Sisäministeriö NEUVOSTORAPORTTI SM2016-00348

KVY Rytkönen Riikka(SM), Gras Jutta(UM) 13.07.2016

Asia
OSA; Epävirallinen oikeus- ja sisäministerikokous Bratislavassa - SISÄASIAT 7.7.2016

Kokous
Epävirallinen oikeus- ja sisäministerikokous 07.07.2016 - 08.07.2016

Epävirallisessa OSA-neuvostossa 7.7.2016 käsiteltiin muuttoliikettä ja raja-asioita. Muuttoliikkeen osalta ministerit keskustelivat sen globaalista ulottuvuudesta, solidaarisuuden käsitteestä ja yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää (CEAS) koskevan paketin käsittelyn organisoinnista. Pääosa ministereistä piti tarkoituksenmukaisena käsitellä CEAS-ehdotuksia yhtenä pakettina. Solidaarisuuskeskeskusteluun puheenjohtaja nosti "joustavan" solidaarisuuden käsitteen. Raja-asioissa ministerit korostivat EU:n raja- ja merivartiojärjestelmän (EuRMV) nopeaa täytäntöönpanoa. Eurooppalaisen matkustajatietojärjestelmän (ETIAS) osalta jäsenmaat katsoivat, että ennen lainsäädäntöehdotuksen antamista tulisi arvioida sen vaikutuksia. Kokoukseen oli kutsuttu myös EU:n hakijamaat.

1. Muuttoliike

PJ totesi SK:n pj-kaudella jatkettavan NL:n työtä. Keskeistä on ulkorajojen hallinta, mikä käytännössä tarkoittaa EuRMV-asetuksen täytäntöönpanoa syksyn aikana. Myös palautukset ovat yksi prioriteeteista. On saatava aikaan muutos yhteistyössä kolmansien maiden kanssa. Syksyllä jatketaan keskustelua myös sisäisestä turvallisuudesta. Käsillä olevassa kokouksessa on tarkoitus keskustella siitä, miten auttaa jäsenmaita, joiden turvapaikkajärjestelmät ovat kovan paineen alla. Lisäksi keskustellaan globaalista tilanteesta syyskuun pakolaishuippukokousten valossa sekä siitä, millä tavalla CEAS-paketin keskustelu tulisi järjestää sekä poliittisella tasolla että asiantuntijatasolla. CEAS-paketti on lähitulevaisuuden vaativin lainsäädäntöuudistus ja siinä halutaan saavuttaa edistystä.

KOM/komissaari Avramopoulos muistutti, etteivät muuttoliikkeeseen liittyvät haasteet ole lähiaikoina katoamassa. Liikkuvuus määrittää aikakauttamme ja voidaan sanoa, että kyseessä on “uusi normaali”. Tarvitaan globaalia vastuunkantoa ja ratkaisuja. Nyt on ainutlaatuinen tilaisuus luoda uudenlainen, solidaarisuudelle perustuva kehys ja osoittaa solidaarisuutta. EU on suurin taloudellisen avun antaja, mutta tämä ei riitä. Tarvitaan vastuunkantoa niin EU:n sisällä kuin sen ulkopuolella. Myös KOM:n kesäkuisen uutta kumppanuuskehystä kolmansien maiden kanssa koskevan tiedonannon lähtökohtana on, ettei mikään maa kykene yksin vastaamaan muuttoliikkeen asettamaan haasteeseen. Tarvitaan laillisia väyliä EU:iin. Laittomasti oleskelevat on palautettava. Sopimuksiin ("compacts") tarvitaan apua kaikilta. KOM toivoi, että yhteistyötä kokoukseen kutsuttujen hakijamaiden kanssa voidaan lisätä.

