

KVY Rytkönen Riikka(SM),
Kumpulainen Sini(OM)

27.02.2019

Viite

Asia

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 7.-8.3.2019

Suomea edustavat kokouksessa sisäministeri Kai Mykkänen ja pysyvä edustaja Marja Rislakki.

Sisäasioissa käydään keskustelu **EU:n yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa muuttoliikkeen alalla**. Suomi kannattaa muuttoliikekysymyksiin eurooppalaista, koordinoitua ratkaisua sekä kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Muuttoliikkeen sisäisten ja ulkoisten toimien tulee muodostaa koherentti ja johdonmukainen kokonaisuus.

Toisena pääaiheena sisäministereillä on **EU:n terrorisminvastaiset toimet**, jonka osalta saadaan katsaus vuoden 2015 jälkeen toteutetuista toimita ja keskustellaan tulevien toimien tarpeesta. Suomi pitää hyvänä keskustella kootusti EU:n toimenpiteistä terrorismin torjunnassa. EU:n puitteissa on viime aikoina hyväksytty lainsäädäntöä, jolla edistetään muun ohella terrorismin torjuntaa. Suomi pitää ensisijaisesti tärkeänä näiden uusien sekä jo vanhempienkin lainsäädäntöinstrumenttien tehokasta täytäntöönpanoa.

Lisäksi sisäasioissa saadaan tilannekatsaukset **eurooppalaista raja- ja merivartiostoa**, sekä **Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista ja uudelleensijoittamista** koskevien ehdotusten käsittelystä. Sisäministerit saavat myös puheenjohtajan katsauksen **demokraattisen resilienssin parantamisesta**.

Oikeusministereitä pyydetään hyväksymään ns. **e-Evidence -direktiiviä** koskeva neuvoston yleisnäkemyks Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten (ehdotus yhtenäisistä säännöistä koskien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi). Suomi katsoo, että on tärkeää jatkaa työtä sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa. Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen direktiiviehdotuksesta pohjaksi EP:n kanssa käytäviä neuvotteluja varten, mutta korostaa, että direktiiviehdotusta koskeva kanta ei vaikuta Suomen varaukselliseen kantaan koskien e-Evidence -asetusta sen nykyisessä muodossa. Suomi pitää keskeisenä, että direktiiviehdotus ei edellytä toimiakseen kyseistä asetusta eikä myöskään aikaansaa kyseisessä asetusehdotuksessa tarkoitettuja suoran yhteistyön velvoitteita.

Neuvostossa käydään lisäksi politiikkakeskustelu ehdotuksista neuvottelumandaateiksi, joiden tarkoituksena on käynnistää **sähköistä todistusaineistoa koskevat sopimusneuvottelut Yhdysvaltojen** kanssa sekä osallistua Euroopan neuvostossa käynnissä oleviin neuvotteluihin **kyberrikollisuutta koskevan sopimuksen toiseen lisäpöytäkirjaan liittymiseksi**.

Oikeusministerit saavat myös edistymisraportin direktiiviehdotuksen käsittelystä, jolla pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset **väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle** (ns. whistleblowers –direktiivi), sekä **EPPO-asetuksen** täytäntöönpanon tilanteesta.

Asialista:**TORSTAI 7. MAALISKUUTA 2019 (klo 10.00)****SISÄASIAT**

Esityslistan hyväksyminen

(mahd.) A-kohtien hyväksyminen

- a) Muiden kuin lainsäädäntöasioiden luettelo
- b) Lainsäädäntöasioiden luettelo (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 16 artiklan 8 kohdan mukainen julkinen käsittely)

Lainsäädäntökäsittelyt

(Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 16 artiklan 8 kohdan mukainen julkinen käsittely)

Asetus eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen muuttamisesta **s. 5**
Tilanneselvitys

Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus ja uudelleensijoittaminen **s. 9**
 a) Dublin-asetus
 b) Direktiivi vastaanotto-olosuhteista
 c) Asetus aseman määrittelystä
 d) Turvapaikkamenettelyasetus
 e) Eurodac-asetus (uudelleenlaatiminen)
 f) Asetus EU:n turvapaikkavirastosta
 g) Asetus uudelleensijoittamiskehyksestä
Tilanneselvitys

Muut asiat
 Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

Muut kuin lainsäädäntöasiat

Muuttoliike: EU:n yhteistyö kolmansien maiden kanssa **s. 16**
Tilannekatsaus ja keskustelu

EU:n terrorisminvastaiset toimet – tilannekatsaus ja tulevat toimet **s. 22**
Periaatekeskustelu

Demokraattisen kestäkyvyn parantaminen: vapaiden ja rehellisten vaalien varmistaminen ja disinformaation torjuminen **s. 26**
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

Muut asiat

PERJANTAI 8. MAALISKUUTA 2019 (klo 10.00)**OIKEUSASIAT****Lainsäädäntökäsittelyt****(Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 16 artiklan 8 kohdan mukainen julkinen käsittely)**

Direktiivi oikeudellisista edustajista todistusaineiston keräämiseksi <i>Yleisnäkemys</i>	s. 30
Direktiivi väärinkäytösten paljastajista <i>Tilanneselvitys</i>	s. 36
Muut asiat Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset <i>Puheenjohtajavaltion tiedotusasia</i>	

Muut kuin lainsäädäntöasiat

Neuvoston päätös neuvottelujen aloittamisesta EU:n ja USA:n välisestä sähköisen todistusaineiston saatavuutta yli rajojen koskevasta sopimuksesta <i>Periaatekeskustelu</i>	s. 41
Neuvoston päätös antaa lupa osallistumiseen Budapestin yleissopimuksen toista lisäpöytäkirjaa koskeviin neuvotteluihin <i>Periaatekeskustelu</i>	s. 41
EPPO-asetus: täytäntöönpano <i>Komission tilannekatsaus</i>	s. 49
Muut asiat	

Neuvoston istunnon yhteydessä:**TORSTAI 7. MAALISKUUTA 2019 (klo 10.00)****SEKAKOMITEAN kokous**

Asetus eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen muuttamisesta <i>Tilanneselvitys</i>	
Muut asiat Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset <i>Puheenjohtajavaltion tiedotusasia</i>	

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2019-00097

RVL

Seppälä Jesse(SM)

25.02.2019

Asia

OSA; Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeva asetusehdotus

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 07.03.2019 - 08.03.2019

U/E/UTP-tunnus

U 95/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtaja antaa 7.3.2019 neuvostolle tilanneselvityksen koskien ”asetusta eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen muuttamisesta”. Kyseessä on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 16 artiklan 8 kohdan mukainen julkinen lainsäädäntökäsittely ja samalla sekakomitean kokous.

Komissio antoi 12.9.2018 Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetusehdotuksen (COM(2018) 631 final). Sisäministerit keskustelivat ehdotuksesta ensimmäisen kerran Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 11.10.2018. Palautuksia ja kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskeva neuvoston osittainen yleisnäkemyks hyväksyttiin ministerineuvostossa 6.12.2018.

Asetuksen multa osin, neuvoston mandaatti vahvistettiin Coreperissa keskiviikkona 20.2.2019 puheenjohtajan kompromissin pohjalta. Kompromissi kattoi sekä Eurooppalaisen raja- ja merivartiostoasetusehdotuksen että siitä omaksi asetukseksi erotetun eurooppalaista kuvantallennusjärjestelmää koskevan asetusehdotuksen (FADO).

Teknisen tason keskustelut lainsäätäjien välillä aloitettiin 22.2. ja ensimmäinen poliittinen trilogi järjestetään 27.2.2019. Maaliskuun loppuun mennessä on tarkoitus järjestää yhteensä 22 trilogitapaamista.

Puheenjohtajan tavoitteena on, että lopullinen sopu asetustekstistä saavutettaisiin trilogiissa 26.3.2019. Neuvoston kannan mahdolliset muutokset käsitellään komikantaisten neuvotteluiden aikana.

Suomen kanta

Suomen kanta on tarkastettu U-jatkokirjeellä 18.2.2019 ja Suomi on yhtynyt neuvoston yleisnäkemykseen.

Suomi on katsonut, että komission ehdotus pysyvän operatiivisen joukon koosta on ylimitoitettu. Neuvoston yleisnäkemyksestä on poistettu sitovat kirjaukset pysyvän operatiivisen joukon 10 000 hengen kokoon. Hyväksytyn yleisnäkemyksen mukaan

joukon kokoa kasvatetaan asteittain. Lisäksi pysyvän joukon lopullista kokoa arvioidaan operatiivisten tarpeiden pohjalta asetuksen puolivälitarkastelussa.

Kokonaisarvion pohjalta Suomi on hyväksynyt pysyvää joukkoa koskevan kompromissin, jossa joukon lopulliseen kokoon voidaan vaikuttaa väliarvioinnin kautta tai on valmis vaihtoehtoisesti Euroopan parlamentin raportin mukaiseen kompromissiratkaisuun, jossa merkittävä osa joukosta korvataan sisällyttämällä pysyvän joukon kokonaismäärään tälläkin hetkellä käytössä oleva nopean toiminnan reservi.

Suomi tukee neuvoston yleisnäkemyksen mukaista ratkaisua, jossa Eurooppalaisesta kuvantallennusjärjestelmästä (FADO-järjestelmä) säädetään erillisellä asetuksella. Muut Suomen neuvottelutavoitteet on yksilöity U-kirjelmässä 95/2018 vp.

Kokonaisarvioon vaikuttaa Suomen tavoite ulkorajavalvonnan ja palautustoiminnan vahvistamisesta sekä lähestyvä Suomen puheenjohtajakausi, jonka vuoksi Suomi saattaa edustaa neuvostoa parlamentin kanssa käytävissä trilogineuvotteluissa. Jatkoneuvotteluissa Suomen neuvottelutavoitteena on ratkaisu, jossa unionin operatiiviset tarpeet ja monivuotista rahoituskehystä koskeva neuvottelutulos huomioidaan pysyvän joukon kehittämisessä.

Suomi jatkaa vaikuttamista trilogiissa, jotta lopullisessa neuvottelutuloksessa huomioitaisiin mahdollisimman hyvin Suomelle tärkeät kysymykset.

Pääasiallinen sisältö

Kokousaineisto ei ole vielä saatavilla. (Tilanneselvitys: Asetus eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen muuttamisesta).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeva ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohtiin yhdessä sen 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaan.

FADO-järjestelmää eli eurooppalaista kuvantallennusjärjestelmää koskeva erillinen asetusehdotus, joka sisältyy puheenjohtajan kompromissiehdotukseen, perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaan.

Ehdotuksista päätetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvostossa päätös tehdään määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asiaa käsitellään Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa (LIBE). Valiokunta hyväksyi ehdotuksen parlamentin kannaksi 11.2.2019 ja trilogien aloittainen hyväksyttiin parlamentin täysistunnossa 14.2.2019. Trilogineuvotteluissa parlamentin pääedustajana toimii ehdotuksen esittelijä Roberta Metsola (EPP).

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 1.3.2019

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 6.3.2019
 U 95/2018 vp
 HaVL 34/2018 vp
 UJ 43/2018 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetusehdotuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön on selvitetty U-kirjelmässä U 95/2018 vp.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella on merkittäviä vaikutuksia EU:n budjettiin sekä vaikutuksia Suomen valtion talousarvioon. Komission ehdotus pysyvästä joukosta aiheuttaisi EU:n budjettiin yhteensä 5,83 miljardin euron kustannuksen tulevalla monivuotisella rahoituskaudella, käypinä hintoina.

