Valtioneuvoston kanslia NEUVOSTORAPORTTI VNEUS2016-00127

VNEUS Ruso Henrik(VNK) 17.02.2016

Asia
Yleisten asioiden neuvosto 16.2.2016

Kokous

Pj:n tavoite tehostaa Eurooppa-neuvostossa sovittujen toimien seurantaa sai keskustelussa myönteisen vastaanoton, ja YAN:n rooli nähtiin tässä tärkeänä.

Helmikuun Eurooppa-neuvostossa pyritään UK-kysymyksessä saamaan valmiiksi ratkaisu, jonka Cameron voisi viedä kansanäänestykseen, sekä käsitellään muuttoliikekriisiä mukaan lukien juurisyyt kuten Syyrian sota.

UK-kysymyksen käsittelyä on valmisteltu sherpojen ja pysyvien edustajien prosessissa. YAN:ssa ei tullut esille erityistä uutta. Jäljellä olevista ongelmista keskustelussa esille nousivat euroalueen ja sen ulkopuolisten maiden välinen suhde, työsidonnaisia sosiaalietuisuuksia koskevan suojalausekkeen määrittely ja ala sekä yhä läheisempää kansojen liittoa koskevan tekstin tasapaino. Kaikki kuitenkin pitivät ratkaisua helmikuun Eurooppa-neuvostossa toivottavana. EN-pj.Tuskin uusi tekstiehdotus on määrä jakaa 17.2. illalla.

Muuttoliikekriisin osalta päähuomio tulevassa Eurooppa-neuvostossa on aikaisemmin tehtyjen päätösten toimeenpanon aikaansaamisessa. Asian käsittelemistä pelkkänä tilannekatsauksena ei kuitenkaan pidetä lainkaan riittävänä. Toimeenpanon puutteet ovat ilmeisiä lukuisissa asioissa ja tilanteeseen on haettava muutosta Eurooppa-neuvostossa. Lisäksi Länsi-Balkanin muuttoliikereitin maiden tilanteet ja tukitarpeet nousevat keskusteluun. Yhteistä linjaa muuttoliikekriisiin on haettava tilanteessa, jossa osa jäsenmaista painottaa pakolaisten vastaanottoa, hakemusten käsittelyä ja taakanjakoa, ja osa jäsenmaista painottaa ulkorajavalvontaa. Avainkysymyksiin kuuluu, miten käytännön toiminnassa kyettäisiin nopeasti erottamaan kv.suojelua tarvitsevat ja kv.suojelua tarvitsemattomat, vastaanottamaan ensimmäiset ja palauttamaan jälkimmäiset.

Uutena elementtinä keskusteluun nousee Syyrian tilanne. Münchenissä 11.2. aikaansaadun sitoumuksen mukainen viikon määräaika tulitauolle umpeutuu Eurooppa-neuvoston aikana, mikä nostaa odotuksia kannanotolle aiheesta. Huomiota voivat siinä vaiheessa vaatia ainakin Venäjän humanitaarista tilannetta sekä pakolaiskriisiä pahentava sotilaallinen toiminta Syyriassa sekä Turkin kurdeihin Syyriassa kohdistama sotilaallinen toiminta. Syyrian tilanteessa on useita erilaisia eskaloitumisvaaroja, jotka

toteutuessaan nostaisivat paineita käyttää Eurooppa-neuvostossa aiheeseen aikaa ja saada käsittelystä ulos linjauksia.

Maaliskuun Eurooppa-neuvostossa käsiteltäviksi aiheiksi suunnitellaan tässä vaiheessa muuttoliikettä sekä eurooppalaista ohjausjaksoa, minkä yhteydessä pj-maa myös raportoi edistyksestä pääaloitteissa sisämarkkinoiden vahvistamiseksi. Jäsenmaiden joukosta on myös toivomuksia oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen käsittelystä.

