**Suomen Pysyvä Edustusto Bryssel EUE** NEUVOSTORAPORTTI EUE2016-00417

EUE Pitkäniitty Matti(UM) 17.02.2016

Asia
**OSA; Epävirallinen sisäasioiden neuvosto Amsterdamissa 25.1.2016**

Kokous
Epävirallinen oikeus- ja sisäministerikokous 25.01.2016 - 26.01.2016

**Alankomaiden PJ-kauden epävirallisen OSA-neuvoston sisäministerikokous järjestettiin 25.1.2016 Amsterdamissa. Suomea kokouksessa edusti ministeri Orpo.**

**Vastaterrorismiryhmän (CTG) puheenjohtaja informoi minstereitä heinäkuun OSA-neuvostossa sovittujen toimenpiteiden toteutumisesta.**

**Terrorismin torjuntaan liittyen ministerit keskustelivat tietojen vaihdosta sekä paikallisten toimijoiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä mm. radikalisoitumisen estämiseksi PJ:n keskustelupaperin pohjalta. Keskustelussa nousi esiin myös tarve huomioida äärioikeiston radikalisoituminen muuttoliiketilanteen vaikeutuessa.**

**Iltapäivällä ministerit käsittelivät komission joulukuussa antamaa Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmäehdotusta PJ:n kysymysten pohjalta. Useat jäsenmaat kannattivat neuvoston vahvempaa roolia väliintulotilanteessa sekä jäsenmaiden vahvempaa roolia haavoittuvuusarvion perusteella tehtävien toimenpiteiden määrittämisessä. Lisäksi väliintulon tulee linkittyä myös Schengenin rajasäännöstön artikla 26 käyttöön.**

## 1. Heinäkuun OSA-neuvostossa sovittujen terrorisminvastaisten toimien seuranta

Jäsenmaiden muodostaman Counter Terrorism Groupin (CTG) puheenjohtaja, Alankomaiden tiedustelupalvelu AIVD:n johtaja Bertholee kertoi rajoitetussa istunnossa heinäkuun 2015 OSA-neuvoston päätösten toimeenpanosta.

## 2. Tietojenvaihto terrorismin vastaisessa yhteistyössä

**PJ** avasi keskustelun korostamalla viranomaisyhteistyön ja tiedonvaihdon merkitystä kokonaiskuvan muodostamisessa ja uhkien havaitsemisessa.

Keskustelussa muistutettiin tiedustelutoiminnan kuulumisesta jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta toisaalta pidettiin tärkeänä, että tiedonvaihdolle olisi olemassa selkeä rakenne, joka ohjaisi EU-tason yhteistyötä. Tietojenvaihdolla olisi kyettävä torjumaan uhkia erityisesti ulkorajoilla ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta on parannettava.

**EP**:n LIBE-valiokunnan PJ Moraes korosti valiokunnan yhteistyöhalua ja kiitti niitä jäsenmaita, jotka ovat aktiivisesti kertoneet MEP:eille PNR-järjestelmän tarpeesta. Tarkoitus on tuoda asia täysi-istuntoon helmikuussa.

**COM** korosti, että tiedustelupalveluiden hyvää yhteistyötä tulee tehdä myös EU:n rakenteissa silloin kun sille on tilaa. Tietojenvaihdossa on jo tapahtunut paljon ja seuraava askel tulee olemaan tietojärjestelmien kytkeminen yhteen (interoperability). Älykkäät rajat paketin yhteydessä maaliskuussa esitellään sormenjälkiä ja kasvokuvia koskeva ehdotus, jonka tavoitteena on rakentaa yksi tietokanta biometrista tunnistamista varten. Tätä järjestelmää käyttäisivät mm. SIS, VIS ja Älykkäät rajat. Räjähteiden prekursoreiden tietojenvaihtoa käsiteltiin joulukuussa ja edelleen tarvitaan toimenpiteitä, jotta tietojenvaihto lainvalvontaviranomaisten kesken kehittyy.

**Europolin** pääjohtaja Wainwright korosti Terrorismintorjunnan keskuksen (Counter Terrorism Centre) merkitystä tietojenvaihtokanavana ja toivoi jäsenmaiden osoittavan lisää henkilöstöä keskuksen käyttöön. Tässä vaiheessa olennaista on kehittää myös vaihdettavan tiedon laatua.

**PJ** totesi lopuksi, että keskustelun johtopäätökset viedään 1.3. pidettävään korkeantason tapaamiseen, jossa keskustellaan viranomaisyhteistyötä. Jäsenmaita pyydetään miettimään konkreettisia tavoitteita yhteistyön kehittämiseksi ja keskustelua jatketaan maaliskuun neuvostossa. Tavoitteena on sopia tavoitteista kesäkuun neuvostossa.