Komission ehdotus myös edellyttää, että Suomi voisi tarvittaessa osoittaa viraston käyttöön jopa 92 henkilötyövuoden panosta koskevan resurssin. Tämän resurssin ylläpidosta aiheutuisi vuosittain noin 6,44 miljoonan euron palkkakustannus, joka katetaan valtion talousarviosta. Summa ei sisällä kansallisesta operatiivisesta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Virasto korvaisi EU:n budjetista Suomelle viraston käyttämän resurssin. Komission ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on selvitetty tarkemmin U-kirjelmässä.

Neuvoston yleisnäkemyks pienentää sekä EU:n budjettiin että valtion talousarvioon kohdistuvia vaikutuksia, koska pysyvän joukon rakentaminen tapahtuu vaiheittain. Myös Euroopan parlamentin raportti, joka määrittäisi osan pysyvästä joukosta ainoastaan nopean toiminnan valmiuteen, pienentäneen kustannuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Asiakirjaa ei ole vielä saatu.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Matti Pitkaniitty, SM / RO, 0295 421131
 Jesse Seppälä SM / RO, 0295 421141

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2019-00082

MMO

Aavamäki Anu(SM)

25.02.2019

Asia

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 07.3.2019-8.3.2019; CEAS-tilannekatsaus

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 07.03.2019 - 08.03.2019

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7.-8.3.2019 on tarkoitus käydä tilannekatsaus koskien yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaa lainsäädäntöehdotuspakettia.

Seitsemästä säädösehdotuksesta viisi on edelleen trilogivaiheessa; vastaanottodirektiivi sekä määritelmä-, Eurodac-, unionin turvapaikkavirasto- ja uudelleensijoittamisasetus. Coreperissa 15.2.2019 katsottiin Eurodac- ja uudelleensijoittamisasetusten muutosten osalta, että työtä on jatkettava teknisellä tasolla. Määritelmäasetusehdotus ja vastaanottodirektiiviehdotus olivat esillä Coreperissa 23.1.2019, jossa puheenjohtaja sai mandaatin jatkaa niitä koskevia neuvotteluita EP:n kanssa. Unionin turvapaikkavirastoasetuksesta saavutettiin alustava sovinto trilogineuvotteluissa vuonna 2017. KOM:n syyskuussa 2018 antaman turvapaikkavirastoasetusta koskevan muutosehdotuksen käsittely on kesken neuvostossa.

Dublin- ja menettelyasetusehdotuksen osalta neuvotteluita ei ole onnistuttu päättämään neuvostossa kolmikantaneuvotteluiden aloittamiseksi.

Suomen kantaDublin asetusehdotus

Uudistettaessa EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää tulee turvapaikkamenettelyä tehostaa, jotta kansainvälisen suojelun tarve voitaisiin arvioida nykyistä yksinkertaisemmin ja nopeammin. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio on voitava kaikissa tilanteissa määrittää nopeasti, selkeästi ja yksiselitteisesti, jotta hakija pääsee turvapaikkamenettelyyn vastuussa olevassa jäsenvaltiossa. Osana kehittämistyötä voitaisiin tarkastella myös kokonaisvaltaisempia uudistusvaihtoehtoja turvapaikkamenettelyn tehostamiseksi.

Jatkossakin normaaliolosuhteissa lähtökohtana on, että Dublin-järjestelmä perustuu ensimmäisen tulomaan vastuuseen.

Jos muuttoliiketilanteen kriisiytyminen uhkaa EU:ta huolimatta siitä, että voimassa olevien säädösten mahdollistamat toimenpiteet on otettu täysimääräisesti käyttöön, tulee

tällaisessa poikkeustilanteessa olla käytettävissä ennalta sovitut keinot, joilla tilanne saadaan nopeasti ja tehokkaasti takaisin hallintaan.

Suomen on turvattava etunsa varauduttaessa tilanteeseen, jossa olemme EU:n läpi kulkevien muuttoliikevirtojen viimesijainen kohdema tai ensimmäinen tulomaa.

Ylivoimaisen muuttoliikepaineen kriisitilanteessa, kun ennalta määritellyt kynnykset on ylitetty, etsitään ratkaisua tilanteeseen ensi sijassa vapaaehtoisesti.

Hallitusohjelmassa todetaan, että turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen.

Suomi kantaa oman vastuunsa edellyttäen, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat taakanjakoon myös ottamalla vastaan turvapaikanhakijoita muista jäsenvaltioista. On huomioitava, että päättyneellä ohjelmakaudella Suomi kantoi vastuunsa, samalla kun osa jäsenvaltioista ei ottanut turvapaikanhakijoita lainkaan, mikä vie pohjan taakanjaon toiminnalta. Mikäli uusi kriisimekanismi luodaan, tulee Suomen ja muiden jäsenmaiden aiemmin suorittamat siirrot ottaa huomioon.

Jotta yhdessä ennalta sovittuja sääntöjä jatkossa noudatettaisiin, järjestelmään on luotava seuraamukset, jotka ovat taloudellisilta vaikutuksiltaan riittävän merkittävät täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Neuvoteltaessa solidaarisuudesta on Suomen etujen takaamiseksi tärkeää asemoitua siten, että Suomi on vaikuttamassa neuvotteluissa tavoitteittensa saavuttamiseksi.

Menettelyasetus

Ehdotukset, joilla yksinkertaistetaan ja virtaviivaistetaan turvapaikkamenettelyä, ovat Suomen tavoitteiden mukaisia. Ehdotuksella selkiytetään turvallisia maita koskevia säännöksiä ja pyritään niiden nykyistä yhdenmukaisempaan soveltamiseen.

Suomen näkemyksen mukaan turvallisia kolmansia maita ja turvallisia alkuperämaita koskevat luettelot on hyväksyttävä unionin tasolla mahdollisimman nopeasti. Koska kyse on lähtökohtaisesti hakijalle turvallisesta maasta, myös turvallisesta kolmannesta maasta tullut henkilö pitäisi voida poistaa maasta tutkimatta jättämispäätöksen jälkeen, ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuin toisin määrää. Unionin määritelmien lisäksi myös kansallisella tasolla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus määritellä se, mitkä ovat turvallisia maita.

Edelleen liikkumisen ja turvapaikkajärjestelmän väärinkäytösten vähentämiseksi on tärkeää, että menettelyasetuksessa nimenomaisesti säädetään hakijan velvollisuudesta hakea turvapaikkaa siinä jäsenvaltiossa, johon hän ensiksi saapuu tai jossa hänellä on oleskeluoikeus.

Määritelmäasetus

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti sellaisiin komission ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää kansainvälistä suojelua koskevaa päätöksentekoa jäsenvaltioissa.

Jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmät eroavat edelleen merkittävästi toisistaan. Tarvitaan tehokkaampia yhteisiä ratkaisuja. Kansainvälisen suojelun myöntämistä, suojeluasemia

koskevan päätöksenteon ja suojelun sisältöä koskevien säännösten yhdenmukaistamista jäsenvaltioissa on tarpeen jatkaa.

Vastaanottodirektiivi

Jäsenvaltioiden vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistaminen on kannatettava tavoite. Suomi kannattaa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on kansainvälistä suojelua hakeneiden edelleen liikkumisen vähentäminen. Myös ilman huoltajaa olevan lapsen edustajajärjestelmää koskevan sääntelyn yhdenmukaistaminen on perusteltua.

Eurodac-asetus

Suomi pitää tärkeänä teknisten tietojärjestelmien kehittämistä tukemaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän sekä paluudirektiivin velvoitteiden täyttämistä. Eurodac on olennainen työkalu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion selvittämisessä. Vastuunmäärittämisasetuksen, kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevien unionin säädösten, paluudirektiivin ja tulevan uudelleensijoittamisasetuksen velvoitteiden noudattamiseksi on myös olennaisen tärkeää tunnistaa henkilö, joka on näiden säädösten soveltamisen kohteena.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että järjestelmään talletettaisiin tiedot myös henkilöistä, jotka uudelleensijoitetaan tai sijoittuvat humanitaarisen maahanpääsyn kautta jäsenvaltioiden alueelle tai joiden osalta jompaakumpaa näistä harkitaan.

Valtioneuvosto pitää ehdottoman tärkeänä, että henkilötietojen käsittely ei saa ylittää välttämätöntä, kun otetaan huomioon, että tarkoitus on käsitellä arkaluonteisina henkilötietoina pidettäviä biometrisiä tunnistetietoja. Valtioneuvosto kannattaa myös sitä, että rekisteröinti koskisi kansallistenkin järjestelmien puitteissa sijoitettavia henkilöitä. Tämä edesauttaa Dublin-asetuksen yhdenmukaista soveltamista kaikkiin sen soveltamisalaan kuuluviin henkilökategorioihin.

Euroopan unionin turvapaikkavirastoa koskeva asetus

Suomi kannattaa turvapaikkaviraston kehittämistä. Turvapaikka-asioiden päätöksenteko tulee kuitenkin säilyttää kansallisella tasolla. Turvapaikkaviraston roolia ja toimivaltuuksia tulee kehittää niin, että se pystyy paremmin tukemaan jäsenmaiden pyrkimyksiä yhtenäistää turvapaikkajärjestelmiä ja päätöksentekoa, mikä on tärkeä tavoite yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisessa.

Suomi pitää tärkeänä, että virastolle annetaan riittävät valtuudet arvioida monipuolisesti jäsenvaltioiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien puutteita ja niiden kykyä vastata järjestelmiensä hallinnasta erityisesti tilanteessa, jossa suuret muuttoliikevirrat aiheuttavat järjestelmille kohtuuttoman kovia paineita.

Uudelleensijoittamisasetus

Suomen kokemusten mukaan uudelleensijoittaminen on toimiva järjestelmä, jolla voidaan vähentää laittoman maahantulon painetta ja päästä hallitumpaan ja ennakoitavampaan maahantuloon. Samalla voidaan auttaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia. Suomen etujen mukaista on, että kiintiöpakolaisten uudelleensijoittaminen EU:ssa laajenee ja vakiintuu siten, että yhä useampi jäsenmaa osallistuu uudelleensijoittamiseen.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että uudelleensijoittamis- ja humanitaarisen maahanpääsyn kehukseen osallistumisen vapaaehtoisuus on kirjattu aiempaa selkeämmin. Myönteistä on sekin, että myös kansallisia ohjelmia tuetaan EU-varoin resurssien puitteissa.

Pääasiallinen sisältö

Dublin asetus

EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen keskeinen tavoite on järjestelmän parempi kriisinkestävyys. Muutoksilla tehostetaan turvapaikkamenettelyä, jotta kansainvälisen suojelun tarve voidaan arvioida nykyistä yksinkertaisemmin ja nopeammin. Mahdollisuuksia järjestelmän väärinkäyttöihin vähennetään ja turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista rajoitetaan. Osana järjestelmän kokonaisuudistusta ehdotetaan poikkeukselliseen kriisitilanteeseen ennalta sovittua mekanismeja, jolla muuttoliikepaineen kohteeksi joutunutta jäsenmaata autettaisiin tukitoimin, mukaan lukien turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot jäsenvaltioiden kesken.

Vastaanottodirektiivi

Ehdotuksella pyritään vähentämään turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista. Hakija voidaan tietyin perustein velvoittaa oleskelemaan tietyssä paikassa jäsenvaltion alueella. Luvaton liikkuminen jäsenvaltiosta toiseen aiheuttaa heikennyksiä vastaanottopalveluihin. Luvattoman edelleen liikkumisen estämiseksi ehdotukseen sisältyy myös uusi säilöönottoperuste.

Ilman huoltajaa olevan lapsen edustajajärjestelmää koskevia säännöksiä on tarkoitus yhdenmukaistaa ja asettaa määräaika edustajan määräämiselle.

Hakijoiden kotoutumismahdollisuuksia ja taloudellista omatoimisuutta on tarkoitus lisätä yhdenmukaistamalla työnteke-oikeuden alkaminen ja vahvistamalla hakijoiden oikeus yhdenvertaiseen kohteluun suhteessa jäsenvaltion kansalaisiin työelämässä.

