystä sovellettava eteläisiin ja itäisiin naapurimaihin myös jatkossa?

- Euroopan naapuruuspolitiikka kattaa nykyisellään **16 naapurimaata**. Moniin niistä haasteista, jotka EU:n ja sen kumppanimaiden on yhdessä ratkaistava, ei kuitenkaan voida riittävällä tavalla puuttua ottamatta huomioon **kumppanimaiden naapurimaita** tai joissakin tapauksissa tekemättä yhteistyötä niiden kanssa.

Olisiko naapuruuspolitiikan nykyinen maantieteellinen soveltamisala säilytettävä? Olisiko Euroopan naapuruuspolitiikan tarjottava joustavampia keinoja tehdä yhteistyötä kumppanimaiden naapurimaiden kanssa? Miten EU voi Euroopan naapuruuspolitiikan avulla tukea kumppanimaitaan niiden kanssakäymisessä naapurimaidensa kanssa? Miten voitaisiin varmistaa suurempi johdonmukaisuus toisaalta Euroopan naapuruuspolitiikan ja toisaalta EU:n ja seuraavien maiden ja alueiden välisten suhteiden kesken: Venäjä, kumppanimaat Keski-Aasiassa ja Afrikassa, erityisesti Sahelin alueella ja Afrikan sarvessa, sekä Persianlahden maat?

- Euroopan naapuruuspolitiikan toteuttamisesta vastaavat EU:n toimielimet, mutta lisäämällä jäsenvaltioiden osallistumista voitaisiin saada enemmän tuloksia.

Miten kattavampi lähestymistapa ja jäsenvaltioiden aktiivisempi osallistuminen voisivat lisätä naapuruuspolitiikan painoarvoa? Kannattavatko kumppanimaat laajempaa yhteisomistajuutta naapuruuspolitiikasta?

- Euroopan naapuruuspolitiikan yhteydessä on **kehitetty ja sovellettu välineitä poliittisen assosiaation ja taloudellisen yhdentymisen tiivistämiseksi halukkaiden kumppanimaiden kanssa**, mukaan lukien laaja-alaiset sopimukset, kuten assosiaatiosopimukset ja pitkälle menevät ja laaja-alaiset vapaakauppasopimukset.

Ovatko assosiaatiosopimukset ja pitkälle menevät ja laaja-alaiset vapaakauppasopimukset asianmukainen tavoite kaikille kumppanimaille vai tarvitaanko yksilöllisempiä vaihtoehtoja, joissa voitaisiin ottaa huomioon eräiden kumppanimaiden erilaiset edut ja tavoitteet?

- **Euroopan naapuruuspolitiikan toimintaohjelmat** ovat muodostaneet puitteet EU:n ja useimpien kumppanimaiden suhteiden kehitykselle.

Ovatko naapuruuspolitiikan toimintaohjelmat oikea väline kumppanuuksien syventämiseen? Ovatko ne liian laaja-alaisia erälle kumppanimaille? Olisiko suppeammasta lähestymistavasta ja priorisoinnin lisäämisestä hyötyä EU:lle ja kumppanimaille?

- **Euroopan naapuruuspolitiikan edistymiskertomusten** avulla EU on voinut seurata tarkasti niiden kumppanimaiden edistymistä, joilla on toimintaohjelma, vertaamalla sitä ohjelmissa vahvistettuihin, yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin.

Onko tämä lähestymistapa asianmukainen kaikkien kumppaneiden kohdalla? Onko se tuonut lisäarvoa EU:n suhteisiin kunkin kumppanimaan kanssa? Voiko kevyempi raportointimekanismi palvella EU:n ja/tai kumppanimaiden etuja? Olisiko raportointia mukautettava vastaamaan sitä, missä määrin kukin kumppanimaa on sitoutunut kumppanuuteen? Miten keskeisiä seikkoja koskevaa viestintää voitaisiin parantaa?

- Euroopan naapuruuspolitiikka on muodostanut **puitteet alakohtaiselle yhteistyölle** useilla aloilla (mm. energia, liikenne, maatalous ja maaseudun kehittäminen, oikeus- ja sisäasiat, tulli, verotus, ympäristö, katastrofien hallinta, tutkimus ja innovointi, koulutus, nuorisot, kulttuuri ja terveys).

Voitaisiinko kumppanuuksissa keskittyä enemmän yhteisiin etuihin kummankin osapuolen omistajuuden lisäämiseksi? Miten tästä johtuva eriyttäminen olisi otettava huomioon Euroopan naapuruuspolitiikassa? Edellyttääkö yhteistyön syventäminen näillä tai muilla aloilla uusien osa-alueiden mukaan ottamista?