Parempaa sääntelyä koskevasta toimielinten välisestä sopimuksesta saatiin YAN:ssa pj:n tilannekatsaus. EP äänestää sopimuksen hyväksymisestä 9.3., ja neuvoston on tarkoitus hyväksy

A-kohtien luettelon hyväksyminen
Hyväksyttiin.

Euroopan parlamentin päätöslauselmat, päätökset ja lausunnot, Strasbourg 18.-21.1. ja 1.-4.2.2016
Neuvosto otti tiedoksi EP:n päätöslauselmat istuntojaksolta. Pj. kiinnitti huomiota erityisesti päätöslauselmiin, jotka koskivat digitaalisia sisämarkkinoita, Schengen rajakoodeksia sekä palvelukauppaa koskevia neuvotteluja. EP antoi myös hyväksyntänsä Kosovon vakaus- ja assosiaatiosopimukselle.

Eurooppa-neuvoston 17–18.12. kokouksen jatkotoimet ja 18.-19.2.2016 kokouksen valmistelut

YAN:n rooli

Keskustelut Eurooppa-neuvoston päätösten toimeenpanon seurannasta ja helmikuun Eurooppa-neuvoston valmisteluista käytiin yhdessä. **PJ** alusti lyhyesti todeten NL pyrkivän pj-kaudellaan tehostamaan Eurooppa-neuvoston päätösten toimeenpanon seurantaa. Tällä kertaa on luontevaa keskittyä maahanmuuttoa koske vien päätösten toimeenpanoon, joiden osalta pohjaksi on jaettu pj:n seurantaraportti siitä, mitä on tehty, ja mitä seuraavia askelia tarvitaan.

Pj:n tavoite tehostaa Eurooppa-neuvostossa sovittujen toimien seurantaa sai keskustelussa myönteisen vastaanoton. Useat korostivat tässä yhteydessä nimenomaisesti Yleisten asian neuvoston roolin vahvistamista – Eurooppa-neuvosto kokoontuu yhä useammin, ja sovittujen toimien seuranta vaatii systemaattista lähestymistapaa. Työnjaon tulisi olla sellainen, että Eurooppa-neuvosto tekee päätökset, YAN valvoo niiden toimeenpanoa ja sektorineuvostot vastaavat konkreettisen lainsäädännön valmistelusta. Tähän liittyen kiinnitettiin huomiota myös YAN:n rooliin Eurooppa-neuvostojen valmistelussa, ja siihen, ettei UK:n EU-suhdetta koskevaa päivitetty esitys ollut vielä käytettävissä – on vaikea valmistella asiaa, kun lopullinen esitys ei ole vielä tiedossa.

Myös **KOM** tuki vahvasti toimeenpanon systemaattisempaa seurantaa, jonka näki olevan myös paremman sääntelyn tavoitteiden mukaista.

Joulukuun Eurooppa-neuvoston jatkotoimet

PJ totesi jakaneensa raportin muuttoliikkeestä. Se palvelee edellisen EN-kokouksen seurantaa. Ei ole vielä ihan selvää, miten YAN tulee seuraamaan toimeenpanoa, mutta jonkinlaista järjestelmällistä seurantaa on tarkoitus luoda.

Muuttoliike helmikuun Eurooppa-neuvostossa

PJ totesi päätelmäluonnoksen huomioivan Coreperissa esitettyjä kommentteja. Fokus on toimeenpanossa mutta ei voida vain toistaa joulukuun päätelmiä. Syyrian tilannetta olisi käsiteltävä EN:ssa, kuten oli esillä UAN:ssa. Tämä toki on Tuskin päätettävissä, mutta vaikuttaisi vaikealta ettei EN kommentoisi asiaa kun Münchenissa sovitun mukaisesti tulitauon pitäisi alkaa samoihin aikoihin kun EN on koolla.

