Sisäministeriö Neuvostoraportti EU/7/2023-SM-40

Rytkönen Riikka 26.6.2023

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Sisäasiat

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Schengen-alueen yleistilannetta koskevassa asiakohdassa komissio esitteli laatimansa Schengenin tila -raportin ja ministerit keskustelivat sen pohjalta alkavan Schengen-syklin 2023-2024 prioriteeteista. Puheenjohtajan ehdottamat prioriteetit saivat vahvan tuen. Erityisesti korostettiin tarvetta tehostaa palautuksia.

Kokouksessa jatkettiin maaliskuun OSA-neuvostossa käynnistettyä keskustelua EU:n viisumipolitiikan uudistamisesta. Esillä oli erityisesti viisumivapausjärjestelyjen valvonta ja viisumivapauden keskeyttämismekanismin uudistaminen. Keskustelua käytiin komission edellisellä viikolla antaman tiedonannon pohjalta ja siinä esitetyt ajatukset mekanismin kehittämiseksi saivat laajan tuen. Komission on tarkoitus antaa viisumivapauden keskeyttämismekanismin tarkistamista koskeva säädösehdotus syksyllä 2023.

Neuvosto hyväksyi yleisnäkemykset kahdesta EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistukseen sisältyvästä säädösehdotuksesta: turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksesta ja turvapaikkamenettelyasetuksesta. Yleisnäkemykset muodostavat pohjan Euroopan parlamentin kanssa käytäville neuvotteluille.

Neuvosto hyväksyi päätelmät yhteiskunnan kokonaisvaltaisen kriisinsietokyvyn vahvistamisesta pelastuspalvelun alalla, mukaan lukien varautuminen kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinuhkiin.

Lisäksi ministerit saivat tilannekatsaukset Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyksestä, muuttoliikkeen ulkoisesta ulottuvuudesta sekä lainvalvontaviranomaisten tiedonsaantia digitaalisella aikakaudella koskevan hankkeen etenemisestä. Muuttoliikkeen ulkoiseen ulottuvuuteen liittyen esillä oli erityisesti Tunisian tilanne. Lisäksi komissio kertoi julkistaneensa Läntisen Välimeren ja Atlantin reittiä koskevan toimintasuunnitelman. Itäisen Välimeren reittiä koskeva toimintasuunnitelma on tarkoitus julkaista pian.

Lounaalla sisäministerit keskustelivat väkivaltaisen ekstremismin ja terrorismin torjunnasta.

TORSTAI 8. KESÄKUUTA 2023 (klo 9.00)

SISÄASIAT

1. Schengen-alueen yleistilanne
Keskustelu; 9504/23, 10059/23

Schengen-alueen yleistilannetta koskevassa asiakohdassa komissio esitteli laatimansa Schengenin tila 2023 -raportin ja ministerit keskustelivat sen pohjalta alkavan Schengen-syklin 2023-2024 prioriteeteista. Puheenjohtaja ehdotti komission raportin pohjalta uuden syklin prioriteeteiksi neljää erityistä huomiota vaativaa osa-aluetta: 1) Schengen-alueen hallinnoinnin edelleen kehittäminen ja Schengenin säännöstön soveltaminen, ml. Schengenin säännöstön täysimääräinen soveltaminen Bulgariassa ja Romaniassa; 2) palautusten tehostaminen; 3) lainvalvontaviranomaisten yhteistyön tehostaminen rajat ylittävän vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä laittoman huumausainekaupan torjumiseksi; 4) EU:n rajaturvallisuuden parantaminen.