- **Viisumipakon poistaminen** ja viisumimenettelyjen helpottaminen ovat helpottaneet matkustamista ja lujittaneet uudistuksia. Liikkuvuuskumppanuudet ovat lähentäneet yhteyksiä edelleen, ja uudistusten tueksi on laadittu ohjelmia.

Millaisia lisätoimenpiteitä tarvitaan tällä alalla, joka on kaikkien kumppanimaiden mielestä keskeinen? Miten Euroopan naapuruuspolitiikalla voitaisiin tehokkaammin tukea muuttoliikkeen hallintaa ja auttaa hyödyntämään liikkuvuutta?

- EU pyrkii edistämään **vaurautta** lähialueillaan. Kumppanimaiden vaurastumiseen vaikuttavat kielteisesti rakenteelliset heikkoudet, kuten epätasa-arvo, köyhyys, epävirallinen talous sekä puutteet demokratian, moniarvoisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisessa. Lisäksi kumppanimaiden taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys on laajalti häiriintynyt konfliktien tai nopeiden sisäisten muutosten aiheuttaman myllerryksen takia.

Miten EU voi paremmin tukea kestäväää taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä kumppanimaisissa? Miten voimme lisätä nuorten taloudellisia, poliittisia ja yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia? Miten voimme edistää kestäväää työllisyyttä? Miten nämä tavoitteet voidaan liittää tiiviimmin korruption torjunnan, oikeuslaitoksen uudistamisen, hallintotavan ja turvallisuuden aloilla välttämättömiin uudistuksiin, jotka ovat edellytyksiä suorille ulkomaisille investoinneille?

- EU pyrkii edistämään **vakautta** lähialueillaan. Voidakseen tehokkaasti ratkaista nykyiset haasteet EU:n on hyödynnettävä kaikkia käytössään olevia yhteistyökeinoja. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) alaan kuuluvat toimet on toistaiseksi toteutettu Euroopan naapuruuspolitiikan ulkopuolella. Eräiden kumppanimaiden epävakaa tilanne kuitenkin haittaa demokratiakehitystä, uhkaa oikeusvaltioperiaatetta ja loukkaa ihmisoikeuksia. Lisäksi sillä on EU:hun vakavia vaikutuksia, kuten laittomat muuttovirrat ja turvallisuusuhkat.

*Millaisia ratkaisuja Euroopan naapuruuspolitiikassa olisi esitettävä **naapurialueiden konflikteihin ja kriiseihin**? Olisiko YUTP:n ja YTPP:n alaan kuuluvat toimet kytkettävä tiiviimmin naapuruuspolitiikkaan? Olisiko naapuruuspolitiikalla oltava suurempi rooli luottamusta lisäävien toimien ja konfliktin jälkeisten toimien kehittämisessä sekä niihin liittyvissä valtiorakennetta tukevissa ja instituutioita kehittävässä toimissa?*

Olisiko Euroopan naapuruuspolitiikassa keskityttävä enemmän yhteistyöhön kumppanimaiden kanssa radikalisoitumisen ehkäisemiksi sekä terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi?

Olisiko turvallisuusalan uudistamiselle annettava enemmän painoarvoa Euroopan naapuruuspolitiikassa?

- Yksi Euroopan naapuruuspolitiikan selkeä tavoite on **alueellisen yhteistyön** edistäminen. EU on yhdessä kumppanimaiden kanssa tehnyt alueellista yhteistyötä Välimeren unionin puitteissa etelässä ja itäisen kumppanuuden puitteissa idässä.

Voidaanko monenvälisellä ulottuvuudella saada aikaan enemmän lisäarvoa? Palvelevatko nämä yhteistyömuodot haluttua tarkoitusta? Miten niiden vaikutusta voitaisiin tehostaa? Voidaanko muita, joustavampia yhteistyökanavia käyttää tehokkaammin? Voimmeko lisätä yhteistyötä muiden alueellisten toimijoiden kanssa (Euroopan neuvosto, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö, Arabiliitto, Islamilaisten maiden yhteistyöjärjestö, Afrikan unioni)?

