

Viite

Asia

OSA; Sisäministereiden epävirallinen videokokous 12.3.2021

Sisäministereiden epävirallinen videokokous järjestetään 12.3.2021. Suomea edustaa kokouksessa valtiosihteeri Olli-Poika Parviainen. Epävirallisessa videokokouksessa ei tehdä päätöksiä.

Ministerit keskustelevat kokouksessa joulukuussa annetusta **kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä** koskevasta direktiiviehdotuksesta. Keskustelun sisällöstä ei ole saatu vielä tarkempia tietoja. Valtioneuvosto pitää EU:n kriisinkestävyyden kokonaisvaltaista kehittämistä keskeisenä. On erityisen tärkeää, että kriittisten toimijoiden fyysistä ja digitaalista kriisinkestävyyttä edistetään vahvasti EU:ssa ja jäsenmaissa.

Maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin liittyen on tarkoitus keskustella komission **paluu- ja takaisinottoyhteistyön kehittämistä** koskevasta tiedonannosta. Samassa yhteydessä komissio antoi arviointiraportin kolmansien maiden takaisinottoyhteistyöstä vuonna 2019. Kokouksessa on tarkoitus vaihtaa näkemyksiä aiheesta ja etenemistavasta raportin suhteen. Lisäksi puheenjohtaja antaa tilannekatsauksen **EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksen** käsittelystä ja seuraavista askelista.

Puheenjohtajamaa Portugali tuo kokoukseen keskusteltavaksi aloitteen, jonka tavoitteena on **tiivistää EU:n ja Pohjois-Afrikan maiden välistä yhteistyötä** oikeus- ja sisäasioiden sektorilla. Portugalin tavoitteena on puheenjohtajakaudellaan hyväksyä aloitteensa pohjalta yhteinen ministerijulistus, jossa määritellään EU:n ja Pohjois-Afrikan maiden OSA-sektorin dialogin osa-alueet ja esitetään tiekartta työn etenemisestä.

Asialista:

Direktiivi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä <i>Periaatekeskustelu</i>	s. 3
Turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat	
a) EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus <i>Tilannekatsaus ja jatkotoimet</i>	s. 9
b) Komission tiedonanto paluu- ja takaisinottoyhteistyön kehittämisestä (ml. komission arviointi kolmansien maiden takaisinottoyhteistyöstä vuonna 2019) <i>Keskustelu</i>	s. 14
EU:n ja Pohjois-Afrikan maiden yhteistyön tehostaminen <i>Keskustelu</i>	s. 19
Muut asiat	
a) Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset <i>Puheenjohtajavaltion tiedotusasia</i>	
b) Kroatian Schengen-arviointi <i>Puheenjohtajavaltion ja komission tiedotusasia</i>	
c) Tuomareiden ja syyttäjien vastaiset toimet - viimeaikainen kehitys <i>Liettuan valtuuskunnan tiedotusasia</i>	

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2021-00101

Kytömaa Eero(SM)

02.03.2021

Asia

OSA; Sisäministereiden epävirallinen videokokous 12.3.2021; Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä

Kokous

Sisäministereiden epävirallinen videokokous 12.03.2021

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkaisi 16.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (COM(2020) 829 final. Tässä muistiossa viitataan direktiiviehdotukseen lyhenteellä CER-direktiivi (Critical Entities Resilience Directive).

Direktiiviehdotuksen käsittely on alkanut neuvostossa. 18.2.2021 järjestetyssä videokokouksessa kuultiin alustavia jäsenmaiden näkemyksiä ehdotuksesta.

Sisäministereiden epävirallisessa videokokouksessa on tarkoitus käydä aiheesta periaatekeskustelu. Puheenjohtajan tausta-asiakirjaa ei muistion laatimishetkellä ole vielä käytettävissä, eikä keskustelun sisällöstä ole saatu vielä tarkempia tietoja.

Suomen kanta

Seuraavat kannat on määritelty CER-direktiivistä 28.1.2021 annetussa U-kirjelmässä (U 71/2020 vp).

Valtioneuvosto pitää EU:n kriisinkestävyyden kokonaisvaltaista kehittämistä keskeisenä. On erityisen tärkeää, että kriittisten toimijoiden fyysistä ja digitaalista kriisinkestävyyttä edistetään vahvasti EU:ssa ja jäsenmaissa. Näin parannetaan myös EU:n ja jäsenmaiden varautumista hybridiuhkiin.

Muuttuva turvallisuusympäristö sekä meneillään oleva COVID-19-pandemia ovat osoittaneet, että EU:ssa on määritettävä ja tunnistettava yhdenmukaisin menettelyin yhteiskuntien toimintakyvyn kannalta kriittiset toimijat ja parannettava niiden kriisinsietokykyä muun muassa kehittämällä suojaustoimenpiteitä, tunnistamalla paremmin jäsenvaltioiden välisiä keskinäisriippuvuuksia sekä estämällä tietojen yhdistelyn ennakoimattomia vaikutuksia.

Valtioneuvosto tukee EU:n kokonaisvaltaista ajattelua, jossa CER-direktiiviehdotus on osa laajempaa pakettia, johon kuuluu myös uusi kyberturvallisuusstrategia sekä verkko- ja tietoturvadirektiivin päivitys.

Valtioneuvosto toteaa, että ehdotus on osin lähtökohdiltaan ja periaatteeltaan erilainen kuin Suomen huoltovarmuusjärjestelmä, mutta ehdotuksen voidaan katsoa lisäävän EU-tasoista kriisinkestävyttä sekä EU-maiden välistä yhteistyötä. Valtioneuvosto arvioi valmistelun edetessä tarkemmin direktiiviehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön sekä ehdotuksen yritys- sekä hallinnollisia vaikutuksia, erityisesti kansallisen huoltovarmuusjärjestelmän osalta.

Valtioneuvosto kiinnittää valmistelun edetessä huomiota jäsenvaltioiden raportointivelvoitteiden oikeasuhtaisuuteen. Perussopimusten mukaan kansallinen turvallisuus säilyy kunkin jäsenvaltion vastuulla. Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulisi olla tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja.

Valtioneuvosto suhtautuu komission ehdotukseen direktiivin oikeusperustaksi alustavasti myönteisesti, mutta arvioi asiaa vielä valmistelun edetessä.

Direktiiviehdotuksessa tarkoitettuun taustan selvittämiseen liittyviä taloudellisia ja lainsäädäntövaikutuksia tulisi arvioida vielä tarkemmin.

Pääasiallinen sisältö

Komissio korvaa CER-direktiivillä Euroopan kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevan ECI-direktiivin (2008/114EC), joka on komission mukaan vanhentunut, soveltamisalaltaan liian kapea eikä vastaa enää tämän päivän uhkia, joihin lukeutuvat luonnononnettomuuksien lisäksi muun muassa valtiollinen hybrdivaikuttaminen, sisäpiiriuhat, terrorismi, pandemiat ja teollisuusonnettomuudet.

Sisällön osalta merkittävimmät muutokset koskevat soveltamisalaa, kriittisten toimijoiden identifiointia sekä jäsenmaille ja kriittisille toimijoille asetettavia velvoitteita.

CER-direktiiviehdotuksen soveltamisala koskee kymmentä sektoria, kattaen liikenteen, energian, pankit, finanssimarkkinat, terveyden, vesi- ja jätevesihuollon, digitaalisen infrastruktuurin, julkishallinnon ja avaruuden.