Komissio totesi Schengen-alueen toimivan varsin hyvin. Jäsenmaiden Schengen-arviointien pohjalta annetuista suosituksista on toimeenpantu 75%. Viime vuonna Schengen-alueella vieraili noin 600 miljoonaa matkailijaa ja Schengen-viisumeita myönnettiin noin 2 miljoonaa. Komissio myös muistutti, kuinka tärkeää on saada Bulgaria ja Romania Schengenin täysjäseniksi mahdollisimman nopeasti. Schengeniin liittyvinä haasteina komissio mainitsi mm. tarpeen tehostaa Schengenin tietojärjestelmästä tehtäviä tarkastuksia. Laiton maahanmuutto on edelleen yksi Schengeniä uhkaava merkittävä haaste. Trendi on yhä kasvava, samoin myös turvapaikkahakemusten määrän kasvaminen. Keskinen Välimeri on suurimman paineen alla. Länsi-Balkanin tilanne on menossa parempaan suuntaan. Siirtolaisten edelleen liikkuminen Schengen-alueen sisällä on kasvussa. Viisumivapausjärjestelmään kohdistuu merkittäviä haasteita. Länsi-Balkanin osalta merkittävä menestystekijä oli Länsi-Balkanin maiden viisumikäytäntöjen lähentäminen EU:n käytäntöihin. Palautusten osalta eurooppalainen tilannekuva on vajavainen. Komissio pyytää jäsenvaltioilta tietoja palautuksiin liittyvistä asioista, jotta se kykenee ennakoimaan tilanteen muutoksia. Sisärajatarkastusten osalta tilanne on hieman parantunut, mutta niitä jatketaan edelleen liian pitkään. Tämä aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia ja haittaa kilpailukykyä. Komissio on käynnistänyt virallisen kuulemismenettelyn ko. jäsenvaltioiden kanssa. Sisäisen turvallisuuden osalta merkittävä haaste on huumekauppa, erityisesti kokaiini, ja siihen liittyvä järjestäytynyt rikollisuus. Tänä vuonna temaattinen Schengen-arviointi keskittyy tästä syystä huumekaupan torjuntaan. Komissio pitää puheenjohtajan ehdottamia prioriteetteja relevantteina.

Käydyssä keskustelussa puheenjohtajan ehdottamat alkavan Schengen-syklin prioriteetit saivat vahvan tuen. Myös komission raporttia ja siinä esitettyjä toimia tuettiin. Palautusten tehostaminen nostettiin esiin lähes kaikissa puheenvuoroissa. Rajaturvallisuuteen liittyen muutamissa puheenvuoroissa nostettiin esiin ulkorajojen fyysiset esteet ja niitä koskeva EU-rahoitus. Sisärajatarkastuksista luopumista peräänkuulutettiin useissa puheenvuoroissa, mutta niitä ylläpitävät jäsenvaltiot vetosivat tarkastusten välttämättömyyteen, koska ulkorajavalvonta ei toimi.

Suomi totesi kannattavansa puheenjohtajan ehdottamia prioriteetteja. Schengen-alueen hallinnoinnin ja muuttoliikkeen hallinnan keskinäistä yhteyttä ei voi aliarvioida, sillä muuttoliikkeen hallinta on elintärkeää Schengen-alueen vakauden ja vaurauden kannalta. Tehokkaat palautukset ovat keskeisiä Schengenin toimivuudelle. Suomi toivoo, että alkavan Schengen-syklin aikana tarkasteltaisiin ja arvioitaisiin Schengenin eri politiikanalojen vuorovaikutussuhteita kokonaisvaltaisemmin, jotta ongelmien taustalla olevat syyt ja seuraukset ymmärrettäisiin kunnolla.

Puheenjohtaja totesi yhteenvetona ehdotettujen prioriteettien saaneen vahvan tuen ja työtä Schengenin kehittämiseksi jatketaan niiden pohjalta.

2. Viisumipolitiikka: viisumivapausjärjestelmien valvonta
Keskustelu; 9508/23, 10099/23

Kokouksessa jatkettiin maaliskuun OSA-neuvostossa käynnistettyä keskustelua EU:n viisumipolitiikan uudistamisesta. Esillä oli erityisesti viisumivapausjärjestelmien valvonta ja viisumivapauden keskeyttämismekanismin uudistaminen. Keskustelua käytiin komission edellisellä viikolla antaman tiedonannon pohjalta. Sen mukaan komission tarkoituksena on selvittää mahdollisuutta lisätä viisumipolitiikan puutteellinen yhdenmukaistaminen EU:n viisumipolitiikan kanssa uudeksi keskeyttämisperusteeksi, sekä laajentaa nykyisten yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvien perusteiden soveltamisalaa kattamaan mahdolliset uhat, jotka johtuvat muun muassa sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä ja hybridiuhista. Komissio ehdottaa myös mm. viisumivapausjärjestelmien valvontaa koskevan raportoinnin laajentamista. Komission on tarkoitus antaa viisumivapauden keskeyttämismekanismin uudistamista koskeva säädösehdotus syksyllä. Puheenjohtaja pyysi ministereiltä näkemyksiä viisumivapauden keskeyttämisperusteiden laajentamisesta ja viisumivapausjärjestelmien valvonnan tehostamisesta.