- Euroopan naapuruuspolitiikan puitteissa tehdään laaja-alaista yhteistyötä hallitusten kanssa, mutta **kansalaisyhteiskunta** on myös tärkeä yhteistyökumppani. Tarkoitus on muun muassa laajentaa sen seurantatehtävää erityisesti niissä maissa, joissa kansalaisyhteiskunta kykenee toimimaan vapaasti tai suhteellisen vapaasti.

Miten Euroopan naapuruuspolitiikan avulla olisi syvennettävä edelleen yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa sen laajimmassa merkityksessä? Voidaanko kumppanimaiden kohderyhmien välisiä yhteyksiä lisätä?

Miten voitaisiin lisätä liike-elämän edustajien välisiä yhteyksiä sekä yhteyksiä työmarkkina-osapuolten (ammattiliitot ja työnantajajärjestöt) kanssa ja niiden välillä? Miten työmarkkinavuoropuhelua voidaan edistää? Miten voidaan lisätä yhteyksiä tiedeyhteisöjen, korkeakoulujen, paikallisviranomaisten, naisten, nuorten ja tiedotusvälineiden välillä?

- Euroopan naapuruuspolitiikan tavoitteena on aito kumppanuus EU:n naapurimaiden kanssa. Tässä on otettava huomioon monimuotoisuus ja tuettava sitä.

Miten Euroopan naapuruuspolitiikan avulla voitaisiin paremmin tukea uskonnollista vuoropuhelua ja kulttuurin monimuotoisuuden kunnioittamista sekä torjua ennakkoluuloja? Olisiko yhteistyökumppanin kulttuurin syvällisempi ymmärtäminen asetettava Euroopan naapuruuspolitiikan erityiseksi tavoitteeksi ja miten tähän tavoitteeseen olisi pyrittävä? Miten Euroopan naapuruuspolitiikka voi auttaa torjumaan heikossa asemassa olevien ryhmien syrjintää?

III. Kohti selkeämmin keskitettyä kumppanuutta ja yksilöllisempää yhteistyötä

Niiden **kokemusten ja alustavien huomautusten** pohjalta, joita useat EU:n jäsenvaltiot ja Euroopan naapuruuspolitiikan kumppanimaat ovat esittäneet tarkistuksen yhteydessä, voidaan määritellä seuraavat neljä painopistealuetta, joilla on käynnistettävä perusteellisempi kuuleminen ja pohdinta:

- **eriyttäminen**
- **keskittyminen**
- **joustavuus**
- **omistajuus ja näkyvyys.**

1. Eriyttämisen haasteet

Eräät itäiset kumppanimaat ovat solmimassa pitkälle meneviä ja laaja-alaisia vapaakauppasopimuksia, ja niiden tavoitteena on mahdollisimman läheinen suhde EU:hun. Vaikka laaja-alainen kumppanuus ei ole läheskään kaikilta osin toteutunut minkään kumppanimaan kohdalla, näiden kumppanien tavoite on vielä assosiaatiosopimuksia / pitkälle meneviä ja laaja-alaisia vapaakauppasopimuksia pidemmällä.

Eteläisten kumppanimaiden pyrkimykset eriytyvät yhä kauemmas toisistaan, ja aseellisista konflikteista johtuva epävakaus alueella kasvaa. Arabimaiden tapahtumat vuonna 2011 ja sen jälkeen ovat muuttaneet aluetta perustavanlaatuisella tavalla. Eräiden eteläisten kumppanimaiden kohdalla tämä on johtanut myönteisiin poliittisiin muutoksiin. Joissakin maissa taas on käynnissä monimutkainen siirtymäkausi, tai ne kärsivät huomattavasti Syyrian kriisin seurauksista tai ovat ajautuneet pitkittyneisiin konflikteihin.

Olisiko EU:n vähitellen harkittava uusia kumppanuuden muotoja ottaakseen huomioon niiden kumppaneiden odotukset ja valinnat, jotka eivät pidä assosiaatiosopimuksia poliittisen assosiaation ja taloudellisen yhdentymisen päätepisteenä?

Miten EU:n olisi edistettävä Vilnassa vuonna 2013 järjestetyssä itäisen kumppanuuden huippukokouksessa asetettua pitkän aikavälin tavoitetta luoda taloudelliseen vaurauteen perustuva laajempi yhteinen alue Maailman kauppajärjestön sääntöjen pohjalta ja kunnioittaen valtioiden omia valintoja Euroopassa ja sen ulkopuolella?

Voiko Euroopan naapuruuspolitiikkaan sisällyttää jonkinlaista vaihtelevaa geometriaa, jonka mukaisesti olisi mahdollista luoda erilaiset suhteet niihin kumppanimaihin, jotka toivovat eriasteista vuorovaikutusta EU:n kanssa?