KOM piti lähestymistapaa oikeana. Toimeenpanovaje mm. sisäisissä siirroissa, kv. suojelua tarvitsevien ja muiden erottelussa sekä jälkimmäisten tehokkaassa palauttamisessa on ilmeinen. Myönteisiä uutisia on jonkinlainen edistyminen EU-Turkki toimintasuunnitelmassa, sekä Kreikassa hotspoteissa ja vastaanottokeskuksissa. Ajankohtaista on mm. yhdessä työstää sitä, miten unionin ulkorajan ylittämistä kontrolloidaan ja kv.suojelua tarvitsemattomien palauttaminen.

Kommenteissa korostui muuttoliikekriisin vakavuus. Päätelmäluonnos ei tarpeeksi heijasta sitä. Ongelmalla on pitkä historia ja kyseessä on vuosikymmenten asia, minkä pitää johtaa toimintaan eikä luovuttamiseen.

FI katsoi, että päätelmäluonnos ei heijasta pahentuvaa tilannetta. Tilannekatsaus ei riitä. EUn tulee kyetä toimimaan nopeasti kaikkien reittien osalta. EU-Turkki yhteistyössä Turkin pitäisi saada muuttovirtaa vähentymään ja EU:n auttaa helpottamaan pakolaisten oloja Turkissa. Jäsenmaiden tulisi harkita vapaaehtoista humanitaarisen maahanpääsyn ohjelmaa korvaamaan hallitsematon muuttovirta. Ulkorajavalvonta on saatava toimimaan. Tarvitaan yhteisiä ratkaisuja. Sekä UK-kysymys että muuttoliike vaativat ratkaisuja EN:ssa.

Todettiin unionin kykenevän päätöksiin, mutta olevan huono toimeenpanossa. Esim. hotspotien toiminnasta ja muuttoliikevirtojen vähentämisestä ei ole kyetty saamaan näkymään uskottavaa toimeenpanoa. Itseään toistava keskustelu toimeenpanosta ei riitä, tarvitaan suunnitelmia ja velvoittavuutta. Sisäiset siirrot on saatava toimimaan. Schengen alueelle tulevat kasautuvat. Maaliskuun EN mennessä tarvitaan suunnitelma, kuka tekee mitäkin ja aikarajat, unionin uskottavuus on kyseessä. Puolet jäsenmaista ei ole vastannut vielä ollenkaan sitoumuksiinsa sisäisissä siirroissa ja tuessa.

Turvapaikkahakemus tulisi jättää ensimmäisessä turvallisessa maassa, ilman sitä laiton maahantulo on laitonta ja voidaan estää. Ulkorajamaa ei voi päästää Shengen-aluelle, eikä sääntöjen mukaan siis saa tehdä niin että päästetään Schengen alueelle ja siellä liikkumaan eteenpäin Schengen maasta toiseen, jos edellytyksiä eli turvapaikkahakemuksen jättäminen ensimmäisessä turvallisessa maassa ei ole täytetty.

Useat maat katsoivat, että muuttovirtoja on saatava pienennettyä, ulkorajavalvontaa vahvistettua, hotspotit toimintaan, palautukset toimimaan, räätälöidyt paketit kolmansille maille.

Komission rajapaketti ja eurooppalaisemman ulkorajavalvonnan perustamisesitys nostettiin myönteisesti esiin muutamissa puheenvuoroissa.

Muutamissa puheenvuoroissa todettiin tarve käsitellä Dublin ja Schengen järjestelmiä, joista odotetaan komission esityksiä.

Todettiin, että lupaukset rahallisesta tuesta kolmansille maille mm. Syyria-konfenrenssista on lunastettava, Turkin osalta tulisi löytää ratkaisu humanitaarisen maahantulon suunnitelmaan.

Naton päätöstä lähettää Egeanmerelle aluksia partioimaan kiitettiin, mutta toisaalta katsottiin että sen vaikuttavuuden suuruusluokasta muuttoliikekriisissä ei ole takuita eikä sen pidä aiheuttaa EU:lle odottelua.