Direktiiviehdotuksella komissio tavoittelee koko uhkaspektrin kattamista ja digitaalisen ja fyysisen infrastruktuurin suojaamista yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi tavoitellaan keinovalikoiman laajentamista pelkistä suojaustoimista elintärkeiden toimintojen jatkuvuudenhallintaa kehittäviin toimiin. Suojaustoimien ohella keskeisiksi toimiksi on nostettu mm. riskienhallinta ja toipumiskyky häiriöistä.

Vaikutukset jäsenmaille

Direktiiviehdotus edellyttää jäsenvaltioiden tunnistavan sektorikohtaiset elintärkeät toiminnot ja nimeävän niitä tarjoavat kriittiset toimijat yhteisten eurooppalaisten kriteerien ja kansallisen riskiarvion pohjalta.

Jäsenvaltioilta myös edellytetään kansallista strategiaa kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi. Jäsenvaltioiden tunnistamilta kriittisiltä toimijoilta direktiivi edellyttää omien riskiarvioiden ja kriisinkestävyysuunnitelmien laadintaa.

Direktiiviehdotuksessa erityistä valvontaa komissio esittää kohdennettavaksi strategisesti merkittäviin järjestelmiin, joiden tuottamat palvelut koskettavat vähintään kolmasosa jäsenmaista.

Ehdotuksen johdonmukaisuus suhteessa unionin muuhun politiikkaan

Ehdotetulla direktiivillä on rajapintoja muiden alakohtaisten ja monialaisten Euroopan unionin tavoitteiden kanssa. Eurooppalainen yhteinen lainsäädäntökehys on perusteltu kriittisen infrastruktuurin toimijoiden välisten suhteiden ja keskinäinen riippuvuuksien parantamiseksi, niiden rajat ylittävän luonteen vuoksi ja kriittisten palveluiden takaamiseksi.

Yleisellä ja koordinoitulla lähestymistavalla komissio pyrkii varmistamaan, että jäsenvaltioissa toimivat kriittiset toimijat ovat toimintakykyisiä häiriötilanteissa. Koska kyseessä on horisontaalilainsäädännöstä, mahdollinen sektorikohtainen lainsäädäntö pätee edelleen ja CER-direktiiviehdotus täydentää sitä. Direktiivi esimerkiksi edellyttää kansallisten vaatimusten noudattamista (strategian ja riskiarvio laadinta), mutta mahdolliset päällekkäiset toimijakohtaiset vaatimukset tulevat sektorikohtaisesta sääntelystä.

Erityisesti ehdotuksessa on komission mukaan huomioitu synergiat samanaikaisesti esitellyn NIS 2 -direktiiviehdotuksen (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kyberturvallisuuden korkean tason varmistamiseksi Euroopan unionin alueella ja direktiivin kumoamisesta) kanssa. Lisäksi CER-ehdotuksessa on komission mukaan huomioitu rahoituspalveluja koskeva yhteisön sisämarkkinasäännöstö, ja direktiiviehdotuksella on myös liittymäpintoja unionin pelastuspalvelumekanismiin (EU/1313/2013/EU).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on SEUT 114 artikla, joka koskee sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan liittyviä toimenpiteitä. SEUT 114 artiklan tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä, kun niissä on eroja, jotka ovat omiaan rajoittamaan sisämarkkinoiden perusvapauksia ja joilla näin ollen voi olla suora vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan.

Ehdotus käsitellään Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyssä tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Neuvosto päättää ehdotuksen hyväksymisestä määräenemmistöllä. Säädöspohjan muutos ECI-direktiivin SEUT 352 artiklan (ent. SEY 308 artikla) SEUT 114 artiklaksi on komission mukaan perusteltua direktiivin tavoitteen, soveltamisalan ja sisällön muuttuessa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Direktiiviehdotuksen käsittely ei ole vielä alkanut Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.-5.3.2021 (kirjallinen menettely)

CER-direktiivistä laadittua U-kirjelmäluonnosta käsiteltiin EU-asiain komitean oikeus- ja sisäasiat jaoston (EU 7), kilpailukykyjaoston (EU 8), viestintäjaoston (EU 19) ja liikennejaoston (EU 22), kirjallisessa menettelyssä 11.1.2021–14.1.2021.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 5.3.2021

U-kirjelmä (U 71/2020 vp) on lausuttavana eduskunnan hallintovaliokunnassa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiivi saatetaan voimaan EU:n jäsenmaissa kansallisella lainsäädännöllä. CER-direktiiviehdotuksesta seuraa uusia toiminnan järjestämistä koskevia vaatimuksia, kuten kriittisten toimijoiden tunnistamiseen ja valvontaan liittyviä viranomaistehtäviä. Tällä hetkellä Suomessa ei kansallista kriittistä infrastruktuuria, kriittisiä sektoreita tai toimijoita ole määritelty lainsäädännön tasolla.

Direktiivin täytäntöönpano edellyttää tarkempaa kansallista lainsäädäntövaikutuksien sekä eri toimialojen viranomaisille ja yksityisille yrityksille aiheutuvien velvoitteiden arviointia. Kansallisten varautumisjärjestelyjen tarkastelu ja kehittäminen ovat ajankohtaisia myös koronaviruksen tuottamien vaikutusten johdosta.

Direktiiviluonnoksen esittämien jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden täyttämisen arvioidaan edellyttävän toimivaltaisten viranomaisten täsmällistä määrittämistä ja uudenlaisten kyvykkyyksien kehittämistä.

Direktiiviehdotuksen valvontatehtävä, joka koskee kriittisten toimijoiden riskiarvioita ja kriittisten järjestelmien kriisinkestävyys ohjaamista ja arviointia tulee edellyttämään osaamista mm. riskienhallinnan, toiminnanohjauksen, laadunhallinnan aloilla. Vaatimuksia voi kohdistua myös tietoturvallisuuteen ja tietosuojaan liittyvään osaamiseen.

Direktiivin mukaisten kriittisten järjestelmien tunnistaminen muistuttaa huoltovarmuudelle kriittisten toimijoiden määrittelyä. Koska direktiiviehdotuksen sektorit kuitenkin eroavat merkittävästi voimassa olevista huoltovarmuudelle kriittisistä sektoreista, on näiden kahden käsitteen suhde tärkeää määritellä.

Direktiivi tuo velvoitteita kansallisesti tunnistetuille kriittisille järjestelmille ja niiden operaattoreille. Tätä kokonaisuutta on uudelleenarvioitava direktiivin toimeenpanon yhteydessä. On myös mahdollista, että direktiiviehdotuksesta ja NIS2-direktiiviehdotukseen sisältyvistä laajennuksista syntyy sellaisia resurssi- ja muita vaikutuksia myös viranomaisille, joita olisi syytä arvioida kokonaisuutena.

Direktiiviluonnoksen asettamat velvoitteet vaativat tiivistä yhteistyötä viranomaisten kesken, raportointia jäsenvaltioiden sisällä, jäsenvaltioiden välillä ja jäsenvaltioiden sekä komission välillä. Koska raportoitava tieto koskee yhteiskunnan turvallisuutta ja toimintavarmuutta, on niiden suojaaminen ensisijaisen tärkeää niin jäsenvaltioissa kuin komissiossakin. Direktiivin velvoitteita koskevista tiedoista koostuvan aineiston arkaluontoisuuden tasoa on tässä vaiheessa vaikeaa määritellä, mutta sen käsittelyn

voidaan arvioida jo tässä vaiheessa edellyttävien erityisiä toimia, joista komission tulisi antaa lisätietoa.