2. Keskittyminen

EU tekee tällä hetkellä hyvin laajaa yhteistyötä Euroopan naapuruuspolitiikan kumppanimaiden kanssa niiden toimintaohjelmien mukaisesti. Kokemusten mukaan Euroopan naapuruuspolitiikalla voidaan saada aikaan eniten tuloksia silloin kun EU ja kumppanimaa noudattavat yhteistä strategiaa. Naapuruuspolitiikan tarkistuksen yhteydessä on selkeämmin määriteltävä EU:n ja kunkin kumppanimaan edut sekä yhteisen edun kannalta tärkeimmät alat. Näin voidaan lujittaa EU:n ja niiden naapurimaiden välistä kumppanuutta, jotka toivovat tiiviimpää suhdetta.

Tähänastisten epävirallisten neuvottelujen pohjalta voidaan alustavasti todeta, että EU:lla ja kumppanimaille on merkittäviä yhteisiä etuja seuravilla aloilla:

- **Kauppan** ja osallistavan ja kestävä **talouskehityksen** edistäminen ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen ovat naapurimaiden ensisijaisia tavoitteita ja lisäksi ne palvelevat EU:n etuja monilla aloilla, kuten maaseudun perinteiset elinkeinot, tutkimus ja digitaaliset markkinat.
- Yhteisten etujen kannalta hyvin tärkeää on myös parantaa **yhteyksiä** erityisesti kestävä liikenteen ja energian aloilla. Myös energiavarmuuden ja -tehokkuuden sekä energiaturvallisuuden parantaminen on tärkeää molemmille osapuolille.
- Naapurialueet kärsivät tällä hetkellä useiden kriisien seurauksista. Vakaus on kuitenkin ehdoton edellytys, jotta voidaan tehdä yhteistyötä vaurauden lisäämiseksi. EU:n ja sen jäsenvaltioiden on sen vuoksi lisättävä yhteistyötään kumppanimaiden kanssa poistaakseen **turvallisuuteen** kohdistuvat uhkat, jotka johtuvat konflikteista, järjestäytyneestä rikollisuudesta ja terrorismista, sekä kehittääkseen valmiuksia hallita yhdessä kriisejä ja katastrofeja.
- Myös kumppanimaiden **hallintotapaan** liittyy haasteita. Oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja demokratian toteutuminen ovat ensisijaisia tavoitteita ennen kaikkea kumppanimaiden omien kansalaisten kannalta. Oikeusvarmuuden parantaminen auttaa kumppanimaita myös ratkaisemaan ongelmat, joilla on merkitystä kotimaisille ja ulkomaisille sijoittajille, kuten korruption ja petosten torjunta ja julkisen varainhoidon tehostaminen, mukaan lukien julkisen varainhoidon sisäinen valvonta kansainvälisten normien pohjalta.
- **Muuttoliike ja liikkuvuus** ovat keskeinen EU:n ja kumppanimaiden yhteistyöalue. Liikkuvuuden lisääminen erityisesti koulutus-, tiede-, kulttuuri- ja ammattitarkoituksia varten vaikuttaa myönteisesti talouteen ja yhteiskuntaan. Ihmisten salakuljetuksen ja laittoman maahanmuuton torjunta ovat osapuolten yhteinen haaste.
- **Muita yhteisiä haasteita**, joilla on vaikutuksia valtioiden rajojen yli, ovat terveysturva, ympäristöön kohdistuvat uhkat ja ilmastonmuutos.
- Yhteistyön lisääminen **nuorten** kanssa esimerkiksi koulutusvaihdon ja muiden verkostojen avulla voi olla ratkaisevan tärkeää, kun pyritään luomaan yhteinen näkemys tulevaisuudesta. EU aikoo jatkossakin tukea **naisten** mahdollisuuksien lisäämistä.

Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistaminen tarjoaa EU:lle ja kumppanimaille tilaisuuden päästä yksimielisyyteen yhteisen edun kannalta tärkeimmistä aloista. Tämä puolestaan muodostaa perustan lujemmalle, tulevaisuuteen suuntautuvalla kumppanuudelle.