Syyskuun huippukokouksiin tarvitaan tasapainoinen, yhteinen näkemys. Tämä edellyttää yhteistyötä myös kansallisella tasolla. KOM totesi antamansa turvapaikkalainsäädännön uudistamista koskevan paketin (CEAS) antavan perustan todelliselle solidaarisuudelle. Ensi viikolla annettavalla toisella paketilla tähdätään tehokkaaseen, yhtenäisempään järjestelmään, jolla vähennetään edelleenliikkumista. KOM nosti CEAS-paketista esiin yhden elementin: kansainvälisen suojeluaseman luonteen. Aiemmin on käytännössä annettu pysyviä asemia. Mutta kun tilanne muuttuu, ei suojelua enää tarvita. Määritelmädirektiivissä on säännökset aseman lakkauttamisesta, ja tätä näkökulmaa tullaan ehdotuksella vahvistamaan. Tarkoituksena on antaa enemmän suojelua sitä tarvitseville, mutta ei pysyvästi. KOM totesi, että lainsäädäntöehdotuksia on käsiteltävä pakettina ja edistyttävä kaikilta osin mahdollisimman nopeasti. On vaikea erottaa jotakin osaa erikseen käsiteltäväksi. On otettava esimerkkiä nopeasta käsittelystä sisäisissä siirroissa, raja-asioissa ja rahoituskysymyksissä.

YK:n pääsihteerin erityisneuvonantaja Karen AbuZayd nosti esiin muuttajiin ja pakolaisiin liittyviä globaaleja haasteita. Laajoja pakolais- ja muuttoliikevirtoja käsittelevää YK:n yleiskokousta on valmisteltu laajoilla konsultaatioilla. YK:n pääsihteeri nostaa huippukokousta valmistelevassa toukokuun raportissaan esiin prioriteettejaan. Tärkeää on negatiivisen retoriikan muuttaminen myönteisemmäksi. Lähestymistavan on oltava kokonaisvaltainen. On kunnioitettava ihmisoikeuksia. Vastuuta on jaettava tasaisemmin ja tätä tavoitellaan Global Compactin avulla. YK:n pääsihteeri luottaa neuvotteluissa EU:n johtavaan rooliin.

EP/LIBE:n puheenjohtaja Moraesin sijasta EP:tä edusti MEP Wikström, joka on Dublin-ehdotuksen raportoija. Hän totesi viime vuoden osoittaneen, että järjestelmä ei kykene vastaamaan haasteisiin ja sen uudistaminen on välttämätöntä. MEP Wikström korosti yhteistyön tarvetta instituutioiden välillä, jotta järjestelmästä tulee kestävä. On tärkeää, etteivät instituutiot näe toisiaan vihollisina, vaan on luotava luottamusta niiden välille. EP hyväksyi hiljattain laajalla enemmistöllä holistista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen koskevan oma-aloitemietintönsä. EP ei aliarvioi CEAS-pakettiin liittyviä haasteita. On muistettava, että myös muista jäsenmaista kuin IT:sta ja EL:sta voi tulla ensimmäisiä jäsenmaita, joihin saavutaan. Useat jäsenmaat ovat jo kohdemaita ja monista muista voi niitä tulla. Kaikki voivat olla läpikulkumaita. Tarvitaan valmiutta hallita erilaisia muuttovirtoja ja antaa suojelua sitä tarvitseville. Myös EASO-ehdotuksesta keskustellaan parhaillaan poliittisten ryhmien kesken.

MEP Wikström korosti vastuun jakamista turvapaikanhakijoiden vastaanotosta tasaisemmin jäsenmaiden kesken. Tämä ei ole helppoa ottaen huomioon jäsenmaiden erilaiset taustat hakijoiden vastaanotossa ja yleinen mielipide eri jäsenmaissa. Tarvitaan myös keppiä ja porkkanaa edelleenliikkumiseen puuttumiseksi. On pidettävä mielessä palautukset. Nopea muutos on vaikea, vaikka se olisi oikeudenmukaisuusnäkökulmasta perusteltu. Tämän vuoksi raportoija ehdottaa, että edettäisiin asteittain kohti oikeudenmukaisempaa turvapaikanhakijoiden jakoa jäsenmaiden kesken. Näin jäsenmailla olisi enemmän aikaa pystyttää kapasiteettiaan ja luoda uusi järjestelmä.