Useat jäsenmaat korostivat tarvetta antaa tukea Bulgarialle ja Makedonialle sekä lisää tukea Kreikalle. Korostettiin, että nämä kaksi olisivat toisiaan täydentävää toimintaa. Haluttiin antaa kuva, että Makedonian auttaminen ei tarkoittaisi paineen pysäyttämisestä ja jättämisestä Kreikkaan.

Joissain puheenvuoroissa näkyi selvästi asenne, että muuttoliike on joko pysäytettävä Schengen ulkorajoille, tai sitten muuttoliike päästetään vapaasti kulkemaan läpi. Yhden kommentin mukaan läpipäästämisen asennetta ei ollenkaan olisi, vaan koordinaatio toimisi hyvin.

KOM piti hämmentävänä, miten "kaikki" keskustelussa peräänkuuluttivat toimeenpanoa, jossa jäsenmailla itsellään on niin heikkoa toimintaa. KOM pyysi kutakin toimimaan omassa maassaan toimeenpanon hyväksi. Jos näin ei tehdä, uskottavuuden rippeetkin häviävät. Mikään EU-maa ei voi piiloutua sen taakse, ettei tilanne vaikuttaisi omaan maahan, koska tilanteen paheneminen ja Schengenin joutuminen vaikeuksiin vaikuttaisi väistämättä kaikkiin unionissa.

PJ käy YAN:ssa saadun palautteen läpi Tuskin kanssa.

<u>UK-kysymys</u>

Asiasta ei tullut esille erityistä uutta. Osa jäsenvaltioista ei ottanut aiheeseen lainkaan kantaa, keskittyen puheenvuoroissaan maahanmuuttokysymyksiin, osa taas tyytyi vain toteamaan pitävänsä UK-ratkaisua tärkeänä ja Eurooppa-neuvoston pj:n esitystä tässä muodossaan hyvänä pohjana.

Myöskään KOM ei mennyt UK-ratkaisun yksityiskohtiin, vaan vakuutti ainoastaan komission tehneen kaikkensa, jotta UK:n EU-suhteen osalta saataisiin aikaan kaikille osapuolille oikeudenmukainen ratkaisu, jonka pohjalta Cameron voi aktiivisesti kampanjoida EU-jäsenyyden puolesta. UK:n pysyminen EU:ssa on sekä UK:n että kaikkien jäsenvaltioiden yhteisen edun mukaista.

Käydyssä keskustelussa kaikki puheenvuoron käyttäneet maat katsoivat Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Tuskin ehdotuksen tarjoavan hyvän pohjan UK:n EU-suhdetta koskevalle ratkaisulle helmikuun Eurooppa-neuvostossa. Asian ratkaisemista suunnitellussa aikataulussa pidettiin tärkeänä, mutta samalla nostettiin esille joitakin sellaisia elementtejä, joiden osalta lisätiedot tai tarkennukset vielä nähtiin tarpeellisina. Erityisesti korostettiin tarvetta varmistua siitä, etteivät unionin toiminnan keskeiset periaatteet, kuten vapaa liikkuvuus tai syrjimättömyys, ratkaisun myötä vaarannu. Useammat euroalueen maat viittasivat edelleen tarpeeseen löytää tasapainoinen ratkaisu euroalueen maiden ja sen ulkopuolisten jäsenvaltioiden suhteeseen, ilman, että euroalueen päätöksenteko ja sen tuleva kehittäminen vaarantuvat. Pankkiunionin osalta korostettiin rahoituspalveluiden sisämarkkinoiden toimivuutta ja yhteisen sääntökirjan soveltuvuutta kaikkiin jäsenvaltioihin. Eräs halusi myös varmistua siitä, ettei pankkiunionin ulkopuolisille maille luoda oikeuksia, jotka asettavat euroalueen maat kanssaan eriarvoiseen asemaan.