Tältä osin ehdotamme, että kuulemisessa keskitytään seuraaviin kysymyksiin:

- *Oletteko yhtä mieltä aloista, joihin on tarkoitus jatkossa keskittyä? Jos olette eri mieltä, millaisia vaihtoehtoisia tai uusia painopistealoja ehdotatte?*
- *Mitä painopistealoja kumppanimaat pitävät tärkeinä suhteissaan EU:hun? Mitä toimialoja tai politiikan aloja ne haluaisivat kehittää edelleen? Mitkä alat ovat kumppanimaille vähemmän tärkeitä?*
- *Tarjoaako Euroopan naapuruuspolitiikka tällä hetkellä asianmukaiset välineet niitä painopistealoja varten, joihin mielestänne pitäisi keskittyä? Miten alakohtaista vuoropuhelua voitaisiin hyödyntää?*
- *Jos käytettävissä ei mielestänne ole asianmukaisia välineitä, millaisista uusista välineistä voisi olla hyötyä yhteistyön syventämisessä näillä aloilla?*
- *Miten EU voisi paremmin tukea keskittymistä muutamille keskeisille aloille niiden kumppaneiden osalta, jotka kannattavat tällaista lähestymistapaa?*

3. Joustavuus: kohti joustavampia välineitä

EU on kymmenen viime vuoden aikana kehittänyt ja laajentanut Euroopan naapuruuspolitiikan välineitä. Tällä hetkellä naapuruuspolitiikan perustan muodostavat seuraavat keskeiset osatekijät:

- EU:n ja useimpien kumppanimaiden suhteet rakentuvat assosiaatiosopimusten tai kumppanuus- ja yhteistyösopimusten muodostamille oikeudellisille puitteille.
- Toimintaohjelmia tai assosiaatio-ohjelmia on laadittu tähän mennessä 12 kumppanimaan kanssa. Kunkin maan osalta laaditaan vuosittain kertomus toimintaohjelman ensisijaisten tavoitteiden täytäntöönpanosta.
- Vuotuisten edistymiskertomusten lisäksi Euroopan naapuruuspolitiikan vuotuinen toimenpidepaketti käsittää strategisen tiedonannon ja kaksi kertomusta, jotka käsittelevät alueellisen yhteistyön ensisijaisten tavoitteiden täytäntöönpanoa. Toinen näistä kertomuksista koskee demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävää kumppanuutta eteläisten kumppaneiden kanssa ja toinen itäistä kumppanuutta.
- EU käy useimpien kumppanimaiden kanssa säännöllisesti kahdenvälistä vuoropuhelua, joka toteutetaan eri muodoissa. Tähän sisältyy myös assosiaatiosopimuksissa tai kumppanuus- ja yhteistyösopimuksissa määrätty muodollinen näkemysten vaihto (assosiaatio-/yhteistyöneuvostot, assosiaatio-/yhteistyökomiteat, alakohtaiset alakomiteat). Lisäksi on useita muita yhteistyömuotoja, kuten ihmisoikeusvuoropuhelu ja muut alakohtaisen vuoropuhelun muodot.
- Euroopan naapuruuspolitiikan kumppanimaille on jo annettu merkittävä määrä kohdennettua rahoitustukea. Vuosina 2014–2020 niille on tarkoitus myöntää vielä 15 miljardia euroa lisärahoitusta. Vuonna 2017 on tarkoitus toteuttaa väliarviointi, jonka yhteydessä voidaan mukauttaa Euroopan naapuruusvälineestä myönnettävän rahoituksen kohdentamista ja toteutusta arvioinnin tulosten pohjalta. Samalla voidaan varmistaa, että EU voi rahoitusyhteistyön avulla reagoida joustavammin lähialueilla tapahtuviin nopeisiin muutoksiin.
- *Miten toimintaohjelmia voitaisiin yksinkertaistaa, jotta ne vastaisivat paremmin yksittäisten maiden tarpeita ja ensisijaisia tavoitteita?*
- *Onko vuotuinen raportointi tarpeen niiden maiden osalta, jotka eivät tavoittele tiiviimpää poliittista ja taloudellista yhdentymistä?*
- *Miten EU:n olisi järjestettävä suhteensa sellaisiin maihin, joilla ei tällä hetkellä ole toimintaohjelmaa?*