### 3. Paikalliset toimet terrorismintorjunnassa

Keskustelussa jäsenmaat esittelivät parhaita käytäntöjään liittyen paikallisviranomaisten rooliin terrorismin torjunnassa ja paikallisiin lähestymistapoihin osana kansallisia terrorismintorjunnan strategioita.

**Haagin pormestari** kertoi kaupungin toimesta järjestettävästä yhteistyöstä, jossa jokaiselle radikalisoituneelle tai riskitapaukselle räätälöidään henkilökohtainen ohjelma syyttäjien, sosiaaliviranomaisten, koulun ym. toimijoiden kanssa. Paikallisesti voidaan määrätä myös varsin jäykkiä toimenpiteitä, kuten passin haltuunotto tai työttömyyskorvauksien poistamisen. Pormestari muistutti, että kyse on pienestä joukosta ihmisiä, jotka arvioidaan tekojensa, ei esim. uskonsa pohjalta. Tämä ei kuitenkaan poissulje yhteistyötä uskonnollisten yhteisöjen kanssa.

**UK** korosti yhteistyön tarvetta ja esitteli Channel-ohjelman. Ensimmäisenä toimenpiteenä laaditaan viranomaistiedon pohjalta riskiarvio, jossa tunnistetaan alueet joilla radikalisoitumisriski on korkein. Seuraavassa vaiheessa rahoitetaan näillä alueilla radikalisoitumista ehkäiseviä toimenpiteitä. Kyseinen ohjelma koskee kaikkea radikalisoitumista, ei vain uskonnollista. Toimenpiteissä olennaista on yhteistyö epävirallisten (non-governmental) toimijoiden kanssa, koska usein yhteisöillä on viranomaisia paremmat edellytykset puuttua kehitykseen. **BE** esitteli oman Bounce-ohjelmansa, jonka puitteissa rahoitusta lisätään niille kunnille ja kaupungeille, joissa syrjäytymisen uhka on suurin.

**Terrorismintorjunnan koordinaattori** nosti esiin kuusikohtaisen listan radikalisoitumisen ehkäisyyn. Ensin on kyettävä tunnistamaan radikalisoitumiseen johtavat merkit ja löydettävä siviiliyhteisön edustaja, joka kykenee uskottavasti kertomaan radikalisoitumisvaarasta yhteisölle. Ehkäisy perustuu ensisijaisesti muiden kuin turvallisuustoimijoiden toimintaan. Viranomaisyhteistyötä tarvitaan kuitenkin erityisesti tiedustelupalveluiden kanssa, jotta oikeat kohteet kyetään identifioimaan varhaisessa vaiheessa. Jo radikalisoituneet ja taistelualueelta palaavat henkilöt on kyettävä uudelleen kotouttamaan yhteisöönsä. On myös mietittävä miten edistetään eurooppalaista islamia ja sen rahoitusta. Kotouttamiseen voidaan käyttää erilaisia projekteja mm. urheilusta koulutukseen erittäin laajasti.

**Suomi** kertoi kansallisesta rakenteestaan, jonka ensimmäinen toimenpideohjelma radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisemiseksi hyväksyttiin jo vuonna 2012. Toimijoiden välisen luottamuksen parantamiseksi toiminta on laaja-alaista, koordinoitua ja läpinäkyvää. Paikallisella tasolla varhainen puuttuminen pyritään toteuttamaan moniammatillisen Ankkuri-mallin kautta. Tärkeä rooli on myös virtuaalisella paikallispoliisitoiminnalla, jonka avulla voidaan tarjota nuorille myös helppo tapa olla yhteydessä poliisiin ja tarvittaessa vaikka puuttua rikollisiin tekoihin.

**ES** esitteli siviiliyhteisön ja tiedusteluviranomaisten välille rakennetun tiedonvaihtokanavan. Internetsivustosta, puhelinlinjasta ym. koostuva kokonaisuus on tuottanut jo yli 800 ilmoitusta kansalaisilta.

**Radicalisation Awareness Network (RAN)** johtaja Ramadan esitteli verkostoa. 3 000 toimijaa on tuotu yhteen 9 eri työryhmän alle. Tieteellisesti radikalisoitumisen ehkäisyn vaikuttavuutta on vaikea osoittaa ja tästä syystä verkostossa arvioidaan parhaiden käytäntöjen toimivuutta vertaisarvioinnin avulla. Verkosto tuottaa keskimäärin kaksi työpaperia viikossa, jossa käsitellään toimintamalleja ja tietoa vaihdetaan myös internet-toimijoiden kanssa. Lisäksi verkosto antaa tukea koulutukseen ja kansallisten sekä paikallisten strategioiden kehittämiseen.

Loppupuheenvuorossaan PJ kertoi helmikuun alussa järjestettävästä paikallisviranomaistoimintaa koskevasta asiantuntijakonferenssista.

## 4. Kyberturvallisuus

**Terrorismintorjunnan koordinaattori De Kerchove** nosti lyhyesti esiin kysymyksen kyberturvallisuudesta. Erilaiset järjestelmät kytkeytyvät toisiinsa entistä tiiviimmin, eikä uhkia voida torjua vain yksittäisen valtion toimesta. Tästä syystä 12.5. järjestetään erikoistapaaminen, johon kutsutaan jokaisesta maasta kyberturvallisuudesta vastaava ministeri.

## 5. Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä

**COM** kiitti sekä neuvostoa että parlamenttia asian kiireellisyyden huomioimisesta. Joulukuussa annetulla ehdotuksella (COM(2015) 671) ei poisteta jäsenmaiden vastuuta ulkorajavalvonnasta, mutta järjestelmään tuodaan vahva eurooppalaisen yhteistyön ulottuvuus. Frontexin pohjalta rakennettava uusi virasto tarvitsee myös riittävät resurssit mandaattinsa toteuttamiseen. Tästä syystä henkilöstön ja kaluston luovuttamisesta reserveihin tehdään entistä pakollisempaa. Ehdotuksen avulla pyritään myös varautumaan tilanteisiin aikaisempaa paremmin ja varmistamaan, että jäsenmailla on riittävät henkilöstö ja kalustoresurssit sekä tarvittavat jatkuvuussuunnitelmat. Tilanteisiin voidaan myös puuttua entistä paremmin. Schengen-alueen toiminnan vaarantuessa päätösvalta ei kuitenkaan ole yksin virastolla tai komissiolla vaan jäsenmaat osallistuvat päätöksentekoon edustajiensa kautta. Toiminnan kohteeksi joutuvan ulkorajavaltion suvereniteetti on myös suojattu, operaatiosuunnitelmaan tarvitaan sen hyväksyntä.

**EP**:n LIBE-valiokunnan PJ Moraes totesi, että ehdotuksen raportööri nimetään maanantaina. Tarkoitus on löytää tehtävään kokenut edustaja ja huomioida käsittelyprosessissa myös kokemukset PNR-ehdotuksesta. Ehdotuksesta tulee kuitenkin vaikeita keskusteluja, erityisesti kun pohditaan kuka (who) ja miten (how).

**PJ** totesi, että uutta mekanismia tarvitaan tilanteisiin joissa ulkorajan tapahtumat vaarantavat koko alueen toiminnan. Käsittelyssä pyritään löytämään tasapaino EU:n ja jäsenmaiden vastuiden välillä.

Suvereniteetin osalta on huomioitava, että isäntävaltiolla säilyy edelleen oikeus/velvollisuus hyväksyä operaatiosuunnitelma ja operaatioon osallistuva henkilöstö on isäntämaan ohjauksessa. Puuttumismekanismi ei syrjäytä jäsenvaltion vastuuta vaan kyse on jatkosuunnitelmasta, jolla voidaan puuttua tilanteisiin, joissa yksittäisen jäsenvaltion resurssit eivät enää riitä.

Ehdotuksessa jäsenmaille annetaan velvoite osoittaa nopean toiminnan reserviin 2-3% rajavalvontahenkilöstöstään. Lukumäärän muodostumisperiaatteista on syytä käydä keskustelua ja toisaalta on huomioitava jäsenmaiden huoli resurssiensa riittävyydestä. Toisaalta on velvollisuus antaa henkilöstöä, mutta samalla on velvollisuus huolehtia rajaturvallisuudesta oman maansa osalta. Haavoittuvuusarvion osalta on todettu, että useat jäsenvaltiot haluavat sitovaan ohjaukseen vahvemman linkin viraston hallintoneuvostoon sekä arvioitavalle jäsenmaalle selkeämmän roolin.

Keskustelussa jäsenmaat kannattivat toiminnan kehittämistä, mutta jäsenvaltioiden roolia halutaan vahvistaa. Useissa puheenvuoroissa korostettiin, että vastuu rajavalvonnasta kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioille, mikä ei kuitenkaan estä viraston roolin keittämistä. Haavoittuvuusarviosta ei saa tulla päällekkäistä mekanismia Schengenin arviointimekanismille ja arvioitavan jäsenvaltion tulee osallistua arviointiprosessiin. Viraston oikeus velvoittaa jäsenmaita korjaamaan arviossa havaittuja puutteita herättää kysymyksiä.

Schengen-alueen toiminnan vaarantuessa tarvitaan mahdollisuus väliintulolle, mutta kyseessä on niin vahva mekanismi, että Neuvostolle tulee antaa keskeinen rooli päätöksenteossa. Toiminta on myös liitettävä tiiviimmin Schengenin rajasäännöstön artiklaan 26. Nopean toiminnan reservin muodostamista kannatettiin, mutta ehdotettu 2 – 3 % avain nähtiin liian karkeaksi, eikä se huomioi jäsenvaltioiden hyvin erilaisia organisaatioratkaisuja.

**Suomi** totesi, että rajavalvonta kuuluu jäsenmaan vastuulle. Tarvitaan kuitenkin entistä vahvemmat ja paremmat mekanismit, joiden avulla voidaan tarvittaessa antaa tukea. Päätös puuttumisesta tulisi tehdä neuvostossa määräenemmistöllä ja operaation toteutuksessa tulisi noudattaa nykyisten operaatioiden periaatteita.

**Neuvoston oikeuspalvelu** totesi, että SEUT 67 (2) määrittää ulkorajavalvonnan yhteiseksi politiikaksi. SEUT 77 (1) määrittää tavoitteet ja SEUT 77 (2) antaa lainsäätäjälle mahdollisuuden säätää tarvittavista toimenpiteistä. Mahdollinen suvereniteetin menetys on hyväksytty jo tätä artiklaa hyväksyttäessä. Kyseisessä tilanteessa SEUT 72 ei rajoita lainsäätäjää, mutta SEUT 77 nojalla määritettävien kompetenssien pitää kunnioittaa kyseistä velvoitetta jättää yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus jäsenvaltioiden vastuulle. Perussopimuksen tasolla lainsäätäjällä on laaja mandaatti toteuttaa haluamansa toimenpiteet ulkorajavalvonnan kehittämiseksi ja lopullinen toteutus riippuu enemmän poliittisesta tahtotilasta.

**COM** totesi loppupuheenvuorossa, että nyt tarvitaan pitkä askel nopeasti, mutta on myös riski, että askel otetaan väärään suuntaan. Uusi asetusehdotus ei puutu jäsenmaiden vastuisiin tai suvereniteettiin. Jäsenmaat ovat yhä vastuussa ulkorajoistaan, mutta vahvempi EU-yhteistyö mahdollistaa paremman tuen. Vahvempi tuki on mahdollista vain jos virastolla on käytössään tehtäviin nähden riittävät resurssit. Lopulta Schengenin rajasäännöstön art 26 turvaa alueen toiminnan.

**PJ** veti keskustelun yhteen ja totesi että järjestelmää on uudistettava. Väliintulo-oikeus antaa lisäpainetta yksittäiselle jäsenmaalle, jotta se huolehtii tehtävistään. Neuvosto tulee sitoa tiiviimmin päätöksentekoon ja toimenpiteillä on oltava linkki Schgenin rajasäännöstön art 26 käyttöön.

Jäsenmaat ovat edelleen vastuussa ulkorajavalvonnasta ja puuttumisoikeus on poikkeus säännöstä, jolla varmistetaan Schengenin toimintaa. Reservien koon määrittämiseen on palattava, jotta jäsenmaat

tietävät paljonko heidän odotetaan asettavan henkilöstöään reserveihin ja jotta voidaan arvioida jääkö jäsenmaille riittävästi henkilöstöä omien tehtäviensä hoitamiseen.

Haavoittuvuusarvio on pääsääntöisesti hyväksyttävissä, mutta jäsenmaiden roolia päätöksenteossa tulisi vahvistaa ja arviointi tulee linkittää tiiviimmin Schengenin arviointimekanismiin.

Suomen edustajat

Sisäministeri Orpo, ylijohtaja Yli-Vakkuri/SM, erityisavustaja Kortelainen/SM, OSA-neuvos Pitkäniitty/EUE

Asiakirjat

Puheenjohtajan keskusteluasiakirjat

Liitteet

Viite

| | |
|---|---|
| Asiasanat | muuttoliike, oikeus- ja sisäasiat, osa-neuvosto, Schengenin sopimus, terrorismi, ulkorajat, rajavalvonta |
| **Hoitaa** | **OM, SM, UM** |
| Tiedoksi | EUE, OKM, PE, PLM, STM, TEM, TPK, TULLI, VM, VNK |