Menettelyasetus

Ehdotuksellaan komissio pyrkii varmistamaan nopean ja tehokkaan menettelyn kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi. Ehdotus pohjautuu nykyiseen menettelydirektiiviin, joka kuitenkin ehdotetaan muutettavaksi asetukseksi. Menettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi ja virtaviivaistettavaksi. Ehdotus sisältää entistä selkeämmät säännökset hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista.

Määritelmäasetus

Komissio pyrkii ehdotuksellaan entisestään yhdenmukaistamaan yhteisiä kriteereitä, joilla tunnistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt, sekä yhtenäistämään turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta. Asetuksessa asetetaan standardit henkilöiden määrittämiseksi kansainvälisen suojelun saajiksi ja määritetään sisältö myönnettävälle suojelulle. Ehdotukseen ei enää sisälly mahdollisuutta tarjota suotuisampaa kohtelua.

Jäsenvaltioiden viranomaiset velvoitetaan ottamaan suojelua myönnettäessä ja pakolais- tai toissijaisen suojeluaseman lakkaamisarvioinnissa huomioon yhteinen analyysi ja ohjeistus, jota erityisesti unionin turvapaikkavirasto (nykyisin EASO) tuottaa.

Kansainvälistä suojelua annetaan vain niin kauan kun vainoon tai vakavaan haittaan perustuvat syyt ovat olemassa, tämän kuitenkin vaikuttamatta henkilön kotoutumismahdollisuuksiin.

Eurodac-asetus

Komission ehdotuksella sekä käsittelyn kuluessa tehdyillä muutosehdotuksilla pyritään tehostamaan Eurodac-asetuksen käyttöä Dublin-järjestelmän työvälineenä, edistämään kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden paluun toteuttamista sekä uusimpana mahdollistaa tulevan uudelleensijoittamisasetuksen soveltaminen.

Joulukuun 2016 osittaisessa yleisnäkemyksessä hyväksytyjen lainvalvontaviranomaisten pääsyä koskevien ehdotusten lisäksi yleisnäkemyistä laajennettiin kesäkuussa 2017 niin, että jäsenvaltioiden toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille ja Europolille annettaisiin mahdollisuus alfanumeerisen haun tekemiseen tilanteissa, joissa biometrisiä tunnistetietoja ei ole käytettävissä, mutta lainvalvontaviranomaisilla voi olla käytössään muita todisteita mahdollisen tekijän tai uhrin henkilöllisyydestä tai henkilöasiakirjoista sekä matkustus- ja henkilöasiakirjojen (mukaan lukien passikuva) värikopioiden tallentamista järjestelmään.

Puheenjohtaja on antanut ehdotuksen myös uudelleensijoitettavien Eurodaciin rekisteröinnistä.

Euroopan unionin turvapaikkavirasto

Komission alkuperäisellä ehdotuksella, jonka tekstiosasta on kolmikantaneuvotteluissa saavutettu alustava yhteisymmärrys jo kesäkuussa 2017, pyritään vahvistamaan Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO/EUAA) roolia ja kehittämään siitä virasto, joka edistää yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa ja parantaa sen toimivuutta. Yhteisen järjestelmän uudistamisen on katsottu edellyttävän aiempaa suuremman toimivallan antamista virastolle.

Komission syyskuussa 2018 antamalla neljää artiklaa koskevalla muutosehdotuksella on puolestaan kolme päätavoitetta; 1) varmistaa, että jäsenmaat voivat hyötyä viraston antamasta lisäävusta (enhanced assistance), mukaan lukien viraston osallistuminen hallinnollisessa käsittelyvaiheessa kansainvälistä suojelua koskevaan sekä Dublin-asetuksen mukaiseen menettelyyn hakemusten käsittelemiseksi joutuisasti ja turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien tehokkaan ja kunnollisen toiminnan mahdollistavalla tavalla, 2) vahvistaa yhteistyön elementtejä unionin turvapaikkaviraston ja Euroopan raja- ja merivartioston välillä, 3) siirtää viraston varapääjohtajaehdokkaista koskevan luettelon ehdottamisvastuu pääjohtajalta komissiolle. Muutosehdotuksen käsittely neuvostossa on edelleen kesken.

Uudelleensijoittaminen

Uudelleensijoittamista on tarkoitus säännellä ensimmäistä kertaa Euroopan unionin tasolla luomalla toiminnalle yhteiset säännöt.

Käsittelyn kuluessa ehdotus on muuttunut enemmän Suomen tavoittelemaan suuntaan. Suomi on neuvotteluissa painottanut, että uudelleensijoittamistoiminnan tulisi olla kestävää, pitkäjännitteistä ja laadukasta. Ehdotustekstissä on nyt selkeämmin ilmaistu se, että toimintaan osallistuminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista, UNHCR:n roolia on

korostettu ja uudelleensijoittamisen edellytyksiä on saatu vastaamaan UNHCR:n määrittelemiä edellytyksiä.

Ehdotukseen on käsittelyn kuluessa lisätty hätätapausten menettely ja siitä on rajattu pois sisäisesti siirtymään joutuneet henkilöt. Nämä seikat ovat olleet Suomelle tärkeitä.

Suomi on tuonut esille, että ohjelman tulisi pysyä ennemmin pelkkänä uudelleensijoittamisohjelmana. EU:n uudelleensijoittamisohjelmaan kuuluisi tämän hetkisen kompromissitekstin mukaan kuitenkin myös humanitaarinen maahanpääsy, sillä EU haluaa näin vastata tilanteeseen kokonaisvaltaisemmin ja osa suurista jäsenvaltioista ottaa uudelleensijoittamisen lisäksi tai pelkästään humanitaarisen maahanpääsyn kautta merkittäviä määriä henkilöitä. Olemme kuitenkin kompromissina valmiit hyväksymään ehdotetun.

EU-kehityksen puitteissa tehtäviä uudelleensijoittamisia tuettaisiin 10 000 eurolla ja kansallisia ohjelmia resurssien mahdollistaessa 6 000 eurolla.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 1.3

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 6.3

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

6600/19

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Anu Aavamäki, SM/MMO, +358295 488 421

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2019-00083

MMO

Niskanen Katri(SM)

22.02.2019

Asia

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 7.-8.3.2019; Muuttoliike - kolmasmaayhteistyö

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 07.03.2019 - 08.03.2019

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Sisäministerit keskustelevat muuttoliikkeestä keskittyen erityisesti yhteistyön edistymiseen Pohjois-Afrikan maiden (erityisesti Marokon, Tunisian ja Libyan) kanssa.

Puheenjohtajan keskusteluasiakirjaa ei ole vielä saatu, mutta ennakkotiedon mukaan ministereille esitetään siinä kysymyksiä koskien yhteistyön parantamista, kumppanimaiden priorisointia sekä rahoitusta.

Suomen kanta**Kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikkeeseen**

Suomi kannattaa muuttoliikekysymyksiin eurooppalaista, koordinoitua ratkaisua sekä kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Suomi korostaa, että muuttoliikkeiden perimmäisiin syihin on vaikutettava eri EU:n politiikkasektorien kuten ulko- ja turvallisuus-, kauppaa-, kehitys-, ympäristö- sekä maatalouspolitiikkojen kautta.

Muuttoliikkeen sisäisten ja ulkoisten toimien tulee muodostaa koherentti ja johdonmukainen kokonaisuus. Muuttoliikkeitä koskevan kolmasmaayhteistyön tulee pohjautua EU:n globaalistrategian mukaisiin EU:n arvoihin ja tavoitteisiin.

Muuttoliikereitit sekä yhteistyö kolmansien maiden kanssa

Muuttoliiketilanteen kehittymistä tulee seurata tarkasti ajantasaisella tilannekuvalla niin lähtö- kuin kauttakulkumaita koskien.

Kolmasmaayhteistyötä tulee tiivistää etenkin ennakoivia toimia kuten rajavalvonnan kehittämistä, maahanmuuttoviranomaistoiminnan vahvistamista, pakolaisten suojelua sekä ihmissalakuljetuksen ja –kaupan vastaisia toimia koskien.

Välimeren eri muuttoliikereittien kehitystä tulee seurata tarkasti. Tilanteet voivat muuttua nopeasti ja uusiin toimenpiteisiin on tarvittaessa ryhdyttävä EU-tasolla hyvin nopeasti. Vaikuttaviin toimiin tulee pyrkiä koko reittiä koskien.

Libyan vakauttaminen on keskeistä Välimeren muuttoliiketilanteen saamiseksi hallintaan. EU:n, Afrikan unionin ja –YK:n välistä yhteistyötä tulee jatkaa Libyassa. Maahanmuuttokysymyksiä koskevaa yhteistyötä tulee syventää myös Libyan naapurimaiden ja etenkin Egyptin, Malin, Nigerin ja Tunisian kanssa. Marokon kapasiteettia rajavalvonnan tehostamiseksi sekä ihmissalakuljetuksen ja -kaupan torjumiseksi tulee tukea.

On tärkeää, että EU jatkaa yhteistyötä Turkin kanssa muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja pakolaiskriisiin vastaamiseksi koordinoitusti.

EU:lla tulee olla toimivat ja tehokkaat palautus- ja takaisinottojärjestelyt kaikkien keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Afrikan osalta tämä koskee Pohjois-Afrikan maiden lisäksi myös Sahelin alueen maita ja Afrikan Sarvea, ml. Somalia.

On tärkeää, että EU:n seuraavalla rahoituskehyskaudella eri otsakkeista rahoitettavat unionin ulkoiset muuttoliiketoimet muodostavat koherentin, johdonmukaisen ja tavoitteellisen kokonaisuuden. Suomi tukee uuden naapuruus-, kehitys ja yhteistyövälineen (NDICI) 10 prosentin korvamerkintää muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaamiseen ja muuttoliikkeen hallintaan.

Suomi vaikuttaa määrätietoisesti siihen, että EU:n kehitysrahoitusta kohdennetaan myös seuraavalla EU:n rahoituskehyskaudella nykyistä enemmän muuttoliikkeiden perimmäisiin syihin vaikuttamiseksi erityisesti Afrikassa ja Lähi-idässä.

Suomi pitää perusteltuna, että EU:n seuraavalla rahoituskehyskaudella turvapaikkakysymyksiä ja maahanmuuttoa koskeva rahoitus kattaa myös unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan ulkoisen ulottuvuuden ja että kolmansissa maissa voidaan toteuttaa toimia, joiden pääasiallisena perusteena ovat unionin edut ja tavoitteet näillä politiikanaloilla. Turvapaikka- ja maahanmuuttorehaston osalta ulkoiseen ulottuvuuteen liittyviä toimia on tästä syystä tarkoitus kattaa pääasiallisesti rahaston kohdentamattomasta rahoitusosuudesta (nk. temaattinen väline), mitä myös Suomi tukee. Komissio on voimakkaasti korostanut synergioiden tarvetta muuttoliikerahoituksen eri välineiden kesken.

Maihinnousjärjestelyt ja valvotut keskuks

Alueellisten maihinnousjärjestelyjen mallia ja EU:n alueelle perustettavia valvottuja keskuksia on edistettävä ja tähän on osoitettava riittävät resurssit. Yhteistyö IOM:n, UNHCR:n ja ao. kolmansien maiden kanssa on tärkeää. Kansainvälisten velvoitteiden ja ihmisoikeuksien, ml. palautuskiellon (non-refoulement) kunnioittaminen ovat keskeisiä kysymyksiä konseptin jatkotyöstössä.