Yhä läheisemmän kansojen liiton (ever closer union) tavoitetta kommentoitiin muutamissa puheenvuoroissa, korostaen tarvetta löytää oikea tasapaino UK:n toivomien tarkennusten ja asian poliittisen merkityksen kesken. Muistutettiin lisäksi tarpeesta huomioida kansallisten parlamenttien rooli asianmukaisella tavalla tuleviin sopimusmuutoksiin liittyen. Lisäksi se halusi varmistua siitä, että mikäli UK ei päätä pysyä EU:n jäsenenä, myös Eurooppa-neuvoston asiaa koskeva päätös raukeaa. Joidenkin itäisen Euroopan maiden taholta esille nostettiin työsidonnaista sosiaaliturvaa koskeva suojalauseke sekä mahdollisuus lapsilisien indeksointiin, joiden osalta nähtiin vielä tarvetta

lisäselvityksiin. Suojalausekkeen osalta korostettiin tarvetta varmistua etukäteen siitä, mitä etuisuuksia sen piiriin voi kuulua, ja edellytettiin sen käyttöä vain poikkeuksellisissa tilanteissa, rajatun ajan ja perustellusta syystä. Indeksoinnin suhteen taas toivottiin varmistusta sille, ettei käytäntö jatkossa leviä muihin ulkomaille maksettaviin etuihin. Varoitettiin indeksointiin liittyen luomasta uusia sääntöjä jotka rajoittaa lainsäätäjiä tulevaisuudessa.

Myös **Suomen** puheenvuorossa nähtiin UK:n EU-suhdetta koskeva Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan esitys järkevänä, ja toivottiin ratkaisun löytymistä sen pohjalta helmikuun Eurooppa-neuvostossa. Viivytys ei tee asioista helpompaa, ja jos ratkaisua ei löydetä, ajaudutaan erittäin vaikeaan tilanteeseen.

Asian tärkeyttä alleviivaa se, että mielipidemittaukset UK:ssa ovat näinä päivinä hyvin tasaväkisiä, ja tulevalla ratkaisulla voi olla merkittävä vaikutus siihen, millä tavoin ihmiset päättävät äänestää.

PJ:n lyhyessä yhteenvedossa ei menty keskustelun sisältöön, vaan todettiin myönteinen suhtautuminen UK:n EU-suhdetta koskevan ratkaisun löytämiseen mutta tarve vielä hioa joitakin yksityiskohtia.

Muuta

EN:ssa nostetaan esiin myös maatalousmarkkinoiden vaikea tilanne.

Maaliskuun Eurooppa-neuvoston valmistelu

PJ esitteli lyhyesti maaliskuun Eurooppa-neuvoston asialistaluonnoksen. Maaliskuussa asialistalla ovat tämänhetkisen suunnitelman mukaisesti muuttoliike sekä Eurooppalainen ohjausjakso, jonka alla tarkastellaan sekä maakohtaisia suosituksia että keskustellaan painopisteistä vuoden 2016 osalta. Pj-maa raportoi Eurooppa-neuvostolle myös sisämarkkinoiden kehittämistä koskevista toimista.

Esiteltiin lyhyesti aloitte liittyen perusoikeuksia ja oikeusvaltiokehitystä koskevaksi vuoropuheluksi Eurooppa-neuvostossa. Perusteluna että unionilta puuttuu systemaattinen Kööpenhaminan kriteerien seurantamekanismi, aloite vahvistaa EU:n sisäistä keskustelua perusoikeuksista ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta. EU:n tulee seurata sisäistä tilannettaan yhtä aktiivisesti kuin tehdään suhteessa kolmansiin maihin. Asiasta keskusteltaisiin maaliskuun Eurooppa-neuvostossa, jonka pohjalta YAN saisi tehtäväkseen huolehtia säännönmukaisesta seurannasta komission laatiman arvion pohjalta. Kourallinen jäsenmaita tuki aloitetta.