Komissio korosti puheenvuorossaan, että asiaan liittyy suuria haasteita. Viisumivapaa matkustaminen EU:n alueelle aiheuttaa sekä muuttoliike- että turvallisuusuhkia. Viisumivapaasti saapuneilta henkilöiltä tuli viime vuonna yli 200 000 turvapaikkahakemusta. Näin ei voi olla enää jatkossa. Jotkut kolmannet maat myyvät passejaan ja tätä kautta viisumivapautta EU:n alueelle. Tämä aiheuttaa valtavan riskin ja mahdollistaa mm. järjestäytyneen rikollisuuden pääsyn EU:n alueelle viisumivapaasti. Nykyinen järjestelmä tekee viisumivapauden keskeyttämisen liian vaikeaksi ja jäykäksi.

Käydyssä keskustelussa viisumisvapausjärjestelmien valvontaa ja viisumivapauden keskeyttämismekanismin uudistamista koskeva komission tiedonanto sai jäsenmailta vahvan tuen. Mekanismilla nähtiin olevan myös laajempi yhteys muuttoliikkeen hallintaan, Schengenin toimivuuteen ja palautusten toimivuuteen. Puheenvuoroissa tuotiin esiin myös kolmansien maiden kanssa käytävän dialogin tärkeyttä ja korostettiin, että mekanismista ei saa tulla automaattista. Viisumivapausjärjestelmien valvonnan tehostamiseen liittyen muutamat jäsenvaltiot nostivat esiin neuvoston roolin kolmansia maita arvioitaessa.

Suomi korosti, että viisumivapauden keskeyttämismekanismin uudistaminen on tärkeässä roolissa, kun etsitään ratkaisuja muuttoliikkeen ja turvallisuuden haasteisiin, jotka vaikuttavat myös koko Schengen-alueen toimintaan. Komission ehdottamat toimet ovat hyviä työkaluja mekanismin kehittämiseksi. Suomi tukee myös puheenjohtajan asiakirjassa esitettyjä näkemyksiä ja tukee komission aikomusta lisätä viisumipolitiikan yhdenmukaistamisen puute uudeksi perusteeksi viisumivapauden keskeyttämiselle muiden kriteerien joukossa. Työkaluja on kehitettävä edelleen, jotta voidaan hyödyntää tehokkaita vipuvarsia kolmansien maiden suuntaan ulkorajojen valvonnan tehostamiseksi ja muuttoliikkeen hallitsemiseksi, paluuyhteistyön parantaminen mukaan lukien.

Komissio jatkaa lainsäädäntöehdotuksen valmistelua ja se on tarkoitus julkaista syksyllä 2023.

3. Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus
4. Turvapaikkamenettelyasetus
Yleisnäkemys; 10084/23, 10083/23

Julkinen asiakohta:
https://video.consilium.europa.eu/event/fi/26852 *(ensimmäinen keskustelukierros)*
https://video.consilium.europa.eu/event/fi/26860 *(keskustelun jatko)*

Puheenjohtaja kertasi aluksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen ja turvapaikkamenettelyasetuksen käsittelyä ja sisältöä. Hallinta-asetusta koskeva ehdotus annettiin vuonna 2020. Uusi asetus tehostaa Dublin-sääntöjen toimeenpanoa, joilla määritetään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenmaa. Siihen sisältyy myös velvoittava yhteisvastuumekanismi, joka jakaa vastuuta reilummin ja tasapainoisemmin. Jäsenmailla on mahdollisuus valita solidaarisuustoimista, jotka ovat samanarvoisia. Menettelyasetusta koskeva ehdotus puolestaan annettiin vuonna 2016 ja muutettu ehdotus vuonna 2020. Asetus mahdollistaa yhteiset ja nopeammat menettelyt, joilla vastataan väärinkäytöksiin ja edelleen liikkumiseen. Keskeinen elementti on pakollinen rajamenettely, joka mahdollistaa nopean käsittelyn ja tarvittaessa palautuksen. Puheenjohtaja totesi Euroopan parlamentin hyväksyneen oman mietintönsä jo huhtikuussa ja vetosi ministereihin, että nyt saadaan hyväksyttyä neuvoston yleisnäkemykset.

Komissio kiitti kaikkia puheenjohtajamaita, jotka ovat edistäneet maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistukseen sisältyvien säädösehdotusten käsittelyä. EU on selvinnyt viime vuosina monista kriiseistä yhdessä toimimalla. Jos uudistusta ei saada tehtyä, voittajia ovat rikollisjärjestöt ja salakuljettajat. Uudistuksen toteutukseen ja etenkin rajamenettelyn kapasiteetin rakentamiseksi tulee olemaan saatavilla 1 mrd. euroa, minkä lisäksi komission sisällä käydään vielä keskusteluja lisärahoituksesta EU:n monivuotisen rahoituskehyksen väliarvion yhteydessä.