Pääasiallinen sisältö

Kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikkeeseen

Suomi painottaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Sen keskeisiä pilareita ovat:

- Perimmäisiin syihin puuttuminen, erityisesti Afrikassa ja Lähi-idässä
- Uudelleensijoittamisen edistäminen
- EU:n ulkorajavalvonnan vahvistaminen
- EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen
- EU:n palauttamispolitiikan tehokas toimeenpano

Maihinnousjärjestelyt ja valvotut keskuks

Eurooppa-neuvosto antoi kesäkuun 2018 kokouksessaan laajat sekä unionin sisäisiä toimia että kolmasmaayhteistyötä koskevat muuttoliikepäätelmät, joissa korostettiin kokonaisvaltaisen lähestymistavan keskeisyyttä. Eurooppa-neuvoston kesäkuun päätelmien mukaan: "[siinä yhteydessä] Eurooppa-neuvosto kehottaa neuvostoa ja komissiota tarkastelemaan pikaisesti alueellisten maihinnousupisteiden mallia tiiviissä yhteistyössä asiaankuuluvien kolmansien maiden sekä YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kanssa. Kyseisten maihinnousupisteiden tulisi toiminnassaan erottaa yksilölliset tilanteet toisistaan noudattaen kaikilta osin kansainvälistä oikeutta ja luomatta vetotekijöitä."

Lisäksi päätelmissä tuodaan esiin mahdollisuus perustaa EU:n alueelle jäsenvaltioiden yksinomaan vapaaehtoisuuteen perustuvia ns. valvottuja keskuksia, joihin EU:n alueella mereltä SAR-operaatioissa pelastetut henkilöt siirretäisiin. Näissä voitaisiin nopean ja turvallisen käsittelyn avulla ja EU:n täydellä tuella erottaa laittomasti maahan tulleet, jotka palautetaan, ja kansainvälistä suojelua tarvitsevat, joihin sovelletaan yhteisvastuullisuuden periaatetta. Komission heinäkuussa antaman epävirallisen muistion mukaan valvotut keskuks

et voivat toimia myös ad hoc -periaatteella ja väliaikaisesti vapaaehtoisen jäsenvaltion ylläpitämänä mutta EU:n toimijoiden, eri järjestöjen sekä muiden jäsenvaltioiden vahvalla tuella.

Maihinnousupisteiden ja valvottujen keskusten konkreettinen valmistelutyö ei ole edennyt suunnitellusti, vaikka jäsenvaltiot ovat esittäneet tukensa erityisesti valvottujen keskusten konseptin edistämiseksi. Yhtenä haasteista erityisesti valvottuja keskuksia koskien on todennäköisesti suojelua saavien jakaminen keskuksista jäsenvaltioiden kesken. Koska Dublin-järjestelmän uudistamisessa ei ole edetty, joulukuun Eurooppa-neuvoston yhteydessä oli esillä, että järjestelmää voitaisiin ennakoida mereltä pelastettujen osalta väliaikaisella järjestelyllä, joka korvaisi käytössä olevat tapauskohtaiset järjestelyt. Keskustelu mahdollisesta väliaikaisesta mekanismista vastuun ja solidaarisuuden tasapainon löytämiseksi alkoi jo kesäkuun 2018 Eurooppa neuvoston jälkeen. Jäsenvaltioiden kesken on jaettu näkemys siitä, että mahdollisen väliaikaisen mekanismin ei tulisi vaikuttaa pysyvän ratkaisun löytämiseen. Kesäkuussa sovittujen järjestelyjen viivästyessä paine väliaikaisjärjestelyjen luomiseksi kasvanee Suomen puheenjohtajakautta lähestyessä.

Muuttoliikereitit

Tulijamäärät läntisen Välimeren muuttoliikereitillä ovat edelleen kasvussa. 17.2.2019 mennessä Espanjaan on saapunut laittomasti kaikkiaan 5 650 henkeä, mikä tarkoittaa 80 % kasvua viime vuoden tasoon verrattuna. Reitistä onkin muodostunut Eurooppaan suuntautuvien laittoman muuttoliikkeen pääväylä.

Keskisen Välimeren muuttoliiketilanne on rauhoittunut merkittävästi viime vuosiin verrattuna. Kun vuonna 2017 tulijoita oli 119 000, oli heitä viime vuonna 23 000. Tänä vuonna Italiaan on saapunut laittomasti (17.2.2019 mennessä) kaikkiaan 227 tulijaa, mikä tarkoittaa 95 % laskua viime vuoden tasoon verrattuna.

Myös itäisen Välimeren muuttoliikereitillä tulijamäärät ovat kasvussa. Kaiken kaikkiaan laittomasti EU:n alueelle Turkista on saapunut 17.2.2019 mennessä 3 769 henkeä (3 731 Kreikkaan, joista 2 523 meriteitse ja 1 208 maarajojen kautta). Viime vuonna tulijoita oli tähän mennessä 2 523 (49% kasvu). Tulijamäärät ovat kasvaneet 67 % maarajojen kautta ja 16 % meriteitse.

Kaikkiaan 218 henkeä on hukkunut Välimerellä vuonna 2019 yrittäessään pääsyä EU:n alueelle (tilanne 17.2.2019).

Yhteistyö Pohjois-Afrikan maiden kanssa

EU:n yhteisiä toimia Keskisen Välimeren muuttoliikereittiä koskien on rahoitettu pääasiassa EU:n Afrikka-hätärahastosta. Rahaston koko on tällä hetkellä n. 4,2 miljardia euroa, josta 3 mrd. on peräisin Euroopan kehitysrahastosta. Suomi on osallistunut rahastoon 5 MEUR omarahoitusosuudella. Syksyn lisätalousarvion yhteydessä tehtiin päätös 2,5 MEUR lisärahoituksesta. Rahaston kautta pyrittämään vaikuttamaan muuttoliikkeiden perussyihin, vakauden edistämiseen ja muuttoliikkeiden parempaan hallintaan. Käytännössä rahaston kautta edistetään etenkin nuorisotyöllisyyttä ja viranomaiskapasiteetin vahvistamista muuttoliikkeiden lähtö- ja kauttakulkualueilla. Osa hankkeista kohdistuu palaavien siirtolaisten integrointiin. Rahasto perustettiin määräaikaiseksi (vuoden 2020 loppuun saakka), eikä sen jatkosta ole toistaiseksi päätetty. Rahaston jatkonäkymät linkittyvät vahvasti siihen, miten muuttoliikkeitä koskeva rahoitus EU:n tulevaisissa rahoituskehyksissä muotoutuu.

EU:n tulevien rahoituskehysten osalta Suomi tukee ehdotusta kohdentaa nykyistä enemmän kehitysrahoitusta muuttoliikkeen perimmäisiin syihin erityisesti Afrikassa ja Lähi-idässä. Suomi tukee ehdotusta korvamerkitä noin 10 prosenttia ulkosuhdeotsakkeen päärahoitusvälineestä muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja hallintaan. Suomi pitää myös perusteltuna komission ehdotusta varata erikseen ohjelmoimatonta rahoitusta äkillisiin tarpeisiin ja prioriteetteihin vastaamiseksi ja korostaa tämän osalta erityisesti muuttoliikkeen hallintaa koskevia toimia.

Suomi korostaa, että rahoituskehysten eri pääotsakkeisiin (erityisesti 4 ja 6) jakautuvan muuttoliikerahoituksen osalta tulee varmistaa rahoitettavien toimien johdonmukaisuus lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävän yhteistyön osalta. Muuttoliikkeen perimmäisiin syihin voidaan ulkosuhderahoituksen ohella vaikuttaa monilla EU:n politiikkasektoreilla kuten ulko- ja turvallisuus-, kehitys-, kauppa-, ympäristö- ja maatalouspolitiikassa. Ohjelmoimattoman rahoituksen lisääntymisen tulee edesauttaa sitä, ettei tulevalle kaudella jouduttaisi turvautumaan kansallista lisärahoitusta vaativiin ad hoc -järjestelyihin.

EU on lisännyt tukeaan Pohjois-Afrikan maiden suuntaan kohdennetusti etenkin Libyaan, Tunisiaan ja Marokkoon. EU:n Afrikka-hätärahaston rahoitus Pohjois-Afrikkaan on yhteensä yli 700 milj. euroa. Hätärahastossa on tällä hetkellä 57 milj. euron vaje, jonka kattamiseksi on pyydetty jäsenvaltioiden kontribuutiota. Joulukuussa 2018 hyväksyttiin lisäksi 15 milj. euron allokatio työvoiman liikkuvuuteen Pohjois-Afrikassa. **Libya** on ollut pääasiallinen avustuksen kohde (338 milj. euroa muuttoliikkeisiin liittyviin projekteihin).

Tunisian kanssa yhteistyö on tiivistä ja yhteistyötä tehdään eri osa-alueilla, kuten muuttoliikkeen juurisyihin pureutumalla sekä viisumihelpotusneuvottelujen,

takaisinottoneuvottelujen ja laillisen maahanmuuton osalta. Neuvottelut viisumihelpotuksista ja takaisinottosopimuksista ovat kuitenkin edenneet hitaasti.

Marokolle on allokoitu rajahallintaan n. 150 milj. euroa lisätukea. Komissaari Avramopoulos on lähettänyt kirjeen Marokon sisäministerille alkuvuodesta yhteistyön tiivistämisen nimissä, minkä lisäksi EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Federica Mogherini on vierailut Marokossa alkuvuodesta. Lisäksi EU on hiljattain saanut solmittua Marokon kanssa sopimukset koskien kala- ja maataloutta, jotka osaltaan vaikuttavat kokonaisvaltaisesti EU-Marokko -suhteiden kohentumiseen. Marokon ja EU:n neuvottelut takaisinottosopimuksesta ja viisumihelpotuksista ovat jäissä. Muuttoliiketematiikka on kuitenkin vahvasti läsnä suhteissa. EU myönsi lokakuussa 2018 Marokolle lyhyen tähtäimen budjettitukea rajavalvontaan 140 MEUR, mikä on huomattava summa. Marokko on ollut AU- ja YK-tasolla aktiivinen muuttoliikekysymyksissä isännöiden mm. joulukuussa 2018 YK:n korkean tason hallitustenvälisen konferenssin, jossa globaali siirtolaishkompakti hyväksyttiin.

Euroopan komissio sai mandaatin käynnistää **Algerian** kanssa neuvottelut takaisinottosopimuksesta jo vuonna 2002, mutta asiassa ei ole edetty.

Egyptin kautta Eurooppaan saapuneiden siirtolaisten määrä on laskenut viime vuosina. Suurelta osin taustalla on tehostettu rajavalvonta. Myös juuri alkaneella Afrikan unionin puheenjohtajuuskaudella Afrikan siirtolaisuus- ja pakolaiskysymykset ovat Egyptille keskeisiä prioriteetteja. EU:n ja Egyptin välistä muuttoliikeyhteistyötä on viime aikoina tiivistetty. Egypti kuitenkin suosii kahdenvälistä yhteistyötä yksittäisten EU-maiden kanssa.

Evakuoinnit Libyasta ja uudelleensijoittaminen Nigeristä

Evakuointioperaation alusta eli syksystä 2017 tammikuun 2019 loppuun mennessä yhteensä 3 175 henkilöä on evakuoitu Libyasta, joista Nigeriin lähes 2 500. Nigeriin evakuoiduista henkilöistä n. 1 700 on esitetty uudelleensijoitettaviksi ja n. 1 200 näistä on uudelleensijoitettu. Suomi vastaanotti vuoden 2018 pakolaiskiintiössä n. 70 henkilöä Nigeristä ja tämän vuoden osalta on valmius 120 henkilön vastaanottamiseen. Muita Nigeristä uudelleensijoittaneita maita ovat Belgia, Kanada, Ranska, Saksa, Alankomaat, Norja, Ruotsi, Sveitsi, Yhdistynyt Kuningaskunta ja Yhdysvallat. UNHCR:n mukaan lisää evakuointioperaatioita tarvitaan kaikkein haavoittuvimpien Libyaan jääneiden auttamiseksi.