Direktiiviehdotuksen 12 artiklalla olisi ehdotetussa muodossa suoria vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. Näitä kohdistuisi ainakin turvallisuusselvityslakiin (726/2014) ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettuun lakiin (1054/2018). Direktiiviluonnoksen 12 artiklan velvoitteet ovat toteutettavissa turvallisuusselvityslain mukaisesti lukuun ottamatta EU-rikosrekisteritietoja (Art 12(2)(b)). Turvallisuusselvityslain rakenteesta johtuen näiden tietojen sisällyttäminen on mahdollista vain perusmuotoisissa turvallisuusselvityksissä, mutta luultavasti selvitysten piiriin tulisi myös henkilöitä, jotka lain systematiikan mukaan kuuluvat suppean turvallisuusselvityksen piiriin. Rikosrekisteritietojen laajentaminen on vaikeaa ilman, että ne laajenevat samalla kaikkien suppeiden turvallisuusselvitysten osalta.

Ehdotuksella voi olla vaikutuksia myös muuhun työntekijöiden taustan tai luotettavuuden selvittämistä koskevaan sääntelyyn, johon Suomessa kuuluu turvallisuusselvityslain lisäksi ainakin rikosrekisteriä koskeva sääntely. Lisäksi säädösehdotuksen jatkokäsittelyn yhteydessä olisi arvioitava sen suhdetta valmiuslakiin (1552/2011).

Valtioneuvosto arvioi jatkovalmistelussa direktiiviehdotuksen vaikutusta Ahvenanmaan asemaan.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla direktiivillä on vaikutuksia Euroopan unionin talousarvioon. Komissio arvioi ehdotuksen täytäntöönpanon tukemiseksi tarvittavien kustannusten olevan 42,973 miljoonaa euroa kaudella 2021—2027. Komission mukaan ehdotuksen taloudelliset vaikutukset EU-budjettiin voidaan kokonaisuudessaan rahoittaa uudelleenkehennöksin monivuotisen rahoituskehiksen asianomaisen otsakkeen sisällä. Komission esityksen perusteluissa (Legislative Financial Statement) on esitetty rahoituksen tarkempi jakautuminen talousarvion otsakkeittain ja vuosittain.

Ehdotuksesta aiheutuu todennäköisesti sekä valtiolle että kriittisten järjestelmien operaattoreille kustannuksia riippuen siitä, missä laajuudessa direktiiviehdotuksessa esitetyt asiat on jo huomioitu nykyisissä kansallisissa järjestelyissä. Komission ehdotuksessa ei ole tarkemmin arvioitu kansallisille viranomaisille tai yksityiseen sektoriin kohdistuvia kustannusvaikutuksia. Esimerkiksi riskiarvioihin liittyvän kokonaisuuden nähdään tuottavan kustannusvaikutuksia kriittisiksi tunnistetuille toimijoille, joiden suuruutta on mahdollista arvioida vasta myöhemmässä vaiheessa.

Asiakirjat

Puheenjohtajan tausta-asiakirjaa ei ole vielä saatu.

[15122020_proposal_directive_resilience_critical_entities_annex-1_com-2020-829-1_en.pdf \(europa.eu\)](#) COM (2020) 829 final.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Eero Kytömaa, SM/KTY, p.0295 488280

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2021-00088

MMO

Aavamäki Anu(SM)

01.03.2021

Asia

OSA; Sisäministereiden epävirallinen videokokous 12.3.2021; EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus

Kokous

Sisäministereiden epävirallinen videokokous 12.03.2021

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (*New Pact on Migration and Asylum*). Tiedonanto kattaa politiikan kaikki keskeiset alueet ja antaa suuntaa alkaneelle lainsäädäntökaudelle. Liitteenä annettiin säädösehdotuksia, joilla käynnistetään uudelleen EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen. Tiedonannosta on annettu E-kirje 14.10.2020 ja sen liitteenä annetuista viidestä säädösehdotuksesta kaikista erikseen joko U-kirjelmä tai U-jatkokirje 12.11.2020.

Uudistuksen käsittely aloitettiin Saksan puheenjohtajakaudella sekä teknisellä että poliittisella tasolla, ja tuloksena oli joulukuussa puheenjohtajan edistymisraportti. Portugalin johdolla poliittinen käsittely käynnistyi epävirallisessa sisäministerikokouksessa 28.1.2021 keskittyen politiikan ulkoiseen ulottuvuuteen, toimiin ulkorajalla sekä yhteisvastuuseen turvapaikkajärjestelmässä. Keskustelua jatketaan Portugalin puheenjohtajakauden toisessa sisäministerikokouksessa 12.3.2021. Kokouksessa puheenjohtaja antaa tilannekatsauksen turvapaikkajärjestelmän uudistamisen käsittelystä sekä seuraavista askelista neuvotteluissa. Ennakkotietojen mukaan asiakohdassa ei ole tarkoitus käydä keskustelua. Asialistalla on maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan osa-alueista erikseen komission takaisinottoyhteistyötä koskeva tiedonanto. Lisäksi 15.3. järjestetään sisä- ja ulkoministereiden epävirallinen videokokous, jossa käsitellään muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta.

Suomen kanta

Seuraavat kannat on määritelty 14.10.2020 annetussa E-kirjeessä E 125/2020 vp:

Suomi on sitoutunut yhteisiin eurooppalaisiin ratkaisuihin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi ja on valmis avoimiin, joustaviin ja kompromissihakuihin keskusteluihin komission esitysten pohjalta. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa on tehtävä kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti perustuen ajantasaiseen tilannekuvaan, laajaan ja tietoon pohjautuvaan

analyysiin sekä tulevan kehityksen ennakkointiin. Tietoa tarvitaan unioniin suuntautuvista muuttoliikereiteistä kokonaisuuksina, turvapaikanhakijoiden määrästä unionissa ja jäsenvaltioiden välillä tapahtuvasta luvattomasta edelleen liikkumisesta.

Tarvitaan eri politiikkasektoreiden yhteisiä, johdonmukaisia toimia EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi, ja niiden tueksi eri tietojärjestelmistä saatavan tilastotiedon kattavaa hyödyntämistä analyysitarkoituksiin.

On tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja edistää niiden kautta EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan. Kumppanuuksissaan EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että myös kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka olisi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa. Laillisten väylien kehittäminen ja niiden saavutettavuus myös kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille on tärkeä osa kokonaisvaltaista ja kestävää EU:n maahanmuuttopolitiikkaa. Erityisesti komission kannattama uudelleensijoittamisen lisääminen on tärkeää haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten auttamiseksi.

Suomi tukee ratkaisun löytämistä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistukseen ja pitääärkevänä, että tulevat keskustelut perustuvat EU:ssa jo saavutettuun yhteisymmärrykseen. Sujuvat ja laadukkaat turvapaikkamenettelyt alkuvaiheen seulonasta lähtien takaavat, että hakija voi luottaa asiansa oikeudenmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisu tehdään kohtuullisessa ajassa. Nopeutettujen menettelyiden asianmukainen käyttö on osa toimivaa järjestelmää, mutta samalla on huolehdittava riittävästä oikeusturvatakeista. Nopeutetut menettelyt eivät saa johtaa yksilöllisen arvioinnin heikkenemiseen eikä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vaarantumiseen, riippumatta turvapaikanhakijan alkuperämaasta. Tehokas ja kestävä paluujärjestelmä sekä toimiva takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on myös keskeinen osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuutta.

Suomelle on tärkeää, että oikeudenmukaisen menettelyn lisäksi riittävä oikeus muutoksenhakuun takaa oikeusturvan toteutumisen kaikissa tilanteissa, ja että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet huomioidaan asianmukaisesti. Suomi edistää lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista.

Turvapaikkajärjestelmän ja vastuunjaon EU:n alueelle tulevista turvapaikanhakijoista on oltava oikeudenmukainen ja kestävä siten, että normaalitilanteessa kaikki jäsenvaltiot pystyvät suoriutumaan velvoitteistaan. Hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio on voitava määrittää nopeasti, selkeästi ja yksiselitteisesti. On myös luotava lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely korkean muuttoliikepaineen tilanteisiin ja erilaisiin kriiseihin, jotta jäsenvaltioille kohdistetaan nopeasti ja vaikuttavasti kaikki niiden tarvitsema tuki ja varmistetaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuus ja maahanmuuton hallinta myös näissä tilanteissa. EU:n on varmistuttava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta myös muuttoliikepaineen ja kriisin tilanteissa. Vahva eurooppalainen turvapaikkavirasto on tärkeä osa yhteistä järjestelmää.

Turvapaikkajärjestelmän uudistamisessa voidaan edetä vaikuttavasti myös hyväksymällä ehdotuksia eritahtisesti. On tärkeää löytää viipymättä ratkaisu jäsenvaltioita jakaviin kysymyksiin, ja tulevaisuudessa neuvotteluissa tarvittaneen joustavia ja innovatiivisia

etenemistapoja. Suomi vaikuttaa neuvotteluissa aktiivisesti toimivan yhteisen järjestelmän luomiseksi.

Pääasiallinen sisältö

1. Komission ehdotukset EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseksi

Komission 23.9. antama tiedonanto on laaja-alainen ja noudattaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Uudistuksen keskeisin elementti on ratkaisun hakeminen yhteisen turvapaikkajärjestelmän ongelmakohtiin. Työ rakentuu komission jo vuonna 2016 antamalle seitsemän säädösehdotuksen kokonaisuudelle, jonka tarkoitus oli nostaa harmonisoinnin tasoa ja tehdä yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä tehokkaampi ja kriisinkestävämpi. Yhtään ehdotusta ei kuitenkaan saatu hyväksyttyä erityisesti yhteisvastuuta koskevien kysymysten jakaessa jäsenvaltioiden näkemyksiä. Viiden ehdotuksen osalta edettiin kuitenkin jo pitkälle kolmikantaneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa.

Työtä turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi jatketaan nyt suurelta osin jo saavutetun yhteisymmärryksen pohjalta eli monet vanhoista ehdotuksista pysyvät ennallaan. Komissio antoi syyskuussa 2020 kokonaan uudet ehdotukset muuttoliikkeen hallinnasta, kriisiajan mekanismeista sekä tarkastus- ja seurantatoimista ulkorajalla. Lisäksi turvapaikkamenettelyasetuksesta ja Eurodac-järjestelmää koskevasta asetuksesta annettiin muutetut ehdotukset. Turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen liittyy kiinteästi paluudirektiivin muuttaminen, jota koskevan ehdotuksen komissio antoi vuonna 2018 ja josta neuvotteluita jatketaan vanhan ehdotuksen pohjalta.

Komissio keskeisenä tavoitteena on saumaton prosessi rajatarkastuksesta turvapaikkamenettelyyn ja tarvittaessa paluuseen. Kokonaisuuteen kuuluvat alkuvaiheen seurlonta ja tietyin reunaehdoin pakollinen rajamenettely turvapaikkamenettelyn muotona sellaisille henkilöille, joiden kohdalla todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on alhainen. Liittyen kysymykseen vastuunjaosta ja yhteisvastuusta, vuoden 2016 ehdotus Dublin-järjestelmän uudistamiseksi korvataan nyt kokonaisvaltaisemmalla muuttoliikkeen hallinnan järjestelmällä, jossa paineen kohteeksi joutuvan maan tukeminen olisi pakollista. Tukitoimien valinnassa jätettäisiin jäsenmaille harkintaa tärkeimpien tukimuotojen ollessa henkilöiden sisäiset siirrot sekä toimet paluun tukemiseksi. Merellä tapahtuvien etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeen jäsenvaltioihin rantautuneet henkilöt muodostaisivat jatkossa oman kategoriansa yhteisvastuutoimia varten.

Muiden maahanmuuttopolitiikan osa-alueiden suhteen komissio jatkaa tiedonannossa pitkälti viime vuosien keskusteluiden suuntaisesti. EU:n varautumista, valmiutta ja kriisiajan toimintaa kehitetään uudistuksen myötä suunnitelmallisemmaksi ja koordinoitummaksi. Ulkosuhteiden osalta pyritään kumppanuuksien vahvistamiseen yhä strategisemmin ja kokonaisvaltaisemmin. Paluupolitiikassa keskeistä on paluudirektiivin uudistuksen lisäksi Frontexin mandaatin hyödyntäminen ja takaisinottoyhteistyön parantaminen, ja viimeksi mainittuun liittyen komissio on antanut helmikuussa ensimmäisen raporttinsa mahdollisten kannustimien soveltamisen pohjaksi. Lisäksi tänä keväänä annetaan kestävän vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen strategia. EU:n sisäistä yhteistyötä parannetaan uudella paluukoordinaattorilla ja korkean tason työryhmällä.

Laillisten väylien osalta komissio antaa suosituksen uudelleensijoittamisesta ja kehottaa edistämään työ- ja opiskeluperusteisia väyliä kansainvälistä suojelua tarvitseville

henkilöille. Erityisosaajadirektiiviä koskevia neuvotteluita jatketaan vuoden 2016 ehdotuksen pohjalta ja lisäksi käynnistetään julkinen konsultaatio laillisen maahanmuuton kehittämisestä erityisesti osajien houkuttelemiseksi. Komissio on jo tunnistanut keskeisimpiä kehityskohteita liittyen EU:ssa pitkään oleskelleita koskevaan direktiiviin ja yhdistelmä lupadirektiiviin, ja näihin liittyen on tulossa aloitekokonaisuus tämän vuoden lopulla.

2. Uudistuksen käsittely Saksan ja Portugalin puheenjohtajakausien aikana

Saksan puheenjohtajakaudella uudistuskokonaisuutta käsiteltiin neuvostorakenteissa tiiviisti. Tavoitteena oli ensinnäkin turvapaikkajärjestelmän uudistuksen edistäminen sopimalla yleiset poliittiset linjaukset keskeisimmistä kysymyksistä. Varsinaiseen yhteisymmärrykseen ei kuitenkaan ollut vielä syyskauden aikana edellytyksiä erityisesti ulkorajan menettelyiden ja turvapaikkajärjestelmän yhteisvastuutoimien jakaessa vahvasti jäsenmaiden mielipiteitä. Näin ollen Saksa toi joulukuun viimeiseen sisäministerikokoukseen yhteisymmärrysasiakirjan sijasta edistymisraportin puheenjohtajan asiakirjana. Raporttiin on koottu puheenjohtajan näkemykset yhteisymmärryksen alueista ja avoimista kysymyksistä.

Poliittista keskustelua uudistuksen kokonaisuudesta jatketaan Portugalin kaudella tiiviisti sisäministereiden kokouksissa ja myös tarpeen mukaan kahdenvälisesti jäsenvaltioiden kanssa. Ensimmäisessä 28.1. ministerikokouksessa uudistusta käsiteltiin kolmen teeman kautta: yhteistyön prioriteetit kolmansien maiden kanssa, ulkorajoilla tehtävät toimenpiteet ja niihin annettava EU-tuki sekä yhteisvastuun toteuttaminen turvapaikkajärjestelmässä. Toisessa eli 12.3. kokouksessa puheenjohtaja esittelee turvapaikkajärjestelmän uudistuksen käsittelytilannetta sekä tulevia askeleita ilman varsinaista keskustelua. Asialistalla on maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan osa-alueista erikseen komission takaisinottoyhteistyötä koskeva tiedonanto, josta käydään keskustelu. Lisäksi 15.3. järjestetään sisä- ja ulkoministereiden yhteiskokous, jossa käsitellään muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta eri toimijoiden välisen koordinaation parantamiseksi. Ennakkotiedon mukaan puheenjohtaja mahdollisesti jakaisi kautensa päätteeksi edistymisraportin uudistuksen eri osa-alueista.

Poliittisen keskustelun lisäksi useita komission ehdotuksia käsiteltiin Saksan johdolla säädöskohtaisesti teknisellä tasolla. Portugali on jatkanut työtä erityisesti ulkorajalla tapahtuvaa seulontaa sekä muuttoliikkeen hallintaa koskevien asetusten osalta. Puheenjohtajat ovat myös pyrkineet luopumaan monien jäsenmaiden aiemmin vaatimasta turvapaikkajärjestelmän uudistamisen pakettiratkaisusta siten, että jo valmiimmaksi neuvoteltuja ehdotuksia voitaisiin hyväksyä ennen muita. Tältä osin tärkeä on eurooppalaista turvapaikkavirastoa koskeva asetusta, josta teknisiä neuvotteluita Euroopan parlamentin kanssa jatkettiin Saksan johdolla komission vuoden 2016 ehdotuksen ja siitä jo saavutetun yhteisymmärryksen pohjalta. Lisäksi Saksa käsittelee prioriteettina Eurodac-järjestelmää koskevaa muutettua ehdotusta, mutta neuvoston (osittaisen) yleisnäkemyksen hyväksyminen jäi niin ikään Portugalin kaudelle. Jäljellä olevien teknisten kysymysten ratkaisemista jatketaan myöhemmin keväällä. Pakettiratkaisusta luopumiseen ei ole kuitenkaan toistaiseksi ollut edellytyksiä.

Laillisen maahanmuuton osalta sekä Saksa että Portugali ovat jatkaneet erityisosaajadirektiivin uudistamista koskevia kolmikantaneuvotteluita Euroopan parlamentin kanssa vuonna 2016 annetun ehdotuksen pohjalta. Neuvotteluissa on ollut esillä mm. kansallisiin lupajärjestelmiin, palkkakynnykseen, soveltamisalaan,

ammattiosaamisen osoittamiseen ja EU:n sisäiseen liikkuvuuteen liittyviä kysymyksiä. Portugali tavoittelee yhteisymmärrystä lainsäätäjien kesken oman kautensa aikana.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.-5.3.2021 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 5.3.2021

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katri Niskanen, SM/MMO, p. 0295 488 672
Anu Aavamäki, SM/MMO, p. 0295 488 421
Kukka Krüger, SM/MMO, p. 0295 488 270
Sanna Montin, SM/MMO, p. 0295 488 314
Satu Kaskinen, SM/MMO, p. 0295 488 680
Jarmo Tiukkanen, TEM, p. 0295 047 355
Päivi Pietarinen, VNK, p. 0295 160 354

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2021-00098

MMO

Kiuru Berit(SM)

01.03.2021

Asia

OSA; Sisäministereiden epävirallinen videokokous 12.3.2021; Komission tiedonanto paluu- ja takaisinottoyhteistyön kehittämisestä (ml komission arviointi kolmansien maiden takaisinottoyhteistyöstä vuonna 2019)

Kokous

Sisäministereiden epävirallinen videokokous 12.03.2021

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 10.2.2021 paluu- ja takaisinottoyhteistyön kehittämistä koskevan tiedonannon sekä viisumisäännösten 25a artiklan mukaisen arvioinnin kolmansien maiden takaisinottoyhteistyöstä vuonna 2019. Arviointiraportti on salassa pidettävä (EU restricted).

Tiedonantoa on käsitelty kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä 24.2.2021. Arviointiraportin syvällisempi käsittely tapahtuu myöhemmin OSA-neuvoksissa ja työryhmätasolla fyysisissä kokouksissa. Sisäministereiden epävirallisessa videokokouksessa on tarkoitus vaihtaa näkemyksiä aiheesta ja etenemistavasta raportin suhteen.

Tiedonannosta on valmisteilla E-kirjelmä.

Suomen kanta

Alla oleva kanta on määritelty turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevasta asetusehdotuksesta 12.11.2020 annetussa U-kirjelmässä (U 62/2020 vp).

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen palautuskiellon periaatetta kunnioittaen on tarpeellista osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Uudelleenkotouttamisen tukeminen on keskeinen tapa edistää paluun kestävyyttä ja palaajien edellytyksiä aloittaa uudelleen elämä lähtömaassa. Soveltuviin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien hyödyntäminen takaisinottoyhteistyössä on osa kokonaisuutta. Valtioneuvosto pitääkin myönteisenä sitä, että ehdotus antaisi komissiolle mahdollisuuden esittää toimenpiteitä takaisinottoyhteistyön edistämiseksi, ottaen kokonaisvaltaisesti huomioon unionin kolmasmaasuhteet ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamiseen perustuva lähestymistapa palautuspolitiikkaan.

Alla olevat kannat on määritelty 13.5.2020 annetussa koordinaatiomekanismia koskevassa E-kirjeessä (E 53/2020 vp).

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen on välttämätöntä osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Soveltuviin politiikkasektoreihin linkittyvien

kannustimien hyödyntäminen takaisinottoyhteistyössä on tässä suhteessa tärkeää. EU:n palauttamispolitiikan on oltava perus- ja ihmisoikeusperustaista.

Suomi kannattaa kannustimien koordinaatiomekanismia tärkeänä osana takaisinottoyhteistyön edistämistä. Mekanismeilla ei vaikuteta perusteisiin, joiden nojalla henkilöiden palauttamisesta päätetään. Päätös palauttamisesta tehdään EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön pohjalta noudattaen jäsenvaltiota sitovia kansainvälisiä velvoitteita, mukaan lukien palauttamiskiellon (non-refoulement) periaate.

Tarvitsemme läpinäkyvän ja ennakoitavan järjestelyn, jonka puitteissa käydä kokonaisvaltaista keskustelua keinoista ja toimista takaisinottoyhteistyön tehostamiseksi.

EU:n ulkosuhdehallinnolla (EUH) tulee olla mekanismeissa aktiivinen rooli. On myös olennaista, että keskusteluihin mekanismin puitteissa osallistuvat ne neuvoston työryhmät, joiden asiantuntemusta sen soveltamiseen tarvitaan.

Koordinaatiomekanismin tulee mahdollistaa unionin strategisten intressien ja kolmasmaasuhteiden huomioon ottaminen kokonaisvaltaisesti ja tapauskohtaisesti.