Ensimmäisellä keskustelukierroksella useat jäsenvaltiot nostivat vielä esiin huoliaan yleisnäkemysten sisällöstä, mutta myös kompromissin löytämisen tarvetta korostettiin. Eriävät näkemykset koskivat hallinta-asetuksen osalta erityisesti vastuun keston määräaikoja ja solidaarisuustoimia, ja menettelyasetuksen osalta erityisesti rajamenettelyn riittävän kapasiteetin maksimimäärää, lapsiperheiden ja yksin tulleiden alaikäisten asemaa, ja turvallisten kolmansien maiden konseptia.

Suomi kiitti nykyistä ja aikaisempia puheenjohtajia sekä komissiota tehdystä työstä ja totesi olevansa kompromissihengessä valmis hyväksymään molemmat yleisnäkemykset.

Ensimmäisen keskustelukierroksen päätyttyä sovun hakemista jatkettiin päivän aikana puheenjohtajan laatimien uusien kompromissiversioiden pohjalta. Keskustelua jatkettiin neuvostossa myöhemmin iltapäivällä. Yleisnäkemyksiä vastusti lopulta kaksi jäsenmaata ja neljä pidättäytyi äänestämästä. Puheenjohtaja totesi yleisnäkemysten tulleen hyväksytyiksi.

5. Turvallisuushaasteisiin vastaaminen: tiedustelutoimintaa käsittelevän neuvoa-antavan lautakunnan suorittama arviointi
Terrorisminvastaisen työryhmän puheenjohtaja esittelee
6. Väkivaltaisten ääriliikkeiden ja terrorismin torjunta
Keskustelu; 9425/23

Ministerit keskustelivat lounaalla väkivaltaisen ekstremismin ja terrorismin torjunnasta. Lisäksi terrorisminvastaisen työryhmän (CTG) puheenjohtaja esitteli ministereille Euroopan tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden ajankohtaisen arvion Euroopan turvallisuustilanteesta ja turvallisuushaasteisiin vastaamisesta.

7. Tietojen saatavuus tehokasta lainvalvontaa varten/”going dark”
Tilannekatsaus; 9369/23

Ministerit saivat tilannekatsauksen työstä, jonka tavoitteena on varmistaa lainvalvontaviranomaisten tiedonsaanti digitaalisella aikakaudella. Puheenjohtajamaa Ruotsi käynnisti tammikuussa keskustelun lainvalvontaviranomaisten pääsystä tietoon verkkomaailmassa (”going dark”). Komissio on nyt perustanut korkean tason työryhmän, jonka tehtävänä on pohtia, miten EU-politiikkaa ja lainsäädäntöä tulisi

tällä sektorilla kehittää. Rikolliset hyödyntävät verkkomaailman mahdollisuuksia tehokkaasti ja tulisi varmistaa, että lainvalvontaviranomaiset kykenevät vastaamaan teknologisen kehityksen, kuten päästä-päähän salauksen ja tekoälyn aiheuttamiin haasteisiin. Työryhmän ensimmäinen kokous on kesäkuussa ja siihen kutsutaan laajasti eri sektoreiden asiantuntijoita tasapainoisen etenemistavan löytämiseksi.

8. Venäjän hyökkäys Ukrainaan; tilannekatsaus
a) Vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen
b) Sotaa pakenevien henkilöiden tilapäinen suojelu
Tilannekatsaus; 9334/23

Ministerit saivat tilannekatsauksen Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksista sisäiseen turvallisuuteen. Esille nousi erityisesti laiton asekauppa ja aseiden mahdollinen salakuljetus EU:n alueelle, mihin liittyen Ukraina tekee yhteistyötä Europolin kanssa. Sotarikosten selvittämisessä ja tutkinnassa tehdään myös tiivistä yhteistyötä ja EU tukee Ukrainaa miinanraivauksessa. Myös Moldovan tukemista tulee jatkaa.

EU:ssa on 4 miljoonaa sotaa paennutta tilapäistä suojelua saavaa henkilöä. Komissio totesi, että tilapäisen suojelun direktiiviä voidaan jatkaa vielä kerran vuodella maaliskuuhun 2025 asti, jos sota jatkuu. Tähän palataan tarvittaessa hyvissä ajoin ennen kuin päätöksen tekeminen on ajankohtaista.

9. Muuttoliikkeen ulkoinen ulottuvuus, ml. Tunisian tilanne
Tilannekatsaus

Muuttoliikkeen ulkoiseen ulottuvuuteen liittyen ministerit saivat tilannekatsauksen EU:n yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa muuttoliikkeen hallinnassa, sekä tilanteesta eri muuttoliikereiteillä. Esillä oli erityisesti Tunisian tilanne. Komissio kertoi julkistaneensa Läntisen Välimeren ja Atlantin reittiä koskevan toimintasuunnitelman. Itäisen Välimeren reittiä koskeva toimintasuunnitelma on tarkoitus julkaista pian.

10. Päätelmät yhteiskunnan kokonaisvaltaisen kriisinsietokyvyn vahvistamisesta pelastuspalvelun alalla, mukaan lukien varautuminen kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinuhkiin (CBRN-uhat)
Hyväksyminen; 9798/23

Neuvosto hyväksyi päätelmät yhteiskunnan kokonaisvaltaisen kriisinsietokyvyn vahvistamisesta pelastuspalvelun alalla, mukaan lukien varautuminen kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinuhkiin (CBRN-uhat). Puheenjohtaja totesi, että EU on kohdannut viime aikoina paljon kriisejä, ml. sodan Euroopassa ja pandemian. On vahvistettava yhteiskunnan kriisinsietokykyä, jotta uhkiin voidaan vastata, sekä vahvistettava siviilivalmiutta ja -toimijoita. Tarvitaan koko yhteiskunnan kattava lähestymistapa. Venäjän hyökkäyssodasta johtuen uhkamaisema on muuttunut ja CBRN-uhkien, kuten kemikaalivuodon tai ydinlaitokseen kohdistuvan hyökkäyksen mahdollisuus on kasvanut. Pelastuspalvelulla on tärkeä rooli EU:n kriisinsietokyvyn vahvistamisessa ja CBRN-uhkien riskien pienentämisessä.

11. Muut asiat

a) Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia; 9877/23

Puheenjohtaja informoi käsiteltävänä olevien säädösehdotusten tilanteesta ja nosti esille erityisesti asetusehdotuksen lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumisesta verkossa. Neuvotteluissa on edetty, mutta työtä on vielä tehtävänä. Myös komissio korosti asian tärkeyttä.

b) Brdon prosessia käsittelevä ministerikokous, Portorož, 3.-4.4.2023
Slovenian valtuuskunnan tiedotusasia; 9843/23

Slovenia kertoi Portorožissa 3.-4.4.2023 järjestetyn Brdon prosessin ministerikokouksen tuloksista. Kokouksessa keskusteltiin ajankohtaisista sisäiseen turvallisuuteen ja muuttoliikkeeseen liittyvistä haasteista ja esillä oli erityisesti yhteistyön tehostaminen ihmissalakuljetuksen torjunnassa.

c) EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäministerien kokous (Tukholma, 20.-21.6.2023)
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia; 9336/23

Puheenjohtaja kertoi EU:n ja Yhdysvaltojen tulevan oikeus- ja sisäministerikokouksen valmisteluista.

d) Seuraavan puheenjohtajavaltion työohjelma
Espanja esittelee

Tuleva puheenjohtajamaa Espanja esitteli työohjelmansa sisäasioiden alalla.

e) Yhteentoimivuuden toteuttaminen
eu-LISAn tiedotusasia

EU:n tietohallintovirasto eu-LISA informoi ministereitä tietojärjestelmien yhteentoimivuushankkeen täytäntöönpanon tilanteesta. Järjestelmien käyttöönotto on viivästynyt ja tarkistettu täytäntöönpanoaikataulu on tarkoitus esitellä lokakuun OSA-neuvostossa.

f) Schengen-maaulkorajavaltioiden ministerikokous 9.5.2023
Romanian tiedotusasia; 9939/23

Romania esitteli 9.5.2023 järjestetyn Schengen-maaulkorajavaltioiden ministerikokouksen tulokset. Kokouksessa oli keskusteltu ulkorajojen vahvistamisesta nykyajan haasteisiin vastaamiseksi.

g) Pilottihanke turvapaikka-asioiden, palautusten, rajaturvallisuuden ja kansainvälisen yhteistyön alalla
Romanian tiedotusasia; 9991/23

Romania kertoi komission kanssa toteutettavasta pilottihankkeesta turvapaikka-asioiden, palautusten, rajaturvallisuuden ja kansainvälisen yhteistyön alalla.

h) Pilottihanke Bulgarian ja Turkin välisellä rajalla
Bulgarian tiedotusasia; 9992/23

Bulgaria kertoi komission kanssa toteutettavasta pilottihankkeesta Bulgarian ja Turkin välisellä rajalla.

Suomen edustajat
Pysyvä edustaja Markku Keinänen ja SM:n ja EUE:n virkamiehiä

Asiakirjat
Mainittu asiakohdittain

Liitteet

Viite