Viimeisimmässä ISAA-raportissa todetaan, että alkuvuonna (11.2.2019 mennessä) Libyasta on palannut alkuperämaihin IOM:n avustamana 697 henkilöä. Vuonna 2018 IOM avusti yhteensä 16 463 henkilön paluussa Libyasta alkuperämaihin, pääosin EUTF:n rahoituksen turvin.

Suomi tukee 2,6 MEUR:lla IOM:n hanketta, jonka tavoitteena on edistää kauttakulkusiirtolaisten terveyttä ja suojelua Libyassa ja myös Marokossa, Tunisiassa, Egyptissä ja Jemenissä vuosina 2018-20. Hankkeessa priorisoidaan kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevia siirtolaisia kuten ihmiskaupan uhreja, sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreja ja ilman huoltajaa olevia lapsia.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 1.3.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 6.3.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Ei tiedossa

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katri Niskanen, SM/MMO, p. 050 475 5910
Elina Johansson, SM/MMO, p. 050 456 0076
Marième Korhonen, SM/MMO, p. 046 921 5629
Emilia Tapaninen, SM/MMO, p. 050 466 3972
Iikka Saunamäki, SM/KVY, p. 050 456 2950
Jesse Seppälä, SM/RO, p. 0295 421 141
Johanna Lammi, UM, p. 0295 351 898

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2019-00090

PO

Puiro Johanna(SM)

21.02.2019

Asia

EU/OSA; Oikeus- ja sisäasiat neuvosto 7-8.3.2019; EU:n terrorismin vastaiset toimenpiteet

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 07.03.2019 - 08.03.2019

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasiat -neuvostossa on tarkoitus keskustella puheenjohtajavaltio Romanian laatiman keskusteluasiakirjan pohjalta tulevaisuuteen katsoen EU:n terrorismin vastaisista toimista.

Suomen kanta

Suomi pitää hyvänä keskustella kootusti EU:n toimenpiteistä terrorismin torjunnassa.

Siltä osin kun kyse on väkivaltaisen radikalisoitumisen ennaltaestävästä toiminnasta EU-tasolla, Suomi kiinnittää huomiota komission perustaman korkean tason asiantuntijaryhmän loppuraporttiin 18.5.2018, joka sisältää EU-prioriteetit tällä sektorilla. Suomi pitää tärkeänä keskittymistä näiden prioriteettien täytäntöönpanoon väkivaltaisen ekstremismin ennalta estämisessä.

EU:n puitteissa on viime aikoina hyväksytty lainsäädäntöä, jolla edistetään muun ohella terrorismin torjuntaa. Suomi pitää ensisijaisesti tärkeänä näiden uusien sekä jo vanhempienkin lainsäädäntöinstrumenttien tehokasta täytäntöönpanoa. On tärkeää, että jo uutta lainsäädäntöä harkittaessa suunniteltuja toimia arvioidaan suhteessa yksityiselämän ja henkilötietojen suojan rajoitusten oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen. Yhteensopivuus EU:n perusoikeuskirjan ja sitä koskevan EUT:n oikeuskäytännön kanssa on varmistettava. Suomi olisi valmis tarkastelemaan uutta lainsäädäntöä siltä osin kuin sillä on operatiivista tarvetta. Esimerkiksi matkustajarekisteritietojen ja rajatarkastustarkoituksia varten liikenteenharjoittajan matkustajien ennakotietojen toimittamisvelvoitteen käytön laajentaminen EU-tasolla myös rajatylittäviin nopeisiin juniin tai laivoihin voisi tuoda lisäarvoa.

Suomi tulee pj-kaudella nostamaan esiin uusiin uhkiin varautumisen terrorismintorjunnassa ja väkivaltaisen radikalisoitumisen estämisessä.

Suomi korostaa preventiivisten toimien merkitystä myös terrorismin torjunnassa. Lisäksi Suomi korostaa oikeus- ja sisäasioiden läheistä kytkeytymistä toisiinsa sekä koko rikosprosessiketjun huomioimista sisäisen turvallisuuden työssä, myös rahoituksen

osalta. Lainvalvontaviranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon tehostaminen ei riitä, koska rikoksiin syyllistyneiden saaminen oikeuden eteen ja tuomittua edellyttää myös tehokasta yhteistyötä oikeusviranomaisten kanssa ja näiden välillä. Niin ikään rangaistusten täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten yhteistyö ja vaikuttavat toimet uusintarikollisuuden estämiseksi ovat tärkeitä.

Myös OSA-sektorin EU-virastojen sujuva yhteistyö tulee varmistaa. Toisin kuin puheenjohtajavaltion keskusteluasiakirjassa tuodaan esiin, resurssien lisääminen EU-virastoille ei ole ulottunut oikeusviranomaisten yhteistyöelimeen Eurojustiin. Myös EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön kehittäminen on tärkeää.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä voidaan edelleen parantaa EU-tason koordinaatiota käytännön toimenpiteillä. Monet jäsenmaat, Suomi mukaan lukien, ovat nostaneet esiin, että EU:n kolmansien maiden kanssa käytävien terrorismin torjuntaa koskevien dialogien valmistelun tulisi olla läpinäkyvämpää suhteessa jäsenmaihiin. Neuvoston relevantit työryhmät (COTER, TWP) tulisi osallistaa valmisteluun jo ennen dialogeja ja dialogeista tulisi raportoida neuvostolle. Tämä lisäisi EU:n ulkosuhdehallinnon käymien dialogien läpinäkyvyyttä suhteessa jäsenmaihiin ja jäsenmaiden vaikutusmahdollisuuksia dialogien sisältöön.

Yhteistyön tiivistäminen ja päällekkäisyyksien välttäminen on aina kannatettavaa. Suomi on pitänyt hyvänä nykyisen turvallisuusunionista vastaavan komissaarin tehtäväkenttää. EU-tason koordinaatiota voidaan parantaa edistämällä nykyisissä puitteissa avointa ja joustavaa EU-tason koordinaatiota ja hyödyntämällä vielä paremmin neuvoston työryhmien (COTER/TWP) ja komiteoiden (COSI/PSC) yhteistyötä. Ennen uusien rakenteiden luomista olisi tärkeää selvittää mitä uusilla rakenteilla tavoiteltaisiin ja miten tämä tavoite uusilla rakenteilla saavutettaisiin. Jäsenvaltioilla on vastuu koordinoida omat näkemyksensä ja tälle on myös annettava riittävä aika EU-asoiden valmistelussa. Neuvostolla on oikeus- ja sisäasioiden yhteisiä rakenteita, mutta niiden yhteistä käyttöä ja poikkihallinnollista yhteistyötä ylipäätään tulisi huomattavasti tehostaa.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajan laatimassa keskusteluasiakirjassa kuvataan tiivistetysti EU:n terrorismin vastaiset toimet vuodesta 2015 eteenpäin ja todetaan, että jäsenvaltiot ja EU ovat edistyneet huomattavasti kyvyssään torjua ja ennalta estää terrorismia.

Epävirallisessa oikeus- ja sisäasiat -neuvostossa 7-8.2.2019 Bukarestissa ministerit keskustelivat Euroopan parlamentin niin sanotun TERR-raportin suosituksista ja keskusteluasiakirjaan on koottu ne aihealueet, jotka keskustelussa nousivat esiin aiheina, joissa lisätoimenpiteitä kannatettiin.

- Väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta estäminen online ja offline. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää vankiloissa tapahtuvaan väkivaltaiseen radikalisoitumiseen.

- Terrorismin rahoituksen torjumisen kehittäminen edelleen, kuten terrorismin rahoituksen seurantajärjestelmän kehittäminen, yhteistyö yksityisen sektorin kanssa ja parempi koordinaatio talous-, oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten välillä.

- Tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja biometriikan käyttö ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pääsy olemassa olevaan tietoon.

- Viestinnän välitystietojen säilyttämisessä (ns. data retention) tulisi löytää tasapainoinen ratkaisu.
- Matkustajarekisteritietoja (PNR) koskevan direktiivin täytäntöönpano ja mahdollisuus laajentaa soveltamisalaa muihin matkustusmuotoihin.
- Lisäsynergiat ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välillä terrorismin vastaisessa toiminnassa.
- Kemikaalisten, biologisten, radiologisten ja ydinaineiden (CBRN) riskien hallinta.
- EU:n OSA-sektorin virastojen välisen koordinaation parantaminen.
- Nousevat uhat, kuten miehittämättömät lennokit, tekoäly, esineiden internet ja näiden mahdollinen käyttö terroristisessa tarkoituksessa.

Keskusteluasiakirja sisältää kaksi kysymystä:

1. Onko EU:n terrorismintorjuntaa koskevassa politiikassa käytännön ja/tai oikeudellisia aukkoja, joihin tulisi kiireellisesti puuttua? Mihin osa-alueisiin tulisi tällöin keskittyä?
2. Tarvitaanko uutta lainsäädäntöä tai muita toimenpiteitä? Mihin osa-alueisiin tulisi keskittyä ottaen huomioon myös poikkihallinnollisten asiakokonaisuuksien kasvava määrä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ei päätöstä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 1.3.2019

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 6.3.2019

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

6684/19 LIMITE

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johanna Puiro SM/PO 050 456 0056

Tarja Mankkinen SM/PO

Jesse Seppälä SM/RO

Heidi Nihtilä UM

Katariina Jahkola OM

Virpi Koivu OM

Mari Hämäläinen EUE

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2019-00067

DKY

Peuraniemi Laura(OM)

26.02.2019

Asia

EU; OSA; Demokraattisen resilienssin parantaminen; Vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien turvaaminen ja disinformaatioon vastaaminen

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 07.03.2019 - 08.03.2019

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 7.3.2019 järjestettävän kokouksen agendalla on asiakohtana puheenjohtajan informaatio aiheesta demokraattisen resilienssin parantaminen: vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien turvaaminen ja disinformaatioon vastaaminen.

Suomen kanta

Suomi ottaa puheenjohtajan informaation tiedoksi.

Vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit muodostavat demokratian perustan ja niiden turvaaminen on erityisen tärkeää.

Suomi katsoo, että yhteistyö EU-tasolla parantaa valmiuksia vastata disinformaatioon. Suomi pitää tärkeänä, että yhteistyötä vaalijärjestelmien ja yleisemmin demokratian resilienssin kasvattamiseksi jatkettaisiin myös pidemmällä aikavälillä. Tämän osalta tilannearvio europarlamenttivaalien jälkeen on tervetullut ja voi ohjata mahdollisten jatkotoimien suuntaa.

Disinformaation torjunta on osa hybridiuhkiin vastaamista. Tarvitaan pitkäjänteistä toimintaa, jotta voidaan vahvistaa EU:n ja jäsenvaltioiden kykyä vastata näihin uhkiin. Kyseessä on laaja ja moniulotteinen aihe, joka on EU-tasollakin esillä monilla eri sektoreilla. On tärkeää, että aihetta käsitellään EU-tasolla koordinoitusti.

Pääasiallinen sisältö

Asiakohtaa varten ei ole jaettu erillistä keskustelupaperia tai muistiotä. OSA-neuvostoa valmistelevalle Coreper-kokouksen asialistalla asiakohdassa kuitenkin viitataan vapaiden ja oikeudenmukaisten eurooppalaisten vaalien turvaamista koskeviin neuvoston ja jäsenvaltioiden päätelmiin, jotka hyväksyttiin yleisten asioiden neuvostossa A-kohtana 19.2.2019. Suomi osallistui päätelmien luonnosteluun yleisten asioiden työryhmässä puheenjohtajaa tukien ja kompromissihakuisesti.