MEP Wikström totesi EU:n ottaneen vuonna 2015 vastaan 0,2-0,3 % maailman turvapaikanhakijoista. Jos jäsenmaat hoitavat tilanteen yhdessä, tilanne ei ole mahdoton, etenkin kun tulijamäärissä ollaan palaamassa normaalimpiin lukumääriin. EU ei voi pitkällä tähtäimellä ulkoistaa ongelmiaan. Tarvitaan järjestelmä, joka toimii käytännössä ja joka vastaa ongelmiin, joita nyt kohtaamme. EP näkee jäsenmaat rakentavana neuvottelukumppanina ja toivoo, että tämä on molemminpuolista. Solidaarisuutta ei ole mahdollista säädellä, sillä se perustuu luottamukseen. Luottamuksen puute on vakavin kriisi ja luottamusta on tarve luoda uudelleen niin instituutioiden kuin jäsenmaiden välillä.

Keskustelussa korostettiin KOM:n ehdottaman uuden kumppanuuspolitiikan tärkeyttä ja yhteyttä eri politiikkojen välillä. Muuttoliike on globaali ilmiö, johon tarvitaan kansainvälinen vastaus. Syyskuun huippukokoukset antavat mahdollisuuden keskustella kansainvälisestä agendasta. Tärkeitä teemoja ovat globaali vastuu kehityksestä, rahoituksesta ja uudelleensijoittamisesta. Muuttoliikettä on

tarkasteltava kokonaisvaltaisesti ja otettava huomioon erityisesti EU:n naapurimaat ja Afrikka. Apua tulisi antaa niin lähellä lähtöalueita kuin mahdollista. Tarvitaan yhteistyötä UNHCR:n kanssa. Palautusten ja takaisinoton tulee olla osa ratkaisua.

CEAS-paketin osalta suurin osa jäsenmaista katsoi, että sitä on käsiteltävä kokonaisuutena. Ainoastaan muutama jäsenmaa nosti prioriteetiksi Dublin-ehdotuksen käsittelyn, ja muutama toivoi nopeaa etenemistä EASO- ja Eurodac-esitysten käsittelyssä.

Solidaarisuudesta todettiin, että vastuu eri syistä liikkeelle lähteneistä ihmisistä on yhteinen ja se on jaettava jäsenmaiden kesken. Puheenjohtajan keskusteluun nostama "joustava" solidaarisuus ei voi tarkoittaa sitä, että vain muutama maa ottaa vastaan turvapaikanhakijoita. Keskustelu solidaarisuudesta on helpompaa, jos olosuhteet ovat kaikissa jäsenmaissa samanlaiset. Tämän vuoksi tulevat CEAS-paketin ehdotukset ovat tärkeitä.

Myös ulkorajojen valvonta voidaan nähdä eräänä solidaarisuuden muotona. On myös toimittava kansallisesti esim. vastaanotossa ja kotoutumisessa. Solidaarisuudessa ei voi valita vain yhtä osa-aluetta, vaan on toimittava niillä kaikilla.

FI kertoi ministerivaihdoksestaan. Myös FI tuntee tilanteen kohdemaana ja ajattelee, ettei tilanne ole ohi ja tarvitaan muuttoliikkeiden hallintaa. Muuttoliikettä on tarve tarkastella kokonaisvaltaisesti ja globaalisti, ml. kehityspolitiikka. EU ei yksin voi tilannetta ratkoa. On tärkeä, että kansainvälisillä foorumeilla EU esiintyy yhdenmukaisesti ja yhdellä äänellä. CEAS-paketin osalta FI katsoo, että koko pakettia on tärkeä tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Pakettia on vietävä nopeasti eteenpäin. Tarvitaan selkeä ja toimiva turvapaikkajärjestelmä. Tarvitaan ajantasaista tietoa tilanteesta ja edelleenliikkumista on ehkäistävä.

EUH piti hyvänä YK:n kutsumista mukaan kokoukseen. YK:n huippukokous on ainutlaatuinen mahdollisuus painottaa globaalia vastuuta kollektiivisten ratkaisujen haussa. EUH katsoi, että huippukokouksen ja sen lopputuleman tulisi olla osa pitemmän tähtäimen strategiaa. EU:n on tärkeä näyttää esimerkkiä ja sitä jo tehdään: EU on suurin kehitysavun antaja ja humanitaarinen toimija. Lisäksi on Vallettan muuttoliikehuippukokous ja sen seuranta, KOM:n tiedonanto uudenlaisesta kumppanuuskehyksestä sekä Eurooppa-neuvoston tuoreet päätelmät. Parhaillaan työstetään sopimuksia (compacts), joihin sisällytetään myös tiekartta, ml. poliittisen tason vierailut. Syyskuun huippukokouksissa on mahdollisuus osoittaa, että EU:lla on johtava rooli. Tämä edellyttää EU:n yhteistä näkemystä. EUH nosti huippukokousten valmisteluun liittyen esiin kumppanuuden ja yhteistyön kolmansien maiden kanssa, uudelleensijoittamisen ja Geneven pakolaissopimuksen noudattamisen, kehitysagenda 2030:n, muuttoliikkeen hallinnan sekä IOM:n ja UNHCR:n keskeiset roolit.