Esitettiin maaliskuun Eurooppa-neuvoston asialistalle lisäksi eurooppalaisen terästeollisuuden tilannetta, terrorisminvastaisessa taistelussa ja erityisesti sen rahoitusta torjuvan toimenpideohjelman toimeenpanossa saavutettua edistystä sekä Pariisin ilmastosopimuksen toimeenpanoa.

Pj otti toiveet tiedoksi, luvaten keskustella niistä Eurooppa-neuvoston pj Tuskin kanssa.

Toimielinten välinen sopimus paremmasta sääntelystä – tilannekatsaus

PJ vahvisti että parempaa sääntelyä koskevan toimielinten välisen sopimuksen lopullinen hyväksyntä on lähellä, minkä vuoksi on tärkeä ryhtyä valmistelemaan sopimuksen toimeenpanoa. Euroopan parlamentti äänestää sopimuksesta 9.3.ja neuvoston on tarkoitus vahvistaa hyväksyntänsä maaliskuun YAN:ssa. Toimeenpanon osalta yhteiseen ohjelmointiin on tarkoitus palata maaliskuun YAN:ssa, ja työtä jatketaan muiden lukujen osalta tulevina kuukausina, ml. parempi sääntely ja avoimuus. Pj pyrkii ratkaisuihin, jotka ovat pragmaattisia ja toimivia.

KOM piti yleisellä tasolla tärkeänä, että toimeenpanossa edetään niin, että tulevan vuoden ohjelmasuunnittelu voidaan toteuttaa uuden syklin mukaisesti. Yhteisesti tulisi myös arvioida jo tehtyä työtä, ja sitä, ovatko välineet edelleen ajan tasalla ja oikeanlaisia.

Keskustelua ei syntynyt. **Pj** vahvisti, että asiassa edetään suunnitellusti.

Muut esille tulevat asiat

Tilanne Bulgarian ja Kreikan välisellä rajalla

Kuultiin selostus tilanteesta Bulgarian ja Kreikan rajalla, jossa liikenne on pysähdyksissä. Ongelmista on ilmoitettu komissiolle, jonka toivotaan ryhtyvän asianmukaisiin toimiin tilanteen korjaamiseksi. Rajan sulkeutuminen merkitsee BG:lle suuria taloudellisia tappioita, ja se katsoo, että kyse on tavaroiden ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta.
KOM vahvisti ongelman ja totesi pyrkivänsä ratkomaan tilanteen mahdollisimman nopeasti, yhteistyössä molempien osapuolten kanssa yhteistyössä.

Muuta

PJ totesi, että monivuotista rahoituskehystä käsitelleestä seminaarista jaetaan koonti ideoista. Koonti sisältää kaikki ideat, joten ne eivät muodosta keskenään yhteen sopivaa kokonaisuutta. Seminaarilla ei ollut statusta, mutta koonti jaetaan tiedoksi ja voidaan ottaa huhtikuun epävirallisessa YANssa esiin.

PJ totesi, että oikeusvaltioperiaatteesta pidettiin seminaari Strasbourgissa 2.2. Siitä laaditaan raportti. Se voidaan ottaa esiin toukokuun YAN:ssa oikeusvaltioperiaatteesta keskusteltaessa, mitä varten voidaan myös kutsua neuvoston ulkopuolelta puhujia.

PJ totesi, että Bosnia ja Hertsegovina jätti 15.2. EU-jäsenyyshakemuksensa, mistä pj näin vain tiedotti YANille, tarkoitus ei ole tässä vaiheessa toimittaa asiaa komissiolle mielipidettä varten vaan asiaan palataan myöhemmin.

Suomen edustaja
Ulkoministeri Soini ja virkamiesvalttuuskunta.

Asiakirjat

Liitteet

Viite

Asiasanat	YAN Yleisten asioiden neuvosto, Eurooppa-neuvosto
Hoitaa	**SM, VM, VNK**
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TEM, TK, TPK, UM, VM, VTV, YM