Päätelmät jakautuvat kuuteen jaksoon:

- 1) Arvojen unioni: demokratioidemme suojelu digitaalisella aikakaudella
- 2) EU:n ratkaisun kehittäminen vapaiden ja oikeudenmukaisten EU-vaalien turvaamiseksi – kehoitus lisätä synergiaa
- 3) Kansalaisten resilienssin ja kriittisen ajattelun vahvistaminen
- 4) Tietojemme ja järjestelmiemme suojelu: yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen varmistaminen ja kyberturvallisuuden parantaminen EU-vaaleja varten
- 5) Kannustetaan suurempaan läpinäkyvyyteen verkossa, vastuullisuuteen ja lahjomattomuuteen
- 6) Hybridiuhkien torjuminen ja vaaliasioissa tehtävän ulkoisen yhteistyön lujittaminen.

Ensimmäisessä jaksossa nostetaan erityisesti esiin unionin arvot ja niiden turvaaminen digitaaliaikakaudella. Vaalijärjestelmiin kohdistuvat uhat voivat olla monenlaisia ja niitä vastaan tarvitaan kokonaisvaltaisia ja päättäväisiä toimenpiteitä.

Toisessa jaksossa keskitytään yhteistyöhön ja synergioiden parantamiseen sekä tarpeeseen toimia pikaisesti ottaen erityisesti huomioon kevään europarlamenttivaalit. Päätelmissä tunnistetaan, että disinformaatio ilmiönä on moninainen ja monilähteinen. Disinformaation vastaisten toimenpiteiden tulisi perustua uhka-analyysihin ja tiedustelutietoihin. Päätelmissä tuetaan kansallisten vaaliyhteistyöverkostojen perustamista ja toivotetaan tervetulleeksi komission aloite, jolla perustettiin Euroopan vaaliyhteistyöverkosto. Päätelmissä myös peräänkuulutetaan komission ja korkean edustajan aikomusta perustaa Rapid Alert System –järjestelmä, jonka kautta jäsenmaiden ja EU-instituutioiden on tarkoitus vaihtaa nopeasti tietoa havaitsemistaan järjestelmällisistä ulkoisten toimijoiden yrityksistä vaikuttaa demokraattisiin prosesseihin jäsenmaissa informaatiovaikuttamisen keinoin. Jäsenvaltioita on pyydetty nimeämään järjestelmälle yhteyspisteet.

Kolmannessa jaksossa keskiössä on kansalaisten resilienssin vahvistaminen. Medialla nähdään iso rooli tässä yhteydessä. Niin ikään koulutuksen korkeaa tasoa ja medialukutaitoa alleviivataan. Vaalijärjestelmän integriteetin suojelemiseksi tulisi edistää tietoisuuden lisäämistä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa, ml. media ja sosiaalisen median alustat. Myös faktantarkistajien ja tutkijoiden työtä disinformaation havaitsemiseksi ja paljastamiseksi tulisi tukea.

Neljäs jakso käsittelee tietosuojaa. Siinä muistutetaan velvoitteesta kunnioittaa EU:n tietosuoja säännöksiä myös silloin, kun henkilötietoja käsitellään vaaleihin liittyen. Kyberhyökkäysten vastustaminen edellyttää asianmukaisia resursseja, mm. tekniset välineistöt ja koulutetun henkilökunnan. Jäsenvaltioiden olisi syytä arvioida vaalien kyberuhkia ja pohtia sopivia keinoja niihin vastaamiseen.

Viidennessä jaksossa kannustetaan verkossa tapahtuvan toiminnan läpinäkyvyyden, vastuun ja loukkaamattomuus lisäämiseen. On tarve edistää ja helpottaa esim. maksetun, poliittisen verkkomainonnan läpinäkyvyyttä. Yhteistyöstä tulee jatkaa sosiaalisen median alustojen kanssa.

Viimeisessä jaksossa keskitytään hybridiuhkiin vastaamiseen ja yhteistyön lisäämiseen vaaliasioissa myös EU:n ulkopuolisten toimijoiden, kuten G7:n ja Naton, kanssa.

Vaalien turvaaminen ja disinformaatio ovat lisäksi olleet esillä useissa muissakin yhteyksissä, joita on listattu jäljempänä kohtaan *Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät*.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 1.3.2019

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 6.3.2019

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komissio julkaisi syyskuussa 2018 nk. vaalipaketin, jonka toimenpiteiden tarkoituksena on turvata vapaat ja oikeudenmukaiset Euroopan vaalit. Eduskunnalle on vaalipaketin osalta annettu E-kirje (E 84/2018 vp) ja pakettiin sisältyvän asetusehdotuksen osalta U-kirjelmä (U 94/2018 vp).

Puolestaan joulukuussa 2018 komissio ja korkea edustaja esittivät disinformaation torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman (*Action Plan against Disinformation*), joka esitteli myös lyhyen aikavälin toimenpiteitä nimenomaan turvaamaan kevään europarlamenttivaaleja. Eduskunnalle on aiemmin annettu E-kirje (E 39/2018 vp) eurooppalaisesta lähestymistavasta disinformaation torjuntaan verkossa.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto on jo aiemmin käynyt keskustelua vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien varmistamisesta kokouksessaan 11.–12.10.2018.

Keskustelua koordinoituista toimista disinformaation torjumiseksi on käyty yleisten asioiden neuvostossa 8.1.2019 ja disinformaation vastaista toimintasuunnitelmaa on puolestaan käsitelty ulkoasiainneuvostossa 21.1.2019. Eurooppa-neuvostossa 21.–22.3.2019 on tarkoitus raportoida tehdyistä toimenpiteistä disinformaatioon vastaamiseksi.

Alkuvuodesta 2019 perustettiin komission vaaliyhteistyöverkosto, jonka tehtävänä on vaihtaa tietoa vaaleihin liittyen ja toimia foorumina asiantuntijoiden keskusteluille.

Verkosto kokoontui ensimmäisen kerran 21.1.2019 ja sen on tarkoitus kokoustaa vielä kahdesti ennen kevään europarlamenttivaaleja.

Vaalivaikuttamisen varoitusjärjestelmän (Rapid Alert System, RAS) toiminta on tarkoitus käynnistää maaliskuun puolessa välissä. Järjestelmän kautta jäsenmaiden ja EU-instituutioiden on tarkoitus vaihtaa tietoa havaitsemistaan järjestelmällisistä ulkoisten toimijoiden yrityksistä vaikuttaa informaatiovaikuttamisen keinoin demokraattisiin prosesseihin jäsenmaissa. Ainakin ensi vaiheessa RAS keskittyy kevään europarlamenttivaaleihin.

Asiakirjat

Käsittelyn pohjaksi ei ole jaettu asiakirjoja.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Laura Peuraniemi, OM, laura.peuraniemi@om.fi, + 358 295 150 037

Tuomas Nirkkonen, VNK, tuomas.nirkkonen@vnk.fi, + 358 295 160 597

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2019-00072

LAVO

Rautio Lauri(OM)

21.02.2019

Asia

OSA; Direktiiviehdotus yhdenmukaisista säännöistä koskien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 07.03.2019 - 08.03.2019

U/E/UTP-tunnus

U 33/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio on 17.4.2018 antanut ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä (COM(2018) 225 final) ja direktiiviksi yhtenäisistä säännöistä koskien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa (COM(2018) 226 final). Ehdotukset ovat osa komission samana päivänä hyväksymiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on toteuttaa toimia terroristien ja muiden rikollisten toimintatapojen ja -tilan rajoittamiseksi. Neuvoston yleisnäkemyks asetusehdotuksesta hyväksyttiin oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa joulukuussa 2018.

Tämänhetkisen tiedon mukaan 7.-8.3.2019 pidettävässä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa jäsenvaltioilta tiedustellaan, hyväksyvätkö nämä neuvoston yleisnäkemyksen direktiiviehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten.

Suomen kanta

Teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin. On tärkeää jatkaa työtä sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa. Todistusaineiston saatavuuden ja rikosvastuun toteutumisen kannalta merkitystä ei tulisi olla sillä, onko todistusaineisto EU:iin sijoittautuneella vai EU:n ulkopuolisella palveluntarjoajalla. Suomi pitää siksi perusteltuna, että pyritään luomaan säännöt laillisten edustajien nimittämiseksi EU:n alueelle todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa.

Suomi korostaa, että direktiiviehdotusta koskeva kanta ei vaikuta Suomen varaukselliseen kantaan koskien asetusehdotusta sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä sen nykyisessä muodossa. Suomi pitääkin keskeisenä, että direktiiviehdotus ei edellytä toimiakseen kyseistä asetusta eikä myöskään aikaansaa kyseisessä asetusehdotuksessa tarkoitettuja suoran yhteistyön velvoitteita. On perusteltua, että direktiiviä voitaisiin

soveltaa myös muiden rikosoikeudellisen yhteistyön instrumenttien mukaisessa yhteistyössä. Suomi katsoo lisäksi, että direktiivissä voidaan vielä harkita ehdotettua tarkempaa sääntelyä kriteereistä, joita palveluntarjoajien tulisi noudattaa ratkaistessaan, mihin jäsenvaltioon laillinen edustaja tulee nimittää.

Suomi voi edellä esitetyn perusteella hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen direktiiviehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten viimeisimmässä puheenjohtajan asiakirjassa 6284/19 ehdotetussa tai sitä keskeiseltä sisällöltään vastaavassa muodossa.

Pääasiallinen sisältö

Alkuperäinen direktiiviehdotus

Direktiiviehdotuksessa säännellään palveluntarjoajien laillisten edustajien nimittämistä yhteen tai useampaan jäsenvaltioon, jotta näille edustajille voitaisiin toimittaa todistusaineiston toimittamista koskevia pyyntöjä ja määräyksiä. Direktiiviehdotusta ei ole rajoitettu vain sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevan asetusehdotuksen soveltamisen tilanteisiin. Direktiiviä ei sovellettaisi palveluntarjoajiin, jotka ovat sijoittautuneet vain yhteen jäsenvaltioon ja tarjoavat palveluitaan vain kyseisen jäsenvaltion alueella.

Ehdotuksen mukaan laillisella edustajalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, joka on nimetty hoitamaan direktiivin 1 ja 3 artiklassa tarkoitettuja tehtäviä. Laillisen edustajan tulisi toimia tai olla sijoittautuneena yhdessä jäsenvaltioista, joissa palveluntarjoaja tarjoaa palveluitaan. Palveluntarjoajat voisivat nimittää useampia laillisia edustajia. Toisaalta muualla EU-lainsäädännössä tarkemmin määriteltyyn samaan yritysryhmään kuuluvat palveluntarjoajat voisivat halutessaan nimittää vain yhden yhteisen laillisen edustajan.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioissa tulisi olla käytössä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia, jos direktiivin johdosta hyväksyttyjä kansallisia säännöksiä rikotaan. Jäsenvaltioilla olisi velvoite nimittää vähintään yksi keskusviranomainen direktiivin yhtenäisen ja oikean soveltamisen varmistamiseksi. Direktiivi olisi pantava täytäntöön kuuden kuukauden kuluessa sen hyväksymisestä.

Tarkemmin alkuperäisen direktiiviehdotuksen sisältöä on käsitelty tätä koskevassa U-kirjelmässä (U 33/2018 vp).