Perusoikeusvirasto (FRA) korosti EUH:n tavoin globaalin kontekstin merkitystä. EU:lla on johtava asema jo senkin vuoksi, että sillä on perusoikeuskirja, joka sisältää oikeuden turvapaikkaan ja oikeuden oikeudenmukaiseen menettelyyn. EU:n turvapaikka-alan säännöstö on merkittävä ja EU:lla on mahdollisuus nostaa se globaalille tasolle. Erityisenä haasteena FRA nosti esiin lasten, erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten, suojelemisen. FRA ehdotti, että jäsenmaat ja instituutiot kutsuisivat mukaan neuvotteluihin myös UNICEFin ja UNHCR:n.

KOM piti käytyä keskustelua erittäin rakentavana ja totesi sen osoittaneen, kuinka hyödyllistä on ollut tehdä vuoden ajan avoimesti yhteistyötä. KOM kiitti läsnä olleita hakijamaita, erityisesti TR:a yhteistyöstä. KOM totesi PJ:n antaneen kunnianhimoisen työohjelman, jonka pohjalta on hyvä jatkaa. Eräät sanovat, että EU ei toimi, mutta tämä ei ole totta. Itäisellä reitillä, vaikkakin politiikka on edelleen aluillaan, on jo nähtävissä tuloksia. KOM muistutti, että EL:n saarilla tarvitaan turvapaikka-asiantuntijoita, ja katsoi useimpien jäsenmaiden olevan kovin hitaita vastaamaan EASOlle.

Kansainvälisessä kontekstissa YK:ssa pitää tehdä enemmän. Sisäisesti on löydettävä oikeanlainen kompromissi. On koko CEAS-paketti, sisäiset siirrot ja uudelleensijoittaminen sekä palauttamiset ja takaisinotot, joita kaikkia tarvitaan tulosten saavuttamiseksi. KOM totesi ymmärtävänsä, että politiikassa tarvitaan nopeita tuloksia, mutta arviointi tehdään myöhemmin sen perusteella, mitä on saatu aikaan.

2. Raja-asiat

PJ kiitteli NL:aa nopeusennätyksestä EuRMV-ehdotuksen käsittelyssä. SK:n tehtävänä on nyt palauttaa Schengenin normaali toiminta. SK halua antaa syksyllä kansalaisille signaalin, että tilanteeseen vastataan tehokkaasti.

Frontex totesi prioriteettejaan olevan haavoittuvuusarviointi, nopean toiminnan joukot ja palautukset. Frontex on järjestänyt kokouksia jäsenmaiden kanssa, ja syksyllä asialistalle otetaan haavoittuvuusarviointi. Lokakuussa toimeenpanosta raportoidaan lisää. Frontex on ollut yhteydessä KOM:oon, jotta rekrytoinneissa voitaisiin toimia etupainotteisesti. Frontex kertoi lyhyesti toimintansa ulkoisesta ulottuvuudesta. Tulevaisuudessa tähdätään yhteisoperaatioihin kolmansissa maissa, ottaen huomioon EU:n perusoikeudet ja ulkopolitiikka. Jos jäsenmaat haluavat edistää ETIASta, Frontex on valmis siinä auttamaan.

EP/Wikström kehui vuolaasti instituutioiden välistä yhteistyötä EuRMV-asetuksen valmistelussa ja kehotti pitämään tämän esimerkkinä mielessä myös vastaisuudessa. EP äänesti EuRMV-ehdotuksesta kuluvalla viikolla ja EP odottaa, että asetus pannaan nopeasti täytäntöön. Asetusteksti on kaikkien saatavilla, vaikka sitä ei olekaan vielä virallisesti hyväksytty. LIBE seuraa tarkoin täytäntöönpanoa ja toivoo voivansa keskustella siitä jäsenmaiden, KOM:n ja Frontexin kanssa. EP järjestää kuulemisen Schengenistä 26.9.2016.

