Sisäministeriö NEUVOSTORAPORTTI SM2021-00041

KVY Rytkönen Riikka(SM) 01.02.2021

Asia
OSA; Epävirallinen sisäministerikokous 28.1.2021

Kokous
Sisäministereiden epävirallinen videokokous 28.01.2021

Puheenjohtajamaa Portugali järjesti sisäministereiden epävirallisen kokouksen videoyhteydellä 28.1.2021.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksesta käydyssä keskustelussa keskiössä olivat politiikan ulkoinen ulottuvuus, toimet ulkorajalla ja niiden toteuttamiseen tarvittava tuki, sekä yhteisvastuun eri muodot. Kumppanuudet kolmansien maiden kanssa nähtiin keskeisessä osassa erityisesti laittoman maahanmuuton torjunnassa, takaisinottoyhteistyössä, muuttoliikkeen työntötekijöiden vähentämisessä ja laillisten väylien tarjoamisessa. Alueellisina prioriteetteina erottuivat Pohjois-Afrikka ja Länsi-Balkan. Ulkosuhdetoimiin peräänkuulutettiin parempaa koordinaatiota. Vahvaa rajaturvallisuutta pidettiin yleisesti keskeisenä, myös Schengen-alueen toiminnan kannalta. Seulonnan ja rajamenettelyn osalta todettiin taloudellisen ja virastojen tuen olevan jäsenmaille tärkeää. Toiset jäsenmaat korostivat menettelyiden hallinnollista taakkaa ulkorajamaille ja toiset niiden tehostamisvaikutusta ja mahdollisuutta torjua hakijoiden luvatonta edelleen liikkumista. Yhteisvastuun tukimuodoista näkemykset jakautuvat: henkilöiden sisäiset siirrot näyttäytyvät toisille välttämättömänä osana järjestelmää ja toisille mahdottomina hyväksyä velvoittavina. Monet korostivat pakollista solidaarisuutta, mutta joustavuutta tukimuodoissa. Muina tukimuotoina tulivat esiin erityisesti taloudellinen ja materiaalituki, asiantuntija-apu sekä kontribuutiot ulkorajavalvontaan.

Schengeniä koskevan keskustelun painopiste oli koronatoimissa ja siihen liittyvässä koordinaatiossa. Vapaata liikkuvuutta ja sisämarkkinoiden toimintaa pidettiin välttämättöminä, mutta niissäkin pitää huomioida terveysturvallisuus. Jäsenmaat pitivät lähtökohtaisesti EU-tason koordinaatiota tärkeänä, mutta useat jäsenmaat korostivat myös tarvetta pystyä säätelemään omia toimiaan riittävissä määrin.

Europolin tulevaisuudesta keskusteltiin komission joulukuussa antaman Europol-asetuksen muutosehdotuksen pohjalta. Ehdotusta pidettiin pääasiassa hyvänä ja Europolia pidettiin merkittävänä toimijana etenkin järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa, myös roolia lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjunnassa korostettiin monessa puheenvuorossa. Jäsenmaat nostivat laajasti esiin Europolin muuttuvaa

toimintakenttää ja tarvetta yhteistyölle yksityisen sektorin kanssa digitalisaation kiihtyessä. Europolin mahdollisuuksia analysoida ja käsitellä suuria datamääriä pidettiin yleisesti tärkeänä kehittämiskohteena ja tekoälyn käyttömahdollisuuksien kehittäminen nousi esiin monessa puheenvuorossa. Tasapainoista ratkaisua digitaalisessa ympäristössä tapahtuvan lainvalvonnan kehittämisen ja toisaalta laadukkaan tietosuojan välille painotettiin. Näkemyksiä jakoi oman kuulutusluokan luominen Europolille Schengenin tietojärjestelmään.

1. EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus

Kokouksessa jatkettiin keskustelua EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksesta. Puheenjohtaja nosti tausta-asiakirjassaan keskusteluun kolme osa-aluetta: ulkoinen ulottuvuus, toimet ulkorajalla, ja yhteisvastuu jäsenmaiden välillä muuttoliikkeen hallinnassa. Puheenjohtaja totesi ulkoisen ulottuvuuden olevan keskeinen osa muuttoliikkeen hallinnan kehystä, kolmansia maita varten tarvitaan kokonaisvaltainen agenda. Ulkorajojen valvonnan on oltava tehokasta ja kaikki resurssit on hyödynnettävä, jo lyhyellä tähtäimellä. Tässä Frontexin rooli on aivan keskeinen. Yhteisvastuusta jäsenmaiden näkemykset ovat erilaisia. Jotkut haluavat ensisijaisesti joustavuutta, mutta toisaalta tarvitaan tehokas menettely painetilanteisiin. Puheenjohtaja toivoi konkreettisia näkemyksiä siitä, miten pakollisen, mutta joustavan solidaarisuuden kehystä tulisi soveltaa.

Komissaari Johansson totesi kumppanuksien olevan erittäin tärkeitä ja piti suunnitteilla olevaa sisä- ja ulkoministereiden yhteiskokousta hyvänä ajatuksena. Takaisinotossa tarvitaan edistystä, ja viisumisäännöstön nojalla annettava komission raportti on tulossa helmikuun aikana. Kyseinen säädösmuutos tuli voimaan vuosi sitten mahdollistaen viisumipolitiikan käytön vipuvartena. Raportti on tärkeä pohja tuleville keskusteluille kannustimista laajalla rintamalla koskien kaikkia mahdollisia sektoreita, mukaan lukien kauppa, kehitys, laillinen maahanmuutto. Ihmissalakuljetusta on saatava torjuttua, siihenkin auttaa takaisinoton tehostaminen ja laillisten väylien tarjoaminen. Takaisinotto on sirpaleinen haaste sikäli, että kaikilla mailla on erilainen tilanne. Rahoitus on tärkeä osatekijä. Vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen strategia on myös pian tulossa, samoin ihmissalakuljetuksen vastainen toimintasuunnitelma. Laillisia väyliä tarvitaan, työperäinen maahanmuutto on erityisen tärkeää, ja ehdotettujen osaamiskumppanuuksien onnistuminen riippuu erityisesti jäsenmaista itsestään. Liittyen ulkorajan menettelyihin, Frontexin mandaattia on vahvistettu, mutta myös jäsenmaiden tukea tarvitaan, erityisesti 10 000 henkilön pysyvän joukon rakentamiseksi aikataulussa. Yhteisvastuun osalta on tärkeää, että toimet vastaavat aina paineen kohteena olevan maan tarpeisiin konkreettisesti ja vaikuttavasti.

EP/LIBE-valiokunta totesi EP:n näkevän muuttoliikkeen positiivisena voimana, sitä tulee lähestyä Lissabonin sopimuksen hengen mukaisesti yhteisvastuullisesti. Kokonaisvaltainen lähestymistapa on tärkeä. Kumppanuuksissa positiiviset kannustimet esimerkiksi laillisen maahanmuuton alueella ovat hyviä, ehdollisuudella sen sijaan voi olla kielteisiä vaikutuksia. Erityisosaajadirektiivin uudistus on ollut jumissa liian kauan, nykyisellä puheenjohtajamaalla on hyvä mahdollisuus saada neuvottelut päätökseen. Lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on helpotettava vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista, tällä vaikutetaan myös muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Rajamenettelyn osalta on löydettävä tasapaino vastuun ja solidaarisuuden välille. Seulonta ja rajamenettely eivät saa kuormittaa liikaa muutamaa avainvaltiota. Rajavalvonnassa tarvitaan yhteistyötä Frontexin ja perusoikeusvirasto FRA:n välillä, uutiset takaisintyönnöistä (push-back) ovat huolestuttavia - EU- ja kansainvälistä lainsäädäntöä on noudatettava ja huolehdittava monitoroinnista. Yhteisvastuusta on oltava selkeät säännöt, menettelyt ja työkalut. EP on aiemmin kannattanut pysyvää sisäisten siirtojen mekanismia, nyt komissio ehdottaa monimutkaista järjestelmää, jota pitää selventää. Tarvitaan eurooppalainen mekanismi etsintä- ja pelastusoperaatioiden (SAR) tilanteisiin. On luotava aidosti

yhteinen EU-järjestelmä, joka on tasapainoinen ja yhteisvastuulle rakennettu. Työhön tarvitaan sekä neuvostoa että parlamenttia. Paluusponsoroinnin osalta herää kysymys, miten se toimeenpannaan käytännössä.

Käydyssä keskustelussa kumppanuudet kolmansien maiden kanssa nähtiin keskeisessä osassa erityisesti laittoman maahanmuuton torjunnassa, takaisinottoyhteistyössä, muuttoliikkeen työntötekijöiden vähentämisessä ja laillisten väylien tarjoamisessa. Alueellisina prioriteetteina erottuivat Pohjois-Afrikka ja Länsi-Balkan. Ulkosuhdetoimiin peräänkuulutettiin parempaa koordinaatiota. On vältettävä päällekkäisyyksiä ja aukkoja, tavoitteena kokonaisvaltainen ja tasapainoinen lähestymistapa. Monet mainitsivat tärkeinä helmikuussa odotettavan komission raportin takaisinottoyhteistyöstä sekä suunnitellun sisä- ja ulkoministereiden yhteiskokouksen. Kolmasmaayhteistyössä on käytettävä kaikkia tarvittavia työkaluja. Vahvaa rajaturvallisuutta pidettiin yleisesti keskeisenä, myös Schengen-alueen toiminnan kannalta. Seulonnan ja rajamenettelyn osalta todettiin taloudellisen ja virastojen tuen olevan jäsenmaille tärkeää. Toiset jäsenmaat korostivat menettelyiden hallinnollista taakkaa ulkorajamaille ja toiset niiden tehostamisvaikutusta ja mahdollisuutta torjua hakijoiden luvatonta edelleen liikkumista. Yhteisvastuun tukimuodoista näkemykset jakautuvat: henkilöiden sisäiset siirrot näyttäytyvät toisille välttämättömänä osana järjestelmää ja toisille mahdottomina hyväksyä velvoittavina. Monet korostivat pakollista solidaarisuutta, mutta joustavuutta tukimuodoissa. Muina tukimuotoina tulivat esiin erityisesti taloudellinen ja materiaalituki, asiantuntija-apu sekä kontribuutiot ulkorajavalvontaan. Kuhunkin tilanteeseen on vastattava räätälöidysti.

Suomi piti puhteenjohtajan painotusta ulkosuhteisiin ja erityisesti laillisiin väyliin asianmukaisena. EU:n on haettava räätälöityjä kumppanuuksia vaikuttaakseen positiivisesti mm. perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Alueellisina prioriteetteina Suomi mainitsi Paktin mukaiset Länsi-Balkanin ja Afrikan, erityisesti Afrikan sarvi on keskeinen. Yksittäisistä valtioista Irak, Afganistan ja Somalia ovat Suomen näkökulmasta tärkeät. Ulkorajan menettelyiden osalta on tärkeää, että infrastruktuurin rakentamisessa on tarjolla sekä taloudellista että virastojen tukea. Yhteisvastuussa johtoajatuksena on rakentaa järjestelmä, jolla annetaan paineen kohteena olevalle maalle tehokasta tukea. Sisäisiin siirtoihin osallistuminen kattavasti on turvattava, mutta tukimuodoissa on oltava valinnanvaraa, jotta tapauskohtaiset tarpeet saadaan katettua. Tukimuotojen on myös oltava selkeitä ja keskenään verrattavissa. Lopuksi Suomi toi esiin huolensa Frontexin tilanteesta väitettyjen takaisintyöntöjen vuoksi ja toivoi asiasta kommenttia erityisesti komissiolta perussopimusten vartijana.

Komissaari Johansson kiitti lopuksi erityisesti tuesta vahvalle EU:n lähestymistavalle paluupolitiikassa ja laittoman maahanmuuton torjunnassa. Yhteistyö jatkuu korkean edustajan ja muiden komissaarien kanssa, jäsenmaissa tarvitaan vastaavaa yhteistyötä sisä- ja ulkoministerien välillä. Länsi-Balkan nousi keskustelussa selvästi esiin, erityisesti Bosnia-Hertsegovinan tilanne on hyvin vaikea. Paljon puhuttiin tänään ensimmäisistä tulomaista, mutta muutkin maat voivat olla kovan paineen kohteena. Simulaatiot ovat tärkeitä ja työtä niiden osalta on jo aloitettu. Frontexista komissaari totesi, että virasto on valtavan tärkeä mm. ulkorajojen suojelemisessa ja sitä kautta Schengen-alueen turvaamisessa, sen on oltava vahva ja toimiva. Huoli takaisintyönnöistä on yhteinen, eikä kyseistä toimintaa voi hyväksyä. Viraston osalta on havaittu muitakin puutteita, esimerkiksi tarve kunnolliselle raportointijärjestelmälle.

Puheenjohtaja veti keskustelun yhteen luonnehtien sitä laaja-alaiseksi ja hyödylliseksi, aihe on kaikille prioriteetti. On erilaisia näkökulmia, mutta monesta asiasta ollaan samaa mieltä. Naapurivaltioiden kanssa on tehty työtä ja niiden tuloksia pitää mallintaa laajemmalle. Ulkorajan menettelyiden osalta on pohdittava yhä, mikä on rajamaiden vastuu ja miten niitä voidaan tukea. Yhteisvastuusta on siltä osin laaja konsensus, että järjestelmän on oltava velvoittava. Sisäiset siirrot ovat monille tärkeä järjestelmän osatekijä ja tänään on kuultu myös muista tukimuodoista.

2. Schengen-alueen tulevaisuus

Schengeniä koskevan keskustelun painopiste oli koronatoimissa ja siihen liittyvässä koordinaatiossa. Puheenjohtaja alusti keskustelua toteamalla, että Schengen on yksi suurimmista saavutuksistamme, ja uusi sukupolvi on tottunut elämään ilman rajoja. Viimeisten vuosien aikana tämä alue on kohdannut useita kriisejä, joista viimeisin on koronapandemia. Pandemian takia yksipuolisesti palautettu sisärajavalvonta korvattiin nopeasti muilla toimilla. Nyt sisärajavalvontaa on jälleen palautettu yksipuolisesti tilanteen heikentyessä, samoin muita rajoitustoimia, joilla on merkittävä vaikutus yhteiskunnan toimintaan ja ihmisten liikkumiseen. Meidän tulee pohtia uudelleen Schengen-järjestelmää ja mallia ja toivottavasti tämä kokous antaa oman kontribuutionsa tähän keskusteluun. Tarkoitus on jatkaa keskustelua huhtikuussa Schengen-foorumissa. Olennaista on vaihtaa tietoa ja pyrkiä koordinointiin, jotta rajoitetaan haitallisia vaikutuksia. Vaihtoehtoisten keinojen vaikuttavuutta on vahvistettava.

Komissaari Johansson piti keskustelua ajankohtaisena ja totesi, että terveyskriisiin vastaaminen on nyt ensisijaista. Viime kevään opit tulisi hyödyntää, eikä mm. kategorisiin matkustusrajoituksiin tulisi ryhtyä. On pyrittävä toimivaan vapaan liikkuvuuden alueeseen.

Puheenvuoroissa vapaata liikkuvuutta ja sisämarkkinoiden toimintaa pidettiin välttämättöminä, mutta tärkein tehtävä tällä hetkellä on huolehtia kansalaisten terveysturvallisuudesta. Silloin kun joudutaan rajoittamaan liikkumista, se on tehtävä niin, että sillä haitataan mahdollisimman vähän vapaata liikkuvuutta. Sen sijaan tulee panostaa terveysturvallisuustoimenpiteisiin, kuten testaukseen ja karanteeneihin. Jäsenmaat pitivät lähtökohtaisesti EU-tason koordinaatiota tärkeänä, mutta useat korostivat myös tarvetta pystyä säätelemään omia toimiaan riittävissä määrin.

Suomi korosti tarvetta kriisinkestävälle Schengenille, joka tarjoaa riittävät vapaudet ja samanaikaisesti jäsenmaille keinot huolehtia turvallisuudesta. Tällä hetkellä keskeisin tehtävä on kansalaisten terveydestä ja turvallisuudesta huolehtiminen. Suomi korosti tarvetta vahvoihin toimiin kaikilla turvallisuuden portailla, niin kolmansissa maissa ja niiden kanssa yhteistyössä, ulkorajalla, kuin myös vapaan liikkuvuuden alueella. Suomi tuki mahdollisia koordinaatiotoimia ja oli avoin tutkimaan uusia avauksia näihin liittyen. Suomi myös muistutti tarpeesta huolehtia Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden monivuotisesta politiikkasyklistä ja tuottaa siihen jäsenmaiden näkemys tulevaisuuden kehityssuunnasta.

Puheenjohtaja totesi lopuksi, että keskustelu on osoittanut tarpeen tarkastella Schengenin hallinnointia ja kykyä vastata tulevaisuuden haasteisiin. Tarvitaan poliittista omistajuutta Schengeniin ja siitä tulee keskustella neuvostossa. Jatkossa tulee hyödyntää tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mukanaan tuomat hyödyt. Sisärajavalvonnan tulee olla viimeinen keino ja toimien tulee olla koordinoituja. On luotava vahvempi Schengen.

3. Europolin tulevaisuus

Europolin tulevaisuudesta käytiin keskustelu komission joulukuussa antaman Europol-asetuksen muutosehdotuksen pohjalta.

Komissaari Johansson totesi, että Europolin on voitava tukea jäsenvaltioita ja torjuttava terrorismia ja järjestäytynyttä rikollisuutta digitaalisen ajan keinoin. Komissaari kertasi keskeisimmät ehdotettavat muutokset: Europolin tehokas yhteistyö yksityisten tahojen kanssa, oman kuulutusluokan luominen Europolille Schengenin tietojärjestelmään (SIS), Europolin kyky käsitellä laajoja tietoaineistoja (big

data), Europolin aseman vahvistaminen tutkimuksessa ja innovoinnissa, ja Europoliin sovellettavan tietosuojakehyksen vahvistaminen.

Käydyssä keskustelussa asetusehdotusta pidettiin pääasiassa hyvänä ja puheenjohtaja sai kiitosta asian nostamisesta prioriteetiksi. Europolia pidettiin merkittävänä toimijana etenkin järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa, myös roolia lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjunnassa korostettiin monessa puheenvuorossa. Jäsenmaat nostivat laajasti esiin Europolin muuttuvaa toimintakenttää ja tarvetta yhteistyölle yksityisen sektorin kanssa digitalisaation kiihtyessä. Myös yhteistyötä kolmansien maiden kanssa korostettiin muutamissa puheenvuoroissa. Europolin mahdollisuuksia analysoida ja käsitellä suuria datamääriä pidettiin yleisesti tärkeänä kehittämiskohteena ja tekoälyn käyttömahdollisuuksien kehittäminen nousi esiin monessa puheenvuorossa. Tasapainoista ratkaisua digitaalisessa ympäristössä tapahtuvan lainvalvonnan kehittämisen ja toisaalta laadukkaan tietosuojan välille painotettiin. Ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittamista pidettiin erittäin tärkeänä. Monet jäsenmaat nostivat esiin Europolin taloudelliset resurssit ja pitivät tärkeänä niiden riittävyyden varmistamista. Muutamat suhtautuivat varauksellisesti Europolille esitettyyn omaan kuulutusluokkaan SIS:ssä ja totesivat asian vaativan vielä lisätarkastelua.

Suomi totesi ehdotuksen vaikuttavan ensinäkemältä hyvältä. Perus- ja ihmisoikeuksien on oltava Europolin toiminnan perusta myös tulevaisuudessa. Yksityisten tahojen kanssa tehtävä yhteistyö on hyvin esillä ehdotuksessa. Europolilla on tärkeää olla kyky analysoida suuria tietoaineistoja tietosuoja huomioiden. Tietosuojan kehittäminen on tervetullutta ja on varmistettava yhteensopivuus yleisempien tietosuojalinjausten kanssa.

Suomen edustajat

Ministeri Ohisalo (1. asiakohta), valtiosihteeri Olli-Poika Parviainen ja virkamiesvaltuuskunta

Asiakirjat

Puheenjohtajan keskusteluasiakirjat

Liitteet

Viite

Asiasanat	Europol, henkilöiden vapaa liikkuvuus, laiton maahanmuutto, muuttoliike, oikeus- ja sisäasiat, poliisiyhteistyö, rajavalvonta, sisäraja, turvapaikanhakijat, osa-neuvosto
Hoitaa	**LVM, OM, SM, UM, VM**
Tiedoksi	EUE, LIIVI, OKM, PLM, STM, TEM, TPK, TULLI, VNK, VTV