Direktiiviehdotukseen neuvotteluissa tehdyt keskeisimmät muutokset

Työryhmäkäsittelyssä on tehty direktiiviehdotukseen suhteellisen vähäisiä muutoksia eikä direktiiviehdotusta ole neuvotteluissa pidetty erityisen ongelmallisena. Ehdotuksen sisältämä palveluntarjoajan määritelmä on yhdenmukaistettu vastaamaan sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevasta asetusehdotuksesta joulukuussa 2018 hyväksytyn neuvoston yleisnäkemyksen muotoilua siten, että määritelmää on muun ohessa yhdenmukaistettu tietoverkkorikoksia koskevan Budapestin yleissopimuksen sisältämän määritelmän kanssa. Lisäksi johdanto-osan kappaleisiin on otettu esimerkkejä palveluista, joita tarjoavat palveluntarjoajat sisältyvät määritelmään.

Direktiiviehdotuksen 3 artiklaan on tehty vähäisiä muutoksia, joilla on pyritty selventämään laillisen edustajan asemaa ja vastuukysymyksiä. Keskustelu artiklasta saattaa kuitenkin vielä jatkua muun muassa sen osalta, sisällytetäänkö direktiiviin

ehdotettua tarkempia kriteerejä siitä, mihin jäsenvaltioon tai jäsenvaltioihin palveluntarjoajan tulisi laillinen edustaja nimittää. Ehdotuksen 4 artiklassa on täsmennetty sääntelyä siitä, miten jäsenvaltioiden tulee varmistaa artiklassa tarkoitetun tiedon julkisesti saatavilla olo ja siitä, milloin jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi useamman laillisen edustajan tapauksessa päättää olla yhteydessä toiseen lailliseen edustajaan kuin siihen, johon palveluntarjoaja on ensisijaisesti toivonut oltavan yhteydessä.

Ehdotuksen 5 artiklassa on täsmennetty sitä, mistä direktiivin kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön vastaisista toimista jäsenvaltioissa tulisi olla käytössä seuraamuksia. Artiklaa on tarkennettu siten, että nyt artiklan perusteella tulisi olla seuraamuksia vain direktiivin 3 ja 4 artiklaa koskevan kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön vastaisesta toiminnasta. Mahdollista on, että artiklaa tältä osin edelleen tarkennetaan ainakin direktiivin johdanto-osassa. Ehdotuksen 6 artiklassa tehdyillä muutoksilla on selvennetty keskusviranomaisten velvoitetta koordinoida ja tehdä yhteistyötä toistensa ja Euroopan komission kanssa direktiivin yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Ehdotuksen 7 artiklassa alkuperäistä kuuden kuukauden täytäntöönpanoaikaa on ehdotettu pidennettäväksi 18 kuukauteen.

Direktiivin loppusäännöksiin on tehty vain teknisiä muutoksia.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevaan 53 artiklaan, jonka 1 kohdan mukaan helpottaakseen itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen direktiivejä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. Lisäksi direktiiviehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen palveluiden vapaata liikkuvuutta koskeva 62 artikla, jonka mukaan mitä sopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevassa 51–54 artiklassa määrätään, sovelletaan *mutatis mutandis* palveluita koskevan luvun määräyksiin.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa (EP) vastuuvaliokunta on kansalaisoikeuksien ja vapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), jossa asian esittelijä on Birgit Sippel (S&D). EP:n kanta ehdotuksiin ei vielä ole tiedossa. Oletettavaa on, että Euroopan parlamentin kanta ei valmistu vielä nykyisen EP:n aikana.

Kansallinen valmistelu

Asetus- ja direktiiviehdotukset on 20.4.2018 lähetetty 9.5.2018 päättyneelle kansalliselle lausuntokierrokselle seuraaville tahoille, joista tähdellä (*) merkityt ovat lausuneet: Auktorisoidut lakimiehet ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry *, FiCom ry, Finnet-liitto ry, Helsingin hovioikeus, Helsingin käräjäoikeus *, Keskusrikospoliisi *, Lapin syyttäjänvirasto, Liikenne- ja viestintäministeriö *, Oulun käräjäoikeus, Poliisihallitus *, Professori Juha Lavapuro, Professori Sakari Melander *, Sisäministeriö *, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Syyttäjäyhdistys ry, Suomen

tuomariliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Teknologiateollisuus *, Tulli *, Työ- ja elinkeinoministeriö, Ulkoministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto *, Valtiovarainministeriö, Viestintävirasto.

Ehdotuksia koskeva U-kirjelmäluonnos on käsitelty 22.-24.5.2018 oikeus- ja sisäasiat - jaoston (EU7), viestintäjaoston (EU19) ja oikeudellisten kysymysten jaoston (EU35) kirjallisessa menettelyssä ja käsittelyn perusteella muokattu U-kirjelmä (U 33/2018 vp) on toimitettu eduskuntaan 7.6.2018.

Asetusehdotusta koskeva U-jatkokirjeluonnos on käsitelty 13.-14.11.2018 oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä ja käsittelyn perusteella muokattu U-jatkokirje (UJ 28/2018 vp) on toimitettu eduskuntaan 16.11.2018.

Direktiiviehdotusta koskeva U-jatkokirjeluonnos on käsitelty 8.-12.2.2019 oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä ja toimitettu eduskuntaan 14.2.2019.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnan erikoisvaliokunnat ovat antaneet lausuntonsa U-kirjelmästä U 33/2018 vp: HaVL 18/2018 vp, PeVL 23/2018 vp, LaVL 16/2018 vp, LiVL 16/2018 vp.

Erikoisvaliokunnat ovat perustuslakivaliokuntaa lukuun ottamatta yhtyneet täydennyksin valtioneuvoston kantoihin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ehdotuksesta annettua U-kirjelmää U 33/2018 vp koskevassa lausunnossaan esittänyt, että valtioneuvoston kannasta poiketen Suomen ei tule hyväksyä asetuksen ehdotettua sääntelyä palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta. Ottaen huomioon perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n sääntelyn valiokunta on korostanut sen jäsenvaltion viranomaisten asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään.

Eduskunnan suuri valiokunta hyväksyi 28.9.2018 eduskunnan kannan SuVEK 100/2018 vp:

Valtioneuvoston ja erikoisvaliokuntien tavoin suuri valiokunta tukee ehdotuksien tavoitteita tehostaa ja nopeuttaa sähköisen todistusaineiston saatavuutta rikosoikeudellisissa menettelyissä rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että ehdotuksien jatkovalmistelussa on kuitenkin huolellisesti arvioitava siitä, miten tämän tavoitteen saavuttamiseksi valikoituvat keinot ovat yhteen sovitettavissa perusoikeuksien, kuten yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan, sekä valtioiden täysivaltaisuuden kanssa. Suuri valiokunta kiinnittää erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan asiaa koskeviin valtiosääntöisiin reunaehtoihin, jotka on otettava huomioon asiaa koskevissa jatkoneuvotteluissa. Ongelmallisina kysymyksinä suuri valiokunta pitää erityisesti palveluntarjoajille ehdotettua laajaa vastuuta oikeudellisessa harkinnassa ja asetusehdotukseen nykymuodossaan sisältyvää toimintamallia toisen jäsenvaltion viranomaisen ja palveluntarjoajan välisestä yhteydenpidosta. Erikoisvaliokuntien tavoin suuri valiokunta katsoo, että ehdotusten jatkovalmisteluissa sen jäsenvaltion, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään, viranomaisten roolia ja asemaa on vahvistettava. Tämä edellyttää, että tämän jäsenvaltion viranomaiset saavat tiedon määräyksistä ja voivat oman lainsäädäntönsä huomioon ottaen vaikuttaa siihen, voiko tietoa hankkiva jäsenvaltio käyttää tietoa rikosprosessissa. Edellä esitetyn perusteella suuri valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyn täsmennyksin.

Eduskunnan erikoisvaliokunnat ovat antaneet lausuntonsa asetusehdotusta koskeneesta U-jatkokirjelmästä UJ 28/2018 vp: HaVL 33/2018 vp, LiVL 36/2018 vp, LaVL 29/2018 vp, PeVL 41/2018 vp, SuVEK 163/2018 vp.

Valtioneuvosto on 14.2.2019 toimittanut eduskuntaan U-jatkokirjeen, jonka tarkoituksena on muodostaa kanta siihen, voiko Suomi hyväksyä direktiiviehdotusta koskevan neuvoston yleisnäkemyksen pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Jatkokirjeen eduskuntakäsittely on käynnissä.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotuksessa tarkoitetut velvoitteet ovat lähtökohtaisesti Suomen lainsäädännölle uusia ja edellyttäisivät tästä johtuen uutta kansallista sääntelyä. Ehdotuksessa tarkoitetut asiat eivät alustavan arvion mukaan vaikuttaisi kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotuksen suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön samoin kuin arviota Ahvenanmaan toimivallasta käsitellään tarkemmin ehdotuksia koskevassa U-kirjelmässä.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksilla on tarkoitus tehostaa ja nopeuttaa huomattavasti lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon.

Direktiiviehdotuksesta voidaan toisaalta arvioida ehdotetussa muodossaan voivan aiheutua palveluntarjoajille ainakin jonkinlaisia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, koska näiden tulisi nimetä laillinen edustaja direktiivissä edellytettyihin tarkoituksiin. Kansallisesti vaikutus kuitenkin riippuu muun ohessa siitä, mihin jäsenvaltioihin palveluntarjoajat perustaisivat laillisia edustajia ehdotuksessa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Eurooppa-neuvosto on päätelmissään 18.10.2018 katsonut, että asetus- ja direktiiviehdotukset tulisi hyväksyä lopullisesti nykyisen komission ja Euroopan parlamentin aikana eli viimeistään alkukevään 2019 aikana. Tavoite ei kuitenkaan vaikuta realistiselta ainakaan siltä osin kuin se edellyttäisi myös Euroopan parlamentin kannan valmistumista ja tämän pohjalta loppuun käytäviä trilogineuvotteluja lähikuukausien aikana. Todennäköiseltä siksi vaikuttaa, että neuvottelut asetus- ja direktiiviehdotuksista jatkuvat myös Suomen PJ-kaudella.

Valtioneuvosto on 14.2.2019 toimittanut eduskuntaan U-jatkokirjeen, jonka tarkoituksena on muodostaa kanta siihen, voiko Suomi hyväksyä direktiiviehdotusta koskevan neuvoston yleisnäkemyksen pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten.

Asiakirjat

Edellä selostettu puheenjohtajan direktiiviehdotus sisältyy asiakirjaan 6284/19 (22.2.2019).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Lauri Rautio / OM, lauri.rautio@om.fi, 02951 50380
Janne Kanerva / OM, janne.kanerva@om.fi, 02951 50176
Olli Lehtilä / LVM
Hannele Taavila / SM
Tuuli Eerolainen / VKSV

EUTORI-tunnus

EU/2018/0927, EU/2018/0928

Liitteet**Viite**

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2019-00061

DKY

Iles Maija(OM)

19.02.2019

Asia

EU/OSA; Ehdotus direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien suojelusta

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 07.03.2019 - 08.03.2019

U/E/UTP-tunnus

U 37/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtaja antaa oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa edistymisraportin direktiiviehdotuksen käsittelystä.

Direktiiviehdotuksesta käydään parhaillaan trilogineuvotteluja Euroopan parlamentin ja neuvoston välillä. EP:n JURI-valiokunta äänesti raportista 20.11.2018. Mandaatti trilogineuvotteluja varten EP:n kanssa hyväksyttiin 25.1.2019 Coreperissa.

Puheenjohtajan tavoitteena on yhteisymmärryksen saavuttaminen EP:n kanssa vielä nykyisen EP:n kaudella. Suomi on osallistunut tulevana EU-pj-maana trilogeihin tarkkailijana helmikuun alusta alkaen.

Suomen kanta

Suomi tukee neuvottelujen edistymistä ja ottaa raportin tiedoksi.

Pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksella pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. Ehdotuksella halutaan varmistaa, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja. Ehdotuksessa säännellään velvoitteesta luoda yksityiselle ja julkiselle sektorille sisäiset ilmoituskanavat ja jäsenvaltioille velvollisuus luoda ulkoiset ilmoituskanavat, joista vastaavat toimivaltaiset viranomaiset. Ehdotuksessa säännellään väärinkäytöksistä ilmoittajien suojasta, vastatoimien kiellosta ja oikeudesta korjaaviin toimenpiteisiin.

Puheenjohtaja on edistymisraportissa nostanut esiin seuraavat vielä avoinna olevat keskeiset neuvottelukysymykset, joissa neuvoston ja EP:n kannat ovat eronneet toisistaan. Neuvottelut tulisi saada päätökseen maaliskuun puoleen väliin mennessä, jotta

Euroopan parlamentti ehdotti äänestää yhteisymmärryksestä viimeisessä täysistunnossaan (15.-18.4.2019).

Aineellinen soveltamisala: työntekijöiden suojelun lisääminen direktiivin soveltamisalaan ja liitteen säädöslista

Neuvoston teksti sisältää uudelleentarkastuslausekkeen, jonka mukaan direktiivin arvioinnin yhteydessä myöhemmin voidaan tarkastella SEUT 153 artiklan mukaisen työntekijöiden suojelun lisäämistä direktiivin soveltamisalaan. EP on pitänyt artiklan lisäämistä soveltamisalaan jo tässä vaiheessa tärkeänä.

Ehdotuksen liitteessä on listattu ne EU-säädökset, joita koskevista väärinkäytöksistä ilmoittamiseen direktiiviä sovellettaisiin. Komissio ja neuvosto ovat katsoneet, että oikeusvarmuuden vuoksi soveltamisalan tulisi olla tyhjentävästi määritelty. EP:n näkemyksen mukaan tyhjentävä lista voisi käytännössä luoda epävarmuutta siitä, kuuluuko ilmoittaja suojan piiriin.

Henkilöllinen soveltamisala

Komission ehdottama henkilöllinen soveltamisala on neuvostolle ja EP:lle hyväksyttävissä. Tämän lisäksi EP haluaisi laajentaa henkilöllistä soveltamisalaa kattamaan ns. avustajat (facilitators) ja nämä henkilöt tulisi EP:n mukaan samaistaa pitkälti ilmoittajiin. Neuvostossa puolestaan on ollut esillä ns. luottamuksellisten avustajien lisääminen vastatoimien suojan piiriin. Tämän pohjalta tultaneen puheenjohtajan mukaan löytämään yhteisymmärrys.

Ilmoitusmenettelyn kolmi- tai kaksiporaisuus

Neuvoston näkemys perustuu komission ehdottamaan ns. kolmiportaiseen ilmoitusjärjestelmään. Ensimmäisenä vaiheena olisi pääsääntöisesti työnantajan sisäinen kanava. Toisena vaiheena olisi ilmoittaminen ulkoista kanavaa käyttäen toimivaltaiselle viranomaiselle. Ehdotuksessa mahdollistettaisiin tietyin edellytyksin ilmoittaminen myös suoraan ulkoiseen kanavaan. Kolmantena vaiheena olisi tiedon julkistaminen. Neuvosto on tavoitellut ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen oikeuksien tasapainoa. EP:n näkemyksen mukaan sisäisen ja ulkoisen ilmoituskanavan välillä ei tulisi olla hierarkiaa ja ilmoittajan tulisi voida valita ilmoituskanava.

Muut kysymykset

Näiden lisäksi puheenjohtaja tuo esille, että teknisellä tasolla etsitään yhteisymmärrystä myös muihin kysymyksiin ja esimerkkinä edistymisraportissa mainitaan ilmoittajan rikosoikeudellinen vastuu, vähäiset rikkomukset ja tapaukset, jotka koskettavat vain yksittäisen henkilön etuja ja oikeuksia. Ilmoittajan rikosoikeudellinen vastuu osalta komission ehdotuksessa ja neuvoston näkemyksessä on määritetty, että ilmoittajaa ei tule asettaa rikos- tai siviilioikeudelliseen vastuuseen tietojen paljastamista koskevien rajoitusten rikkomisesta silloin, kun tiedot on paljastettu direktiivin mukaisen väärinkäytöksen ilmoittamiseksi ja ilmoittajalla oli perusteltu syy uskoa, että tiedon paljastaminen oli tarpeen väärinkäytöksen ilmoittamiseksi. EP on pitänyt määrittelyä liian rajoittavana ja katsoo, että rikosoikeudellisesta vastuusta vapautumisen tulisi kattaa myös väärinkäytöstä koskevien tietojen hankkimisen. Vähäisten rikkomusten osalta neuvoston näkemyksessä mahdollistetaan toimivaltaisen viranomaisen tehdä erillinen päätös asian käsittelyn päättämisestä, jos se katsoo kyseessä olevan vähäinen rikkomus. Yksittäisen henkilön etuja ja oikeuksia koskevien tapausten osalta neuvoston näkemyksessä mahdollistetaan jäsenvaltion säätää näiden käsittelemisestä muussa kuin direktiivin mukaisessa menettelyssä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission ehdottamaa oikeusperustaa on muutettu ja pj:n ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16, 43(2), 50, 53(1), 91, 100, 114, 168(4), 169, 192(1) ja 325(4) artiklaan sekä Euroopan atomienergianyhteisön perustamissopimuksen 31 artiklaan. Nämä määräykset ovat ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien EU:n politiikanalojen oikeusperustamääräyksiä.

Direktiivi hyväksytään em. oikeusperustamääräysten mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin vastuuvaliokunta JURI hyväksyi mietintönsä 20.11.2018.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirje käsiteltiin kirjallisessa menettelyssä oikeudelliset kysymykset -jaostossa (EU-35) 12.–15.11.2018, työoikeusjaostossa (EU-28) 9.–15.11.2018 ja rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaostossa (EU-10) 9.–15.11.2018.

U-kirjelmä käsiteltiin oikeudelliset kysymykset -jaostossa (EU-35) 5.6.2018, työoikeusjaostossa (EU-28) 11.6.2018 ja rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaoston (EU-10) kirjallisessa menettelyssä 1.–6.6.2018.

Asiaa valmistellaan oikeusministeriössä yhteistyössä valtiovarain-, työ- ja elinkeino-, liikenne-, ympäristö-, maa- ja metsätalous-, sisä- ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtioneuvoston kanslian kanssa.

Direktiiviehdotuksesta on järjestetty kansallinen julkinen kuuleminen, joka päättyi syyskuussa 2018.

Eduskuntakäsittely

TaVL 46/2018 vp; LaVL 18/2018 vp; SuVEK 113/2019 vp; SuVEK 167/2018 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suomessa ei ole yleistä väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä. Suomessa on ilmoittajien suojelusta sääntelyä eräillä sektoreilla, kuten rahoitusallalla. Direktiivi on luonteeltaan vähimmäissääntelyä, ja kansallisessa täytäntöönpanossa tulee arvioida direktiiviä yleisemmän soveltamisalan tarkoituksenmukaisuutta.

Suomessa on tällä hetkellä useita viranomaisia, joille voi ilmoittaa epäkohdista. Täytäntöönpanon yhteydessä tulee myös pohdittavaksi mikä tai mitkä viranomaiset toimisivat toimivaltaisina viranomaisina vastaanottamaan ulkoisia ilmoituskanavia käyttäen tehtyjä ilmoituksia.

Direktiivin edellyttämä ilmoittajan henkilöllisyyden suojelu saattaa edellyttää julkisuuslain salassapitosääntelyn tarkistamista.

Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaalta on pyydetty lausunto ehdotuksesta. Ahvenanmaan maakunta antoi lausunnon 29.8.2018, jossa se totesi suhtautuvansa ehdotukseen myönteisesti ja pitävänsä tärkeänä ilmoittajien suojelun vahvistamista. Ahvenanmaan maakunta pitäisi hyvänä, että direktiivi täytäntöön pantaisiin yleisellä lailla ja että sääntelyssä tulisi välttää hallinnollista taakkaa. Ahvenanmaan maakunta pitäisi hyvänä, ettei sääntely edellyttäisi merkittävää hallinnollisen järjestelmän tai uuden viranomaisen luomista.

Ahvenanmaalla on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1999) 18 §:n nojalla toimivaltaa ainakin seuraavissa direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa kysymyksissä; julkiset hankinnat, tuoteturvallisuus, ympäristönsuojelu, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus sekä eläinten terveys ja hyvinvointi. Lisäksi Ahvenanmaalla on toimivaltaa direktiivin soveltamisalaan kuuluvien säädösten osalta muun muassa potilasdirektiivin 2011/24/EU ja tupakkatuotedirektiivin 2014/40/EU osalta.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella on taloudellisia vaikutuksia yksityiselle ja julkiselle sektorille sisäisten ilmoituskanavien perustamisesta ja väärinkäytöksiä koskevien ilmoitusten käsittelystä. Vastaavasti viranomaiskustannuksia syntyy velvoitteesta luoda ulkoinen ilmoituskanava ja väärinkäytöksiä koskevien ilmoitusten käsittelystä.

Direktiiviehdotus jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa julkisen kanavan viranomaistahon osalta. Toimivaltaisia viranomaisia voi olla yksi tai useampi ja toimivaltaisena viranomaisena voi toimia jokin olemassa oleva viranomainen tai on mahdollista luoda tätä varten uusi viranomainen. Kansallisella täytäntöönpanoratkaisulla on vaikutusta kustannuksiin. Ehdotuksen mukaisista muutoksista aiheutuvien kustannusten kattamisesta päätetään valtiontalouden kehyspäätöksiä ja valtion talousarvioita koskevilla prosesseilla.

Kansallisesti järjestetyssä kuulemisessa ei pidetty ilmoituskanavien perustamiskustannuksia merkittävinä. Komission arvioiden mukaan nämä olisivat keskisuurelle yritykselle noin 1374 euroa. Kuulemisessa kiinnitettiin huomioita väärinkäytöksiä koskevia ilmoituksen käsittelystä ja mahdollisista vastatoimista aiheutuvista oikeusriidoista syntyviin kustannuksiin. Komission arvioiden mukaan keskisuurelle yritykselle vuotuiset käyttökustannukset olisivat 1054,6 euroa.

Kustannusarvioinnissa on otettava huomioon mahdollisten väärinkäytösten paljastamisesta tai ennaltaehkäisystä koituvat taloudelliset hyödyt mm. petosten ja korruption osalta.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Neuvoston oikeuspalvelu on antanut lausunnon oikeusperustasta.

Puheenjohtajamaan edistymisraportissa esiin nostettujen kysymysten lisäksi neuvotteluissa on perusmuistion kirjoittamisen hetkellä avoinna muitakin kysymyksiä, kuten

Sisäisen ilmoituskanavan luomiskynnys

Neuvoston näkemyksen mukaan sisäisen kanavan olisivat velvollisia ottamaan käyttöön yksityisen sektorin toimijat, joilla on 50 työntekijää tai enemmän. Vastaava velvoite olisi julkisella sektorilla riippumatta työntekijämäärästä, mutta jäsenvaltiot voisivat vapauttaa velvoitteesta kunnat, joissa on enintään 10 000 asukasta taikka enintään 50 työntekijää. EP katsoo, että yksityisellä sektorilla velvollisuus sisäisen kanavan luomiseen tulisi olla ainoastaan yrityksillä, joilla on vähintään 250 työntekijää.

Tietojen julkistamisen kriteerit

Ehdotuksessa määritetään tilanteet, joissa henkilö on oikeutettu ilmoittajan suojaan ilmoittaessaan tiedon julkisesti esim. kääntymällä tiedotusvälineiden puoleen. EP:n näkemyksen mukaan julkistamisen kriteerit tulisi määritellä lievemmin.

Muut avoimet kysymykset

Keskