

OSA; Epävirallinen oikeus- ja sisäministerikokous 22.-23.7.2025; Neuvostoraportti; Sisäasiat

Kokous

Epävirallinen oikeus- ja sisäministerikokous 22.-23.7.2025

Sisäministerit keskustelivat EU:n varautumisunionistrategian pohjalta EU:n ja sen jäsenvaltioiden siviilivalmiuden, resilienssin ja kriisien ehkäisyn vahvistamisesta muuttuvassa uhkaympäristössä. Varautumisunionistrategiaa ja sen kaikki uhat ja koko yhteiskunnan kattavaa lähestymistapaa pidettiin tervetulleena. Prioriteetteina strategian osa-alueista nostettiin esiin erityisesti ennakkoinnin kehittäminen, väestön varautuminen, kriisinhallintatoimien koordinointi ja siviili-sotilasyhteistyön kehittäminen. Myös pelastuspalvelumekanismien vahvistaminen ja kriittisen infrastruktuurin suojeleminen ja hybridiuhkiin vastaaminen nostettiin esiin osassa puheenvuoroja. Useissa puheenvuoroissa painotettiin kansallista kompetenssia ja kansallisten järjestelmien erityispiirteiden ja jäsenvaltioiden erilaisten riskiympäristöjen huomioimista. Neuvoston ohjaavaa roolia strategian täytäntöönpanossa ja sen seurannassa korostettiin.

Ministerit keskustelivat myös palautusten tehostamisesta, jossa keskeisimpänä elementtinä pidettiin uutta paluusetusta ja tuettiin nopeaa etenemistä asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa. Prioriteetteina mainittiin mm. vapaaehtoisen paluun tehostamisen tarve ja paluukeskukset. Osa korosti paluupäätösten vastavuoroisen tunnustamisen tärkeyttä, kun taas osa katsoi, että sen tulee olla vapaaehtoinen väline työkalupakissa. Myös takaisinottoyhteistyön kehittäminen, ml. vipuvarret, ja Frontexin roolin kehittäminen mainittiin. Kolmasmaayhteistyöhön liittyen korostettiin yhteistä lähestymistapaa ja kokonaisvaltaisia kumppanuuksia EU-tasolla, mutta muutamat painottivat myös kahdenvälisen yhteistyön merkitystä. Osa jäsenvaltioista kertoi parhaista käytännöistään paluiden tehostamiseksi.

Työlounaalla keskusteltiin muuttoliikkeen hallinnan uusista ja innovatiivisista ratkaisuista.

1. EU:n varautumisunionistrategia: EU:n ja sen jäsenvaltioiden siviilivalmiuden, resilienssin ja kriisien ehkäisyn vahvistaminen muuttuvassa uhkaympäristössä

Sisäministerit keskustelivat EU:n varautumisunionistrategian pohjalta EU:n ja sen jäsenvaltioiden siviilivalmiuden, resilienssin ja kriisien ehkäisyn vahvistamisesta muuttuvassa uhkaympäristössä. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto julkaisivat varautumisunionistrategian ja sitä koskevan toimintasuunnitelman maaliskuussa.

Puheenjohtaja alusti keskustelua viittaamalla tammikuun epävirallisen OSA-neuvoston keskusteluun ja presidentti Niinistön raporttiin EU:n siviili- ja sotilaallisen varautumisen parantamisesta.

Varautumisunionistrategian taustalla on entistä suurempi epävakaus, taloudellinen kilpailu ja konfliktit. Samaan aikaan ilmastomuutos luo uusia uhkia yhteiskunnille. On entistä enemmän tilanteita, joita varten siviilitoimijat tarvitsevat sotilaallisten toimijoiden apua. Tarvitaan koko yhteiskunnan ja kaikki uhat huomioiva lähestymistapa. Puheenjohtaja viittasi myös Eurooppa-neuvoston kesäkuun päätelmiin ja pyysi ministereiltä näkemyksiä siitä, miten EU:n tukea jäsenvaltioille voitaisiin parantaa varautumisen alalla ja mitkä varautumisunionistrategian osa-alueet tulisi priorisoida, sekä miten siviili- ja sotilasviranomaisien yhteistyötä voitaisiin kehittää.

Komissio viittasi kasvaviin uhiin ja totesi, että niitä vastaan tarvitaan resilienssiä. Varautumisunionistrategia on EU:n ensimmäinen kokonaisvaltainen strategia aiheesta. Varautuminen ja resilienssi ovat jäsenvaltioiden kompetenssissa ja strategia ei kyseenalaista tätä, mutta yksikään jäsenvaltio ei pysty vastaamaan uhiin yksin, tarvitaan koordinaatiota. Komissio on myös juuri antanut ehdotuksen unionin pelastuspalvelumekanismien uudistamisesta. Tarkoituksena on vastata entistä paremmin erilaisiin uhiin. Uudistus vaatii tuekseen riittävän rahoituksen: tässä on tärkeää sekä EU:n tuleva monivuotinen rahoituskehys, ml. puolustusrahoitus, että kansallinen rahoitus. Siviili-sotilasyhteistyössä on pidettävä mielessä kompetenssit, yhdessä työskentelemällä voidaan luoda uusi varautumisen kulttuuri.

Euroopan ulkosuhdehallinto korosti eri elementtien yhdistämistä ja päällekkäisten toimien välttämistä, näin saadaan vaikuttavuutta. Pitää integroida mukaan myös ulkoinen ulottuvuus. Strategian 62 toimesta 12 on ulkosuhdehallinnon vastuulla. Vuoden 2026 lopussa tehdään EU:n yhteinen uhka-arvio, joka toimii työn pohjana. Ulkosuhdehallinto mainitsi prioriteetteina kasvaviin hybridiuhkiin vastaamisen sekä siviili-sotilasyhteistyön ja puolustus- ja turvallisuuskumppanuudet. On toimittava yhdessä.

Keskustelussa jäsenvaltiot pitivät varautumisunionistrategiaa ja sen kaikki uhat ja koko yhteiskunnan kattavaa lähestymistapaa tervetulleena. Prioriteetteina strategian osa-alueista nostettiin esiin erityisesti ennakkoinnin kehittäminen, väestön varautuminen, kriisinhallintatoimien koordinointi ja siviili-sotilasyhteistyön kehittäminen. Konkreettisina toimina mainittiin mm. tilannekuvan parantaminen ja kokonaisvaltainen riski- ja uhka-arvio, varhaisen varoituksen järjestelmät, EU:n hätäavun koordinaatiokeskuksen (ERCC) roolin vahvistaminen, hälytysjärjestelmät kansalaisten varoittamiseksi, ja ohjeistus vähintään 72 tunnin omavaraisuudesta. Myös pelastuspalvelumekanismien vahvistaminen ja kriittisen infrastruktuurin suojelu ja hybridiuhkiin vastaaminen nostettiin esiin osassa puheenvuoroja. Useissa puheenvuoroissa painotettiin kansallista kompetenssia ja kansallisten järjestelmien erityispiirteiden ja jäsenvaltioiden erilaisten riskiympäristöjen huomioimista. Neuvoston ohjaavaa roolia strategian täytäntöönpanossa ja sen seurannassa korostettiin. Komission rooli on jäsenmaita tukeva ja EU:n toimilla on tuotettava selkeää lisäarvoa. EU:lla nähtiin olevan roolia erityisesti kapasiteettien luomiseen ja rahoitukseen liittyen, samoin siviili-sotilasyhteyksien ja yksityisen sektorin linkkien luomisessa. Rahoituksen rajallisuudesta johtuen on tärkeää välttää päällekkäisyyksiä ja lisätä kriisinhallintotoimien koordinaatiota. Myös kapasiteettien ja järjestelmien yhteentoimivuutta korostettiin. Koordinaatio ja päällekkäisten toimien välttäminen on tärkeää myös siviili-sotilasyhteistyössä. EU:n ja NATO:n yhteistyötä tulee vahvistaa, esimerkiksi järjestämällä yhteisoperaatioita ja -harjoituksia ja edistämällä kaksikäyttöisyyttä suunnittelussa ja investoinneissa.

Suomi kiitti aiheen ottamisesta esille. Turvallisuusympäristö on muuttunut: vaalivaikuttaminen, kansalaisten mieliin vaikuttaminen, muuttoliikkeen käyttäminen aseena, varjolaivastot. Venäjä on uhka koko Euroopalle, ei ainoastaan pohjoiselle ja itäiselle Euroopalle. Neuvoston tehtävänä on antaa poliittista ohjausta varautumispolitiikan sisällöille. On tärkeää luoda yhteinen käsitys uhkaympäristöstä. Suomi toivoo komissiolta nopeaa etenemistä uhka- ja riskiarvioiden kanssa ja totesi olevansa tyytyväinen tulevan monivuotisen rahoituskehityksen turvallisuuspainotukseen. Pelastuspalvelumekanismien on vastattava paremmin erilaisiin uhiin, tarvitaan koko yhteiskunnan kattava lähestymistapa. Kansalaisten huomioiminen on tärkeää. EU:n vahvuuksia ovat lainsäädäntö ja rahoitus, Natolla suunnittelukyky. Päämäärä on yhteinen, molempia tarvitaan. Lopuksi Suomi mainitsi kutsuneensa Itämeren rantavaltioiden edustajat Helsinkiin keskustelemaan merenalaisen infran suojaamisesta.

Euroopan parlamentti piti tärkeänä vahvistaa siviili-sotilasyhteistyötä ja koordinaatiota EU:n ja Naton välillä. Siviiliyhteiskunta ja yksityiset toimijat ovat entistäkin tärkeämpiä, tarvitaan koko yhteiskunnan

kattava lähestymistapa. EP tukee vahvasti kriisivalmiuden ja kriisinhallinnan parantamista ja toivotti uutta monivuotista rahoituskehystä koskevan ehdotuksen tervetulleeksi näiltä osin.

Puheenjohtaja totesi yhteenvetona, että konkreettisina jatkoaskeleina nousivat esiin erityisesti kolme asiaa: tarve kehittää ennakointia ja valmiutta vastata monenlaisiin kriiseihin, käytännöllinen lähestymistapa ja neuvoston keskeinen rooli, sekä tuki siviili-sotilasyhteistyön kehittämiseksi silloin kun se tuottaa lisäarvoa ja kunnioittaa kansallisia kompetensseja. Lopuksi puheenjohtaja mainitsi strategias-
assa ehdotetut varautumista koskevat vähimmäisvaatimukset ja toivoi komission ja ulkosuhdehallinnon toimittavan niitä koskevan ehdotuksen jäsenvaltioille tarkasteltavaksi.

2. Avaimet tehokkaaseen palautusjärjestelmään

Sisäministerit keskustelivat myös palautusten tehostamisesta. Puheenjohtaja totesi hyvin toimivan palautusjärjestelmän olevan keskeinen kysymys. Tällä hetkellä vain noin 20 prosenttia kielteisen päätöksen saaneista palaa. Tämä liittyy paitsi turvallisuuteen, myös uskottavuuteen. Tarvitaan tehokkaampia paluita ja enemmän paluita. Paluuasetusehdotuksen käsittelyä jatketaan Puolan puheenjohtajakaudella käynnistyneen työn pohjalta.

Käydyssä keskustelussa jäsenvaltiot pitivät keskeisimpänä elementtinä uutta paluuasetusta ja tukivat nopeaa etenemistä asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa. Prioriteetteina mainittiin mm. vapaaehtoisen paluun tehostamisen tarve ja paluukeskukset. Osa korosti paluupäätösten vastavuoroisen tunnustamisen tärkeyttä, kun taas osa katsoi, että sen tulee olla vapaaehtoinen väline työkalupakissa. Myös takaisinottoyhteistyön kehittäminen, ml. vipuvarret kuten viisumisäännösten 25 a artiklan mukainen mekanismi, ja Frontexin roolin kehittäminen mainittiin. Kolmasmaayhteistyöhön liittyen korostettiin yhteistä lähestymistapaa ja kokonaisvaltaisia kumppanuuksia EU-tasolla, mutta muutamat painottivat myös kahdensivulaisen yhteistyön merkitystä. Osa jäsenvaltioista kertoi parhaista käytännöistään paluiden tehostamiseksi. Tähän liittyen mainittiin mm. palaaville myönnettävän tuen porrastaminen ja muut kannustimet, seuraamukset sellaisille, jotka eivät suostu palaamaan, sekä lähetystöihin sijoitetut paluun neuvonantajat, jotka mm. tukevat henkilöiden tunnistamisessa.

Suomi peräänkuulutti paluiden tehostamista operatiivisiin toimin, lainsäädäntöä uudistamalla ja kolmasmaayhteistyöllä, ml. vipuvarrien käyttö. Paluuasetus on keskeisin: tulee tunnistaa kansalliset kehittämisen tarpeet. Ei voi olla merkityksetöntä saako hakija luvan vai ei. Erityisen tärkeää on varmistaa turvallisuusuhkaa aiheuttavien poistuminen: uhkia aiheuttavia voivat olla esimerkiksi terroristit, Venäjältä soluttautuneet, huumorikolliset. Tuki paluukeskuksille, ovat kannustin vapaaehtoiseen paluuseen. Suomessa on jo säädetty velvollisuudesta tehdä yhteistyötä, tällä on yhteys turvaamistoimien käyttöön, ml. säilöönottoon. Suomessa on juuri avattu palaajille suunniteltu vastaanottokeskus. Frontexin tuki tehokkaksiin paluusiin on tärkeää, ml. paluut kolmansista maista kolmansiin maihin.

Euroopan parlamentti totesi paluuasetuksen olevan myös sille prioriteetti ja EP on valmis työskentelemään neuvoston ja komission kanssa tehokkaan asetuksen aikaansaamiseksi. Paktin täytäntöönpano on yksi korkeimpia poliittisia prioriteetteja, kannusti jäsenvaltioita ja komissiota pitämään kiinni toimeenpanon määräajasta, sillä se on myös paluiden uskottavuuden kannalta tärkeää. Paluuprosessi alkaa jo henkilön saapuessa EU-alueelle, pitää katsoa kaikkia prosessin vaiheita. Katsottava miten voidaan rohkaista vapaaehtoiseen paluuseen, tämä on keskeistä parlamentille alustavissa keskusteluissa. Palaajien oikeuksien ja velvollisuuksien välillä on vahva korrelaatio. Ulkoinen ulottuvuus on tärkeä, paluuprosessi usein pysähtyy maiden välisen yhteistyön puutteeseen. Paluukeskukset ovat optio, jota voidaan katsoa, mutta EP katsoo, että ei ole kapasiteettia eikä rahoitusta siirtää kaikkia palaajia näihin, ei voi olla keskeisin osa paluuasetusta.

EU:n turvapaikkavirasto (EUAA) ja Frontex kuvasivat omaa rooliaan paluiden tukemisessa. EUAA totesi sen toimien liittyvän tällä hetkellä sisäiseen puoleen, mutta olennainen osa ovat myös toimivat turvapaikkajärjestelmät kolmansissa maissa, joihin voidaan tuoda asteittaisesti uusia malleja. EUAA mainitsi myös mahdollisen tarpeen tarkastella uudelleen sen mandaattia, erityisesti jos innovatiivisissa ratkaisuissa edetään.

Komissio kiitti tuesta ja puheenjohtajaa sitoutumisesta erityisesti paluusetuksen edistämiseen. Mainitsi erityisesti, miten turvallisuusuhkaa aiheuttavien poistamiseen on fokusoitu paluusetuksessa. Toivoo, että neuvostossa ja parlamentissa saavutetaan yhteisymmärrys mahdollisimman pian, painotti vahvasti, että on edettävä nopeasti. Eurooppalaisen lähestymistavan tarve on keskeinen. Mainitsi mm. pakenemisen vaaran käsitteen yhdistämisen ja vastavuoroisen tunnustamisen joko pakollisena tai vapaaehtoisena. Pakkopalautusten ja vapaaehtoisten paluiden tasapainosta totesi, että jälkimmäinen on paras, kestävin ja halvin, mutta tarvitaan myös pakkopalautuksia signaalivaikutuksen vuoksi. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on avainasemassa. Viisumisäännösten 25 a artiklan mekanismeja tullaan kehittämään. Mainitsi myös viisumistrategian. Kannustimien osalta viittasi uuteen monivuotiseen rahoituskehykseen, kauppapolitiikkaan ja kehityspolitiikkaan, ja totesi, että on laitettava muuttoliike näissä neuvotteluissa pöydälle. Tarvitaan muuttoliikediplomatiaa. Komissio totesi olevansa hyvin tyytyväinen Frontexin työhön ja toivovansa tälle isompaa roolia. Uusi mandaatti on keskustelussa pian. Lopuksi komissio muistutti, että paluut ovat vain osa yhtälöä: muistettava paketti, systeemin täytyy toimia kokonaisuutena, paluut puuttuva osa ja mm. turvallisten kolmansien maiden konsepti. Komissio on tyytyväinen siihen, että uudessa rahoituskehyskehdotuksessa on osoitettu paljon rahaa näihin prioriteetteihin, triplattu rahoituksen määrä.

Puheenjohtaja painotti lopuksi, että myös kansalaiset odottavat edistystä, ja totesi jäsenvaltioiden kesken olevan yhteisymmärrys siitä, että paluusetusehdotuksen osalta on edettävä nopeasti. Ei tarvita enempää byrokratiaa, tarvitaan yhteiset standardit ja mm. selvä oikeusperusta paluukeskuksille.

Työlounas: Muuttoliikkeen hallinnan uusien ja innovatiivisten ratkaisujen käyttöönotto

Työlounaalla jatkettiin keskustelua muuttoliikkeen hallinnan uusista ja innovatiivisista ratkaisuista. Esillä oli erityisesti paluukeskusten perustaminen ja suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa. YK:n pakolaisjärjestö UNCHR ja kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM alustivat keskustelua esittelemällä omaa potentiaalista rooliaan ja valmiuttaan tukea jäsenmaita EU:n ulkopuolelle perustettavia keskuksia koskevilla järjestelyillä. Puheenvuoron käyttäneet jäsenvaltiot osoittivat tuensa innovatiivisten ratkaisujen käyttöönotolle ja osa mainitsi halukkuuden pilotoida erilaisia järjestelyjä jo ennen lainsäädäntömuutosten voimaantuloa.

Suomen edustajat

Valtiosihteeri Heikki Tamminen SM ja virkamiesvaltuuskunta

Asiakirjat

Puheenjohtajan keskusteluasiakirjat

Liitteet

Viite