- *Miten EU voi mukauttaa ”enemmällä enemmän” -periaatetta vastaamaan tilannetta, jossa eräät kumppanimaat eivät halua tiiviimpää yhdentymistä, jotta se kuitenkin voisi kannustaa niitä kunnioittamaan perusarvoja ja toteuttamaan lisää keskeisiä uudistuksia?*
- *Miten edistymistä yhteisesti sovittujen uudistustavoitteiden saavuttamisessa voidaan arvioida silloin kun kumppanimaahan kohdistuu huomattavia ulkoisia paineita, kuten aseellinen konflikti tai pakolaisvirtoja?*
- *Miten EU voi tehdä tuloksellisempaa yhteistyötä sellaisten kumppanimaiden kanssa, joita koskettaa jokin konfliktitilanne, ja reagoida joustavammin niiden tapahtumiin?*
- *Millaisia välineitä EU tarvitsee voidakseen reagoida tehokkaammin nopeisiin muutoksiin lähialueillaan?*
- *Onko alat, joilla EU myöntää rahoitustukea, sekä rahoituksen toteutusmekanismit valittu asianmukaisesti? Miten EU:n rahoitustuen vaikutusta ja näkyvyyttä voitaisiin lisätä?*

4. Omistajuus ja näkyvyys

Euroopan naapuruuspolitiikkaa on useimmiten kritisoitu sen takia, että kumppanimaiden omistajuus on puutteellista niiden koko yhteiskunnan tasolla ja että yleisö ei ole tietoinen naapuruuspolitiikan tavoitteista ja vaikutuksesta. On selvää, että Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistamisen yhteydessä tarvitaan huomattavia toimenpiteitä, jotta kumppanimaiden omistajuus naapuruuspolitiikasta lisääntyisi ja jotta politiikan tavoitteista ja tuloksista voitaisiin tehokkaammin tiedottaa EU:n sisällä ja kumppanimaissa.

Mitkä ovat kumppanimaiden Euroopan naapuruuspolitiikalle asettamat tavoitteet? Miten se voisi parhaiten edistää niiden etuja ja tavoitteita?

Onko mahdollista kehittää yhteistyömuotoja, joiden kumppanimaat katsovat paremmin ottavan huomioon niiden tarpeet ja jotka perustuvat tasavertaisten osapuolten kumppanuuteen? Miten tämä olisi otettava huomioon vuotuisessa raportoinnissa?

Voidaanko yhteistyön osuutta Euroopan naapuruuspolitiikan rakenteissa lisätä, jotta kumppaneiden omat valinnat saisivat enemmän painoarvoa ja kaikki kansalaisyhteiskunnan toimijat kumppanimaissa voisivat osallistua toimintaan?

Voidaanko Euroopan naapuruuspolitiikalla saada aikaan hyötyjä lyhyemmässä ajassa, jotta kansalaiset ymmärtäisivät paremmin sen arvon? Miten EU voisi edistää tätä tavoitetta? Entä kumppanimaat?

Miten EU:n rahoitustuessa voitaisiin siirtyä lahjoittajia korostavasta lähestymistavasta investointikeskeiseen lähestymistapaan, jossa kumppanimailla olisi selkeämpi aktiivinen rooli?

Miten EU:n jäsenvaltiot voitaisiin saada osallistumaan tiiviimmin naapuruuspolitiikan suunniteluun ja toteuttamiseen, mukaan lukien ulkopolitiikkaan ja turvallisuuteen liittyviin toimiin? Miten EU:n jäsenvaltioiden toimia voitaisiin paremmin koordinoita Euroopan naapuruuspolitiikan kanssa?

Tämä julkisen kuulemisen osa-alue on keskeinen, jotta voidaan lisätä omistajuutta ja luoda pohjaa tehokkaammalle viestinnälle Euroopan naapuruuspolitiikan tulevaisuudesta.

IV. Seuraavat vaiheet

Tämän asiakirjan tarkoituksena on luoda pohjaa periaatekeskustelulle Euroopan naapuruuspolitiikan tulevasta suunnasta. Tavoitteena on saada mahdollisimman laajalti palautetta kumppaneilta naapurimaissa ja sidosryhmiltä kaikkialla EU:ssa. Aiomme kuulla jäsenvaltioita ja kumppanimaita sekä monenlaisia toimijoita parlamenteista (mukaan lukien Euroopan parlamentti), kansalaisyhteiskunnasta ja ajatushautomoista työmarkkinaosapuoliin, yritysmaailmaan ja akateemiseen yhteisöön. Teemme yhteistyötä lähialueilla toimivien

keskeisten kansainvälisten organisaatioiden kanssa, joita ovat muun muassa Euroopan neuvosto, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj) sekä tärkeimmät kansainväliset rahoituslaitokset. Myös kansalaiset voivat antaa palautetta kirjallisesti. Tähän asiakirjaan perustuva kuuleminen on tarkoitus päättää kesäkuun lopussa.