

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

03.02.2017

Asia

OSA; Epävirallinen oikeus- ja sisäministerikokous Maltalla - sisäasiat 26.1.2017

Kokous

Epävirallinen oikeus- ja sisäministerikokous 26.01.2017 - 27.01.2017

Epävirallisessa sisäministerikokouksessa Vallettassa 26.1.2017 turvapaikka-asioista käydyissä keskusteluissa vahvistui, että PJ ja komissio vievät solidaarisuuskeskustelua samaan, kokonaisvaltaisempaan suuntaan.

Jäsenmaat olivat optimistisemmän tuntuisia kuin aiemmin ja monet katsoivat, että solidaarisuudesta on keskusteltu jo niin pitkään, että on aika päästä eteenpäin. Muutama jäsenmaa vastusti selkeäsanaisesti sisäiset siirrot sisältävää solidaarisuutta, ja joillakin jäsenmailla on ongelmia siirtojen pakollisuuden tai automaattisuuden suhteen. Puheenvuoroissa korostui tarve saada tulijamäärät keskisen Välimeren reitillä vähentymään vastaavalla tavalla kuin itäisen Välimeren reitillä. Tähän liittyen nostettiin esiin EU:n ulkopuoliset hotspotit ja muut muuttoliikkeen ulkoiseen ulottuvuuteen kuuluvat elementit.

Rajaturvallisuutta ja sisäistä turvallisuutta tukevia tietojärjestelmiä koskevassa keskustelussa vallitsi yhteisymmärrys siitä, että järjestelmiä on hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla rajojen turvaamiseksi kaikkialla, ei vain virallisilla rajanylityspaikoilla. Jäsenmaat antoivat tukensa sille, että COSI vie työtä eteenpäin yhteisten standardien kehittämiseksi. Yhteisymmärrys vallitsee myös biometriikan käytön tärkeydestä. Ns. korkean tason tietojenvaihtoryhmän ehdotuksia koskien biometrinen tietojen vertailun mahdollistavaa palvelua sekä yhtä eurooppalaista hakuportaalia tuettiin laajasti.

1. Turvapaikka-asiat

PJ totesi MT:n jatkavan SK:n kaudellaan aloittamaa työtä teknisellä ja poliittisella tasolla. Joulukuun Eurooppa-neuvosto antoi suuntaa tulevalle työlle turvapaikkapolitiikan hyväksi. MT arvioi konsensuksen saavuttamiseksi tarvittavan tasapainottavia tekijöitä ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa, mikä tarkoittaa menemistä myös muille muuttoliikkeen osa-alueille kuin turvapaikkapolitiikkaan.

KOM katsoi, että on tärkeä saada muuttoliike kontrolliin ja on tuettava jäsenmaita, joihin kovimmat paineet kohdistuvat. On syytä tarkastella laajempaa kontekstia, kun etsitään keinoja vastata muuttoliikkeen haasteisiin. Uusi eurooppalainen raja- ja merivartiosto valvoo ulkorajoja ja EU-Turkki-yhteistyö on vähentänyt tulijamääriä. Libyan ja sen naapurien kanssa yritetään löytää ratkaisuja.

Kumppanuudet kolmansien maiden kanssa ovat myös tärkeitä. Solidaarisuus on osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Solidaarisuudesta on puhuttu pitkään. Nyt tarvitaan käsitteelle yhteinen tulkinta, jotta jäsenmaat ymmärtävät sen samalla tavalla. KOM totesi käyttävänsä omassa ehdotuksessaan vain määrällisiä kriteereitä, mutta on totta, että esim. tulijavirtojen luonne voisi olla hyödyllistä ottaa huomioon. Muiden jäsenmaiden tuen on vastattava paineiden kohteena olevan jäsenmaan tarpeisiin. Apua on saatava nopeasti. Järjestelmän on oltava ennustettava ja läpinäkyvä. Jäsenmaiden tulisi osallistua kaikin tavoin ja KOM kuuntele tarkoin, mitä muita keinoja voisi tulla kyseeseen. Edelleen liikkumisen estäminen on turvapaikkajärjestelmää (CEAS) koskevan uudistuksen keskeinen tavoite. Edelleen liikkumista pyritään ehkäisemään ja estämään, ja siitä rangaistaan.

Keskustelussa tuotiin esiin sekä sisäisen että ulkoisen ulottuvuuden merkitys. Ensin on keskityttävä ulkoiseen ulottuvuuteen ja pysäytettävä tulijavirrat. Ihmissalakuljetukseen pitää kiinnittää huomiota. Tuotiin esiin ajatus EU:n ulkopuolelle perustettavista hotspoteista. EU:n viestin tulee olla, että vain laillista reittiä pääsee Eurooppaan. Olisi luotava kumppanuuksia eteläisten naapurimaiden kanssa. Tarvitaan vahvaa ulkoista politiikkaa, sillä mitä pienemmät tulijamäärät, sitä helpompi on löytää kompromissi.

Edelleen liikkumisen estäminen on keskeistä. Komission esittämät toimet eivät riitä, vaan on estettävä vetotekijöiden luominen. Erot jäsenmaiden välisissä käytännöissä pitäisi saada poistettua ja edelleen liikkuneet henkilöt tulisi palauttaa välittömästi takaisin. On otettava huomioon myös kotoutuminen. Jos siirrettävät ihmiset eivät kotoudu, he saattavat liikkua edelleen toiseen jäsenmaahan. Hakijoita tulisi infota paremmin velvollisuuksista ja niiden rikkomisen seuraamuksista.

Solidaarisuuteen liittyen oltiin yleisesti sitä mieltä, että jokaisen jäsenmaan tulee ottaa minimimäärä sisäisesti siirrettäviä. Muutama jäsenmaa kuitenkin vastusti selkeäsanaisesti sisäiset siirrot sisältävää solidaarisuutta, ja joillakin jäsenmailla on ongelmia siirtojen pakollisuuden tai automaattisuuden suhteen.

Normaalitilanteessa Dublin-järjestelmä riittää, mutta se toimii vain yhdessä muun CEAS-paketin kanssa. Jos tulee paljon ihmisiä, pitää olla jokin mekanismi ennalta sovittuna. Voidaan aloittaa vapaaehtoisella mekanismilla ja jos se ei riitä, siirrytään pakolliseen mekanismiin.

FI katsoi, että taakanjaosta on sovittava yhdessä. Kriteerien määrittely etukäteen voi olla hankalaa. Tilanteet vaihtelevat ja voi olla tarve tapauskohtaiseen lähestymistapaan. Suomelle sopii eteneminen kaikkien jäsenvaltioiden yhdessä sopiman taakanjaon pohjalta. Jos on kova paine, voidaan käyttää eri keinoja. Kaikkien jäsenvaltioiden on osallistuttava myös turvapaikanhakijoiden sisäisiin siirtoihin. Nykyistä tehokkaampi turvapaikkajärjestelmä auttaa estämään edelleenliikkumista. KOM:n ehdotuksissa on hyviä elementtejä. Turvallisten maiden käsitteiden nykyistä tehokkaampi käyttäminen on yksi hyvä apu tehostamiseen. Tulee muistaa kolmansien kauttakulkumaiden merkitys. Tarvitaan innovatiivisia toimia suhteessa kolmansiin maihin.

EP/LIBE pj Moraes totesi, että CEAS ja sisäiset siirrot tulisi saada uudistuksilla toimimaan. Solidaarisuuteen liittyy myös perusoikeusulottuvuus. EU-TR –yhteistyö on tärkeää, mutta siihen liittyy EP:ssa poliittisia näkökohtia. Huolena on, että jäsenmailla ei ole solidaarisuuteen yhtenäistä näkemystä.

EU:n perusoikeusvirasto (FRA) piti laadullisia kriteereitä hyvänä välineenä. Arviointi tulee tehdä yksilöllisesti. Lasten suojeluun liittyvät elementit tulisi saada ilmeisemmiksi ja perheyhteyteen tulisi kiinnittää huomiota. FRA on hiljattain antanut oman näkemyksensä EP:lle. **EU:n tietohallintovirasto eu-LISA** korosti päivitetyn tiedon tarvetta ja laajempaa käyttöä analyttisiin tarkoituksiin. Eurodac-

ehdotus tulisi saada pian hyväksytyksi. Pitäisi pohtia myös Eurodacin tulevaisuutta pitemmällä tähtäimellä. **EASO** pyysi jäsenmaita viemään uuden EASO-asetuksen käsittelyä eteenpäin mahdollisimman pikaisesti, sillä se antaa EASOLle enemmän toimivaltuuksia. EASO pohti, voitaisiinko yhdessä tiedottaa turvapaikanhakijoita heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. **Frontex** totesi voivansa tehostaa työtä hotspoteissa EASO:n kanssa. Uuden mandaatin puitteissa Frontex kerää henkilötietoja muuttoliikkeen hallintaa varten. Olisi hyvä, jos Frontex voisi jakaa tämän tiedon EASO:n kanssa.

PJ totesi ajatuksia työstettävän eteenpäin tulevien viikkojen aikana. Ensi viikon epävirallisessa päämieskokouksessa aiheena on muuttoliikkeen ulkoinen ulottuvuus (yhteistyö naapurimaiden kanssa, rajojen valvonta jne.).

2. Rajaturvallisuutta ja sisäistä turvallisuutta tukevat tietojärjestelmät

PJ totesi rajaturvallisuuden kehittämisessä tehdyn paljon työtä, mutta on tarkasteltava kokonaisuutta myös rajanylityspaikkojen ulkopuolella. Tämä ei tarkoita sitä, että kaikki laittomasti EU:n alueelle saapuvat muodostaisivat turvallisuusuhan. On kuitenkin oltavat paremmat valmiudet identifioida mahdolliset riskitapaukset riippumatta siitä, miten EU:n alueelle saavutaan. Tulisi olla keinoja myös esim. tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole henkilöllisyysasiakirjoja mukanaan. Ns. korkean tason tietojenvaihtotyöryhmän (HLEG) väliraportissa viitataan mm. yhteen eurooppalaiseen hakuportaaliin (European Single Search Portal).

KOM katsoi, että kuluvana vuonna on ryhdyttävä sanoista tekoihin. Edistys on hyvää EU:n rajanylitysjärjestelmän (EES) ja ETIAS-järjestelmän osalta. Työ niiden osalta tulisi saada valmiiksi kesäkuuhun ja syyskuuhun mennessä. SIS-järjestelmää koskevat ehdotukset on annettu, ja niiden avulla SIS-järjestelmää kehitetään palvelemaan paremmin rajavalvonta- ja lainvalvontaviranomaisia sekä palautustoimintaa. **KOM** totesi HLEG:n väliraportin kolme prioriteettia ja nosti esiin erityisesti biometristen tietojen vertailun mahdollistavan palvelun sekä yhden eurooppalaisen hakuportaalin.

Jäsenmaiden yleiskommenteissa tuotiin esiin mm. terrori-iskujen korostama tehokaan tiedon jakamisen tarve ja huoli EU-tuomioistuimen tuoreesta Tele2-päätöksestä. Tarvitaan perusoikeuksia, mutta ei turvallisuuden kustannuksella. Tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvää työtä on tärkeää jatkaa. Keskeistä on uusien IT-työkalujen hyödyntäminen ja turvallisuusnäkökulman sisällyttäminen muuttoliikkeeseen.

Keskustelussa keskityttiin puheenjohtajan asiakirjan pohjalta kolmeen teemaan: biometriikan ja tietojärjestelmien käytön tehostaminen terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa, laittomille maahantulijoille ulkorajoilla tehtävät vähimmäistarkastukset ja biometristen tietojen vertailu ja yksi eurooppalainen hakuportaali (European Single Search Portal).

Biometriikan käytön tehostamista tuettiin keinona saada kiinni muuttoliikevirtojen joukossa liikkuvat terroristit. SIS II-ehdotusta ja Eurodac-ehdotusta pidettiin tärkeinä. Katsottiin, että myös muille kuin rajalla oleville poliisiviranomaisille tulisi taata pääsy SIS II -järjestelmään. Muutamat maat muistuttivat tietosuojaan ja perusoikeuksiin liittyvistä haasteista.

FI toivoi EES:n nopeaa perustamista ja piti tärkeänä hotspoteissa tapahtuvan rekisteröinnin ja tarkastusten yhdenmukaisuutta. Myös kasvontunnistusmahdollisuutta tulisi pohtia.

Jäsenmaat katsoivat, että ulkorajoilla tulisi turvautua kaikkiin käytettävissä oleviin tietojärjestelmiin. Muutamat nostivat erityisesti esiin VIS:n ja Interpol:n järjestelmät (ml. hotspoteissa) sekä ylipäänsä ennen maahantuloa tehtävä tarkastukset.

Yleisesti nähtiin, että COSI:lla voisi olla rooli jatkotyössä. Lisäksi nostettiin esiin SCIFA:n ja muiden työryhmien rooli. Pidettiin tärkeänä tehdä yhteistyötä turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä ja kannatettiin vähimmäisstandardien laatimista. Vähimmäistarkastuksia voitaisiin yhdenmukaistaa rajavartijoille tarkoitetun käytännön käsikirjan avulla. Mallia voitaisiin ottaa ETIAKsesta.

Jaettua biometrinen tietojen vertailun mahdollistavaa palvelua tuettiin monissa puheenvuoroissa. Jäsenmaat kannattivat myös yhtä eurooppalaista hakuportaalia. Esiin nostettiin kuitenkin teknisiä ja käytäntöön liittyviä haasteita. Myös **FI** piti tärkeänä, että yhdellä haulla voitaisiin hakea sekä EU-tason tietojärjestelmät että kansalliset järjestelmät.

Muutamat jäsenmaat kertoivat jo käytössä olevista vastaavista kansallisista järjestelmistä. Tuotiin esiin, että ne vähentävät painetta eurooppalaisen järjestelmän puolella. Kova käyttöpaine voi heikentää eurooppalaista järjestelmää.

LIBE/PJ Moraes ehdotti, että odotettaisiin HLEG:n raporttia ennen kuin edetään biometriikan suhteen. Älyrajoja koskeva ehdotus osoitti, kuinka tärkeä on kokeilla ensin käytännössä järjestelmän toimivuutta ennen konkreettisen ehdotuksen tekemistä. Osa haasteista liittyy resursseihin. Viimeisimmät terrori-iskut ovat korostaneet tiedon jakamisen tarvetta jäsenmaiden kesken. Moraes nosti esiin myös asiakirjaväärennökset rajoilla.

Terrorismin torjunnan koordinaattori Kerchove oli ilahtunut HLEG:n ehdotusten saamasta vahvasta tuesta. On paljon tietoa, jota jäsenmailla ei ole käytössään EU:iin saapuvista ihmisistä. Biometriikkaa tuetaan laajasti, mutta sen hyödyntäminen edellyttää, että jäsenmaat syöttävät järjestelmiin tietoja. Lainvalvontaviranomaisten pääsy Eurodaciin on sensitiivinen asia, mutta on hyvä, että sen käsittelyä jatketaan aivan lähiaikoina. IT:n hotspoteissa tulisi suorittaa tarkistuksia myös Interpolin tietojen osalta.

Europol korosti biometriikan merkitystä. Eurodac-asetuksen osalta mennään oikeaan suuntaan ja voitaisiin mennä pitemmälle antamalla Europolille automaattinen pääsy tietojärjestelmään. Myös kasvontunnistus voitaisiin ottaa huomioon. On katsottava, miten eri tietojärjestelmät voitaisiin integroida toisiinsa. **FRA** korosti biometriikan käytössä perusoikeuksien rajoittamisen yleisiä edellytyksiä. FRA odottaa HLEG:n raporttia, jonka työhön se myös itse osallistuu. On pidettävä mielessä, että tietyt kolmannet maat voivat esim. laittaa tietojärjestelmään toisinajattelijoiden nimiä, minkä vuoksi on pidettävä mielessä myös kv. suojelun näkökulma. FRA ymmärtää yhden eurooppalaisen hakuportaalin tarvetta esim. lasten katoamistilanteissa, mutta on huolissaan tietojen laadusta. **eu-LISA** rohkaisi jäsenmaita syöttämään biometrisia tietoja SIS II-järjestelmään. Kahdeksan maata on kertonut testausvalmiudestaan. On tärkeä kehittää yhteiset standardit ja siirtyä käyttämään mobiiliteknologiaa. **eu-LISA** korosti myös tarvetta yksinkertaistaa pääsyä tietojärjestelmiin. **eu-LISA** tukee HLEG:n ehdotuksia, ja on osallistunut itse ryhmän työhön. **Frontex** korosti biometriikan merkitystä niin rajanylityspaikoilla kuin ylitettäessä raja laittomasti. On otettava opiksi vuoden 2015 kriisistä ja hotspottien tilanteesta. On paljon henkilöitä, joilla ei ole asiakirjoja. On paradoksi, että tarkistuksia tehdään enemmän bona fide -tulijoille kuin henkilöille, joilla ei ole asiakirjoja. Frontex jakaa enemmän henkilötietoja Europolin kanssa rikostutkintaan. Uuden mandaatin perusteella kerätään tietoa tehokkaampien palautusten varmistamiseksi. Frontex kiitteli HLEG:n kahta esillä ollutta ehdotusta ja totesi tekevänsä niiden suhteen yhteistyötä **eu-LISA**n kanssa.

PJ veti keskustelun yhteen todeten yhteisymmärryksen vallitsevan siitä, että on hyödynnettävä järjestelmää parhaalla mahdollisella tavalla rajojen turvaamiseksi kaikkialla, ei vain virallisilla rajanylityspaikoilla. COSI vie työtä eteenpäin yhteisten standardien kehittämiseksi. Yhteisymmärrys vallitsee myös biometriikan käytön tärkeydestä ja sitä varten on varmistettava tarvittavat järjestelmät. HLEG:n kahta ehdotusta tuettiin laajasti ja ryhmä jatkaa työtään.

3. Muut asiat: Kadonneita lapsia koskeva konferenssi ”Lost in Migration”

Missing Children -järjestön PJ Maud de Boer Buquicchio esitteli ministereille samaan aikaan käynnissä ollutta Lost in Migration -konferenssia. On hälyttävä tieto, että Europolin mukaan 10 000 lasta katosi viime vuonna, ja todellinen lukumäärä lieenee tätäkin suurempi. Monien lasten kohdalla tragedia ei pääty saapumiseen Eurooppaan, vaan usein vasta alkaa siitä. Lasten katoamisten syyt ovat moninaiset. Jos on poliittista tahtoa suojella lapsia, haasteet eivät ole ylitsepääsemättömiä. Toimien taustalla tulisi olla YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. EU:n tulisi laatia lapsia koskeva toimenpidesuunnitelma ja taata sille riittävä rahoitus. On varmistettava lasten oikeus riittävään suojeluun. Ei ole kyse mini-ihmisistä, joille kuuluvat minioikeudet. SIS-järjestelmä voi olla avuksi jäljitettäessä kadonneita lapsia. Lasten asemaa on vahvistettava (mm. edustajat, avustaminen turvapaikkajärjestelmässä, valitusvaiheessa). Lasten suojeleminen on ollut EU-politiikkojen alaviite liian pitkään, nyt toivotaan, että siitä tehdään niiden otsikko.

KOM/komissaari Avramopoulos kertoi osallistuvansa konferenssiin, jonka tarkoituksena on pohtia, miten lasten katoamiset estettäisiin. Katoamisten estämiseksi tarvitaan koordinoitua lähestymistapaa. EU:lla oli alaikäisiä koskeva toimenpidesuunnitelma vuosina 2010–2014. Sen toimenpiteet ovat monelta osin edelleen ajankohtaisia. KOM:n tarkoituksena on valmistella kokonaisvaltainen alaikäisiä koskeva strategia.

Suomen edustajat

Kansliapäällikkö Nerg, ylijohtaja Yli-Vakkuri/SM, ylijohtaja Vuorio/SM, erityisasiantuntija Gras/EUE

Asiakirjat

Puheenjohtajan keskusteluasiakirjat

Liitteet

Viite

Asiasanat	kansainvälinen suojelu, laitton maahanmuutto, maahanmuutto, muuttoliike, oikeus- ja sisäasiat, rajavalvonta, turvapaikka, ulkorajat, tietojenvaihto oikeus- ja sisäasioissa
Hoitaa	OM, PLM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, PE, STM, TEM, TPK, TRAFI, TULLI, VM, VNK, VTV, YM