Pääasiallinen sisältö

Komission tiedonantoa on alla käsitelty siltä osin, kun se koskee ensimmäistä raporttia takaisinottoyhteistyön arvioinnista sekä seuraavia vaiheita paluu- ja takaisinottoyhteistyön kehittämiseksi.

Ensimmäinen vuosittainen arviointi takaisinottoyhteistyöstä kumppaneiden kanssa

Viisumisäännösten 25a artiklan edellyttämä kolmansien maiden takaisinottoyhteistyön arviointi on komission mukaan unionille hyödyllinen väline viisumivelvollisten kumppaneiden kanssa tehtävän yhteistyön mittaamiseen sekä hyvin toimivien ja huomiota vaativien seikkojen tunnistamiseen.

Arviointi voi johtaa viisumisäännösten mukaisten viisumipoliittisten kannustimien hyväksymiseen. Sellaisten kolmansien maiden kohdalla, joiden on parannettava yhteistyötään suurimman osan jäsenvaltioista kanssa, komissio harkitsee jäsenvaltioiden kanssa keskusteltuaan ja ottaen huomioon EU:n suhteet kyseiseen valtioon kokonaisuudessaan, missä viisumitoimien soveltaminen voisi olla asiaankuuluvaa ja tehokasta. Yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä keskustellaan kyseisten maiden kanssa myös osana EU:n laajempaa muuttoliikediaalia.

Jos kumppani ei tee riittävästi yhteistyötä, **komission on annettava neuvostolle ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi** lyhytkestoisten viisumien käsittelyyn liittyvien (viisumimaksuihin tai viisumimenettelyihin liittyvien) rajoitusten soveltamiseksi. Näin tehdessään komission tulisi yhä jatkaa pyrkimyksiään parantaa takaisinottoyhteistyötä kyseisen maan kanssa. Jos kolmas maa tekee riittävästi takaisinottoyhteistyötä, komissio voi ehdottaa neuvostolle positiivisten viisumitoimien hyväksymistä (väliaikaisia viisumihelpotuksia, kuten viisumimaksun alentaminen, käsittelyajan lyhentäminen tai toistuvaisviisumien voimassaoloajan pidentäminen).

Helmikuussa 2021 valmistunut ensimmäinen takaisinottoyhteistyön **arviointi koski niitä kolmansia maita, joiden kansalaiset ovat viisumivelvollisia ja joille oli annettu enemmän kuin 1 000 palauttamispäätöstä vuonna 2018.** Jäsenvaltioilta ja assosiaatiomailta saadut sekä Eurostatin ja Frontexin keräämät numeeriset ja laadulliset

tiedot perustuvat viisumisäännösten 25a artiklaan listattuihin mittareihin. Tiedot perustuvat esimerkiksi kokemuksiin käytännön yhteistyön toimivuudesta kolmansien maiden kanssa, liittyen erityisesti tunnistamiseen ja asiakirjojen myöntämiseen sekä EU:n matkustusasiakirjojen, palautusoperaatioiden ja tilauslentojen hyväksymiseen. Arviointi kuvaa myös EU:n tämänhetkisiä yhteyksiä kolmansiin maihin sekä niitä toimia, joihin on jo ryhdytty takaisinottoyhteistyön parantamiseksi. Arvioinnissa huomioidaan laittomien maahantulojen kokonaismäärä, mikä mahdollistaa yhteistyön arvioinnin asettamisen laajempaan muuttovirtoja koskevaan asiayhteyteen.

Komissio toteaa, että arvioinnin perusteella **maat jakautuvat kolmeen ryhmään**: lähes kolmasosalla maista yhteistyö sujuu hyvin useimpien jäsenvaltioiden kanssa, lähes kolmasosan kohdalla parannuksia tarvitaan suhteessa joihinkin jäsenvaltioihin ja reilun kolmasosan yhteistyötä on parannettava suurimman osan jäsenvaltioista kanssa.

Komission mukaan jäsenvaltioilta saadut tiedot vahvistavat, että kaikki EU:n **takaisinottosopimukset tuovat merkittävää lisäarvoa** helpottaen takaisinottoyhteistyötä. Tämä pätee myös suurimpaan osaan takaisinottojärjestelystä. Kolmannet maat enimmäkseen kunnioittavat kahdenvälisiä takaisinottoasiakirjoja, mutta yhteistyö vaihtelee ja ulottuu harvemmin ulkopuolisiin jäsenvaltioihin.

Komission arvioinnin mukaan **suurimmat haasteet liittyvät palautettavien tunnistamiseen sekä asiakirjojen myöntämiseen**. Jos nämä prosessit onnistuvat, palautus yleensä toteutuu. Tilauslentojen hyväksyminen sekä joustavuus ja oikea-aikaisuus palauttamisoperaatioista sopimisessa tehostaisivat palauttamisprosesseja erityisesti silloin, kun palautettavien määrä on korkea. Kokemusten perusteella yhteistyötä lisää sähköisten alustojen käyttö takaisinottopyyntöjen käsittelyssä sekä eurooppalaiset paluu- tai maahanmuuttoyhdyshenkilöt.

Seuraavat vaiheet

Tiedonannossa luetellaan toimia, joihin komission, korkean edustajan ja jäsenvaltioiden on ryhdyttävä, kunkin toimivaltuuksiensa mukaan, **paluu- ja takaisinottoyhteistyön kehittämiseksi**:

- **Komissio tavoittelee paremmin toimivaa EU:n yhteistä palauttamisjärjestelmää. Paluudirektiivin uudistamista koskevasta ehdotuksesta** ja menettelyasetuksen muutosehdotuksesta on välttämätöntä päästä yhteisymmärrykseen. Nämä parannukset järjestelmän lainsäädännölliseen kehykseen edistäisivät komission mukaan merkittävästi jäsenvaltioiden palauttamismenettelyjä haittaavien esteiden purkamista, kuten myös **palauttamisasioiden koordinaattorin ja korkean tason palauttamisverkoston** nimittäminen sekä **Frontexin operatiivinen tuki**. Tämä myös edistäisi takaisinottoyhteistyötä kumppanimaiden kanssa ja tukisi jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden kehittymistä.
- Komissio **seuraa systemaattisesti palauttamiseen liittyvien säännösten noudattamista Schengen-arviointimekanismin ja tarvittaessa rikkomusmenettelyjen kautta**. Seuranta tehdään palauttamismenettelyjen toimeenpanon, kuten palauttamispäätösten antamisen ja niiden tehokkaan täytäntöönpanon osalta, sekä maahanmuuttajien, erityisesti lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien, oikeuksien osalta, kaikissa palauttamisprosessin vaiheissa. Uuden turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston tarjoamaa

rahoitusta käytetään olemassa olevien puutteiden havaitsemiseen ja niihin tarttumiseen kaikissa jäsenvaltioissa.

- Komissio antaa **vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan strategian**, joka auttaa kehittämään yhteiset puitteet vapaaehtoiselle paluulle ja uudelleenkotouttamiselle luomalla yhtenäisen vapaaehtoisen paluun järjestelmän EU:n jäsenvaltioihin sekä tukemalla vapaaehtoista paluuta myös kumppanimaista alkuperämaihin. Lisäksi se vahvistaa EU:n kapasiteettia tukea palaajien kestävää uudelleenkotoutumista ammentuen rahoitusinstrumenteista, jotka ovat käytettävissä EU:n muuttoliikkeyhteistyöhön kumppanimaiden kanssa nykyisessä monivuotisessa rahoituskehityksessä.