EU-lisa totesi yhden asian olevan selvä: rajojen valvonta on riippuvainen tietojärjestelmistä ja niiden keskinäisestä toiminnasta. EU-lisan mukaan ETIAS on looginen ja tärkeä askel rajavalvonnan tehokkuuden lisäämiseksi. EU-lisa korosti, että ETIAS on teknisesti toteutettavissa. Sitä on testattu pilotissa viime vuonna, eikä teknisiä ongelmia ole havaittu.

Keskustelussa jäsenmaat katsoivat, että EuRMV-asetus on pantava täytäntöön mahdollisimman nopeasti. Eurooppalaisen matkustajatietojärjestelmän (ETIAS) osalta jäsenmaat katsoivat, että ennen lainsäädäntöehdotuksen antamista tulisi arvioida sen vaikutuksia ja sitä, miten se suhtautuu muihin järjestelmiin, kuten PNR:ään ja älykkäisiin rajoihin. Myös kustannukset tulee arvioida.

FI tukee EuRMV-asetuksen nopeaa täytäntöönpanoa. Haavoittuvuusarviointi ja nopean toiminnan henkilöstö- ja kalustopoolit ovat prioriteetteja. On tärkeää, että Frontex tekee jäsenmaiden kanssa tiivistä yhteistyötä EuRMV:n toimeenpanon valmistelussa. Frontexin tuki jäsenmaille kolmansiin maihin tehtävissä palautuksissa on tärkeää. ETIAksen osalta FI katsoo, että ensisijaisesti tulisi tukeutua olemassa oleviin järjestelmiin. Ensin tulee tarkastella, millä tavoin ETIAS suhtautuisi muihin järjestelmiin. Tulee arvioida vaikutuksia ennen varsinaista päätöksentekoa.

KOM totesi lähes kaikkien olevan taustapaperista samaa mieltä. KOM piti 6 kk:n määräajassa saavutettua neuvoston ja EP:n välistä neuvottelutulosta EuRMV-asetuksesta ihmeenä. Se on osoitus siitä, että on vahva tahto viedä asioita eteenpäin. Virastolta odotetaan paljon myös pitemmällä tähtäimellä. Uusi virasto tulee operationaaliseksi vasta kun asetus tulee voimaan. Silloin pitää olla valmiita, eikä aikaa ole hukattavaksi. Täytäntöönpano on keskeistä. On saatava kokoon nopean toiminnan poolit ja muu henkilöstö sekä palautuksiin tarkoitetut poolit. Ensimmäiset haavoittuvuusarvioinnit toteutetaan vuoden 2016 aikana. ETIAS on välttämätön, sillä viisumivapaista maista tulevista ihmisistä ei tiedetä mitään ennen heidän saapumistaan EU:n ulkorajoille. ETIAS olisi

samanlainen kuin ESTA ja jopa tehokkaampi. Periaatteellisella tasolla on tärkeää, että lainvalvontaviranomaisilla on pääsy järjestelmään. Ensin kuitenkin tehdään tutkimus, jossa tarkastellaan eri aspekteja. KOM totesi antavansa ehdotuksen ennen vuoden loppua. KOM muistutti myös tarpeesta lainsäädäntömuutokseen, jolla perustetaan systemaattiset tarkastukset ulkorajoille, ja totesi trilogit käynnistettävän SK:n pj-kaudella.

Suomen edustajat

Kansliapäällikkö Päivi Nerg/SM ja virkamiesvaltuuskunta

Asiakirjat

Puheenjohtajan keskusteluasiakirjat

Liitteet

Viite

Asiasanat	laiton maahanmuutto, maahanmuutto, muuttoliike, oikeus- ja sisäasiat, rajavalvonta, ulkorajat, turvapaikka
Hoitaa	**OM, PLM, SM, UM**
Tiedoksi	EUE, OKM, PE, STM, TEM, TPK, TRAFI, TULLI, VM, VNK, YM