Kolmansien maiden takaisinottoyhteistyön arviointi käynnistää sarjan toimenpiteitä viisumisäännöstön 25a artiklan mukaisesti. Tältä pohjalta, seuraavien kuukausien aikana:

- Komissio **keskustelee arviointiraportin tuloksista neuvoston kanssa** tehdäksään johtopäätöksiä siitä, miten takaisinottoyhteistyötä voidaan tehostaa asiaankuuluvasti. Keskustelua voitaisiin käydä myös laajemmin siitä, miten muuttoliikkeyhteistyötä voitaisiin vahvistaa osana kokonaisvaltaisten kumppanuuksien lähestymistapaa.
- Takaisinottoyhteistyön arvioinnin perusteella komissio, korkea edustaja ja jäsenvaltiot **lähestyvät kumppanimaita ennakoivasti**, kukin toimivaltuuksiensa mukaan, ryhtyen aktiivisiin toimiin niillä alueilla, joilla raportissa on tunnistettu kehittämisen tarvetta. Tätä työtä tehdään jatkuvasti osana laajempaa muuttoliikkeeseen liittyvää yhteydenpitoa kumppanimaiden kanssa poliittisella ja/tai teknisellä tasolla. Yhteistyötä kehitetään olemassa olevien rakenteiden pohjalta ja tarvittaessa käynnistämällä uusia muuttoliikevuoropuheluja, samalla varmistuen, että muuttoliike on yhä huomattavammin esillä poliittisissa vuoropuheluissa.
- Osana tätä työtä komissio pyrkii **parantamaan olemassa olevien EU:n takaisinottosopimusten ja -järjestelyjen toimeenpanoa**, saattamaan päätökseen meneillään olevat neuvottelut ja harkitsee uusien neuvottelujen käynnistämistä sekä tarkoituksenmukaisia yhteistyöratkaisuja lisätäkseen palautuksia.
- Komissio voisi sitten tehdä **neuvostolle ehdotuksen rajoittavammista tai suotuisammista viisumitoimista viisumisäännöstön mukaisesti**. Näin tehdessään se ottaa huomioon unionin suhteet kyseessä oleviin maihin kokonaisvaltaisesti koordinoiden tiiviisti korkean edustajan kanssa. Tässä yhteydessä komissio harkitsee myös yhteyksiä muihin asiaankuuluviin poliittikkoihin ja välineisiin.
- Komissio, korkea edustaja ja jäsenvaltiot, kukin toimivaltuuksiensa mukaan, kehittävät **täysin koordinoitun lähestymistavan toimiakseen yhtenäisesti ja puhuakseen kolmansien maiden kanssa yhdellä äänellä**. Parempaa EU-koordinaatiota tulisi tavoitella myös kumppanimaissa, EU delegaatioiden ja jäsenvaltioiden kesken.

Yllä mainittuihin toimiin ryhtyessään EU jatkaa **kokonaisvaltaisen ja kumppanuuksiin perustuvan lähestymistavan tavoittelemista muuttoliikkeen ulkoiseen ulottuvuuteen**.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.-5.3.2021 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 5.3.2021

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission tiedonanto "*Enhancing cooperation on return and readmission as part of a fair, effective and comprehensive EU migration policy*" (6088/21)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Berit Kiuru, SM/MMO, p. 0295 488 283
Marja Avonius, SM/MMO, p. 0295 488 668
Hannele Taavila, SM/PO, p. 0295 488 568
Renne Klinge, UM, p. 0295 350 274
Päivi Pietarinen, VNK, p. 0295 160 354

EUTORI-tunnus

EU/2021/0149

Liitteet**Viite**

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2021-00099

MMO

Johansson Elina(SM)

01.03.2021

Asia

OSA; Sisäministereiden epävirallinen videokokous 12.3.2021; EU:n ja Pohjois-Afrikan maiden välisen yhteistyön tiivistäminen

Kokous

Sisäministereiden epävirallinen videokokous 12.03.2021

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

EU-puheenjohtajamaa Portugali tuo sisäministereiden epäviralliseen videokokoukseen 12.3.2021 keskusteltavaksi aloitteen, jonka tavoitteena on **tiivistää EU:n ja tiettyjen Pohjois-Afrikan maiden välistä vuoropuhelua oikeus- ja sisäasioiden sektorilla**. Sisäministereiden keskustelun tarkoituksena on vaihtaa näkemyksiä sisäasioiden sektorin osalta. Oikeusministerien epävirallisessa videokokouksessa 11.3 kuullaan aloitteesta puheenjohtajan esitys. Sisäministerien kokouksessa keskustelun pohjana toimii puheenjohtajan komissiolle ja korkealle edustajalle toimittama kirjallinen kuvaus aloitteesta, ja lisäksi erillinen keskusteluasiakirja, jossa pyydetään jäsenmaiden näkemystä aloitteesta ja sen suhteesta Pohjois-Afrikassa jo tehtävään yhteistyöhön.

Keskustelua EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksen ulkoisesta ulottuvuudesta jatketaan sisä- ja ulkoministerien yhteiskokouksessa 15.3, jossa aiheena on kumppanuuksien lisäksi koordinaation tehostaminen Euroopan komission, ulkosuhdehallinnon sekä jäsenvaltioiden välillä.

Portugalin tavoitteena on puheenjohtajakaudellaan hyväksyä aloitteensa pohjalta **yhteinen ministerijulistus**, jossa määritellään EU:n ja Pohjois-Afrikan maiden OSA-sektorin dialogin osa-alueet sekä esitetään **tiekartta** työn etenemisestä.

Suomen kanta

14.10.2020 annetussa E-kirjeessä E 125/2020 vp on määritelty seuraava kanta:

On tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja edistää niiden kautta EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan. Kumppanuuksissaan EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että myös kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka olisi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa. Laillisten väylien kehittäminen ja niiden saavutettavuus myös kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille on tärkeä osa kokonaisvaltaista ja kestävää EU:n maahanmuuttopolitiikkaa. Erityisesti komission kannattama

uudelleensijoittamisen lisääminen on tärkeää haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten auttamiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Sisäministerit keskustelevat 12.3.2021 epävirallisessa videokokouksessa EU:n kokonaisvaltaisen dialogin kehittämisestä Pohjois-Afrikan valtioiden kanssa oikeus- ja sisäasioiden sektorilla puheenjohtajavaltio Portugalin aloitteen pohjalta. Puheenjohtaja haluaa lanseerata keskustelun tiettyjen Pohjois-Afrikan maiden sekä EU:n välillä poliittisen dialogin perusteista yhteistyön tiivistämiseksi OSA-sektorilla. Samalla se painottaa uudistettua EU:n kumppanuutta eteläisten naapurimaiden kanssa ja korostaa aloitteensa tavoitteiden olevan samansuuntaisia ko. kumppanuuden mukaisten toimien kanssa. **Erityisesti kohteena olisivat Välimeren rajoittuvat Pohjois-Afrikan valtiot:** Egypti, Libya, Tunisia, Algeria ja Marokko. Länsi-Afrikan ja Sahelin alueen valtiot voisivat mahdollisesti tulla myöhemmin kyseeseen.

Pohjois-Afrikan strateginen ja geopoliittinen merkitys on kiistatta kasvanut viime vuosina. **EU:n eteläisen kumppanuuden fokus on ollut vakauteen ja turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä** ja nyt puheenjohtaja **painottaa vuoropuhelua oikeus- ja sisäasioiden sektorilla**. Dialogin tulee olla **kokonaisvaltainen** kattaen muuttoliikkeen, liikkuvuuden, rajavalvonnan, turvallisuuden, järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunnan, tietosuojan, kyberturvallisuuden, yhteistyön poliisi- ja oikeusasioissa, demokratian, laillisuusperiaatteen sekä perusoikeuskysymykset. Puheenjohtajan tavoitteena on **kehittää uudenlainen dialogi, jonka tyyppisiä EU:lla jo on Yhdysvaltojen, Itäisen kumppanuuden maiden tai Länsi-Balkanin maiden kanssa**. Dialogin tulisi nimenomaan olla **EU:n dialogi eikä perinteinen hallitustenvälinen vuoropuhelu**, se rajattaisiin Pohjois-Afrikan valtioihin ja keskittyttäisiin spesifisti oikeus- ja sisäasioihin. Lisäksi puheenjohtaja **korostaa eri toimijoiden** – Euroopan komission, EU:n ulkosuhdehallinnon ja jäsenvaltioiden – **välistä yhteistyötä**.

1) Perustelut sekä lisäarvo

Vakauden ja turvallisuuden edistämiseksi EU:n lähialueella, Pohjois-Afrikan merkitys OSA-sektorilla on kasvanut. Portugalin aloitteen tavoitteena on tuoda **lisäarvoa jo Pohjois-Afrikan valtioiden kanssa olemassa oleviin ulkosuhdeprosesseihin**. Se painottaa **EU:n omistajuutta** ja EU-vetoisuutta perinteisten hallitustenvälisten vuoropuhelujen sijaan. Se **keskittyisi nimenomaisesti Pohjois-Afrikan valtioihin**, toisin kuin esimerkiksi Rabat'n prosessissa. Olennaista on myös keskittyminen oikeus- ja sisäasioihin, **tavoitteena kattaa koko OSA-sektori** eikä vain muuttoliikkeeseen liittyviä toimia (kuten Rabat'n prosessissa).

Aloitteessa korostetaan myös **operationaalista ulottuvuutta, kapasiteetin rakentamista sekä yhteistyötä EU-virastojen kanssa**. Se peräänkuuluttaa **tarvetta maantieteelliselle tasapainolle OSA-sektorin ulkosuhteissa** ja nostaisi dialogin Pohjois-Afrikan kanssa samalle tasolle kuin mitä EU:lla jo on Länsi-Balkanin ja Itäisen kumppanuuden maiden kanssa. Kokonaisvaltainen dialogi Pohjois-Afrikan kanssa olisi **osaltaan myös edistämässä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan (ns. pakti) uudistamista**.

Aloitteessa ehdotetaan, että **vuoropuhelu perustuisi jo olemassa oleville rakenteille** ja erityisesti voitaisiin ottaa mallia OSA-sektorin dialogeista Yhdysvaltojen ja Länsi-Balkanin maiden kanssa. Molemmat kattavat hyvin laajan kirjon eri politiikka-aloja, sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia toimia. Yhdessä komission tuoreen Eteläistä kumppanuutta koskevan tiedonannon kanssa, **tavoitteena olisi löytää uutta pontta EU:n suhteille Pohjois-Afrikan kanssa.**

2) Temaattinen laajuus

Aloitteen mukaan dialogin tulisi kattaa seuraavat yhteistyön osa-alueet:

- o muuttoliike (ml. laillinen maahanmuutto ja rajojen hallinta)

Aloitteessa painotetaan tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Niiden kautta voidaan edistää EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi **pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan sekä toisaalta laillisen maahanmuuton mahdollisuuksia.** Yhteistyö voi olla esim. kapasiteetin vahvistamiseen tähtääviä toimia **ihmissalakuljetuksen ja maahanmuuttajien salakuljetukseen sekä muihin vakaviin rajat ylittävän rikollisuuden muotoihin puuttumiseksi sekä rajavalvonnan kapasiteetin rakentamiseksi** kolmansissa maissa.

- o pelastuspalvelu ja humanitaarisiin kriiseihin vastaaminen

Humanitaariset kriisit vaikuttavat miljooniin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin Pohjois-Afrikassa, mikä johtaa äärimmäiseen köyhyyteen sekä pakotettuun muuttoliikkeeseen.

- o hybridiuhat ja kyberturvallisuus

Hybriuhat ovat muodostuneet tärkeimmäksi uhaksi 2000-luvulla ja niihin puuttumiseksi tarvitaan kansainvälinen lähestymistapa. Mikäli Pohjois-Afrikan haavoittuvuutta hyödynnetään ja sillä voi olla heijastevaikutuksia EU:lle. Laajakaistayhteyksien yleistäminen Afrikan valtioissa lisää myös kyberrikollisuuteen liittyviä riskejä.

- o valtioiden rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjunta sekä oikeudellisen että poliisiyhteistyön vahvistaminen

Oikeudellinen sekä poliisiyhteistyö on olennaista vakavan rajat ylittävän ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi sekä torjumiseksi.

- o laillisuusperiaate (*rule of law*) ja perusoikeudet

Laillisuusperiaatteen sekä perusoikeuksien kunnioittaminen (ml. tietosuoja) on edelleen olennainen elementti EU:n ulkosuhteissa Pohjois-Afrikan kanssa. Erityisesti OSA-sektorin yhteistyössä on mahdollista varmistaa em. arvojen kunnioittaminen.

3) Maantieteellinen rajaus

Pohjois-Afrikan ja Euroopan välillä on vahva historiallinen ja maantieteellinen yhteys. EU ja Pohjois-Afrikka ovat läheisiä naapureita ja **Pohjois-Afrikan poliittisella, taloudellisella sekä sosio-ekonomisella kehityksellä on suora vaikutus EU:n vakauteen ja turvallisuuteen.** Kestävä ja molempia osapuolia hyödyttävä yhteistyö on olennaista, mikäli EU haluaa pyrkiä edistämään turvallisuutta ja vakautta naapurustossaan. Ensivaiheessa tulisi keskittyä Välimereen rajoittuviin Pohjois-Afrikan valtioihin kuten Egypti, Libya, Tunisia, Algeria ja Marokko. Länsi-Afrikan (kuten

Mauritania ja Senegal) ja Sahelin alueen valtiot voisivat mahdollisesti tulla myöhemmin kyseeseen.

4) Seuraavat askeleet

Portugalin tavoitteena on lanseerata **tiivistetty dialogi ministeritasolla alkuvuodesta 2021**. Coreperia ja OSA-neuvoksia informoidaan säännöllisesti prosessin etenemisestä ja sen tuloksista. Seuraavat askeleet ovat riippuvaisia tulevista puheenjohtajavaltioista sekä komissiosta mutta Portugali edellyttää ministerikokouksen seurantakokouksen järjestämistä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.-5.3.2021 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 5.3.2021

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

6623/21 LIMITE (puheenjohtajan keskusteluasiakirja)
WK 2060/2021 INIT (puheenjohtajan kuvaus aloitteesta)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Elina Johansson, SM/MMO, p. 0295 488 615
Eero Koskeniemi, SM/MMO, p.0295 488 616
Matti Pitkaniitty, SM/RO, p. 0295 421 131
Monna Airiainen, SM/PO, p. 0295 488 360
Tuula Svinhufvud, UM, p. p. 0295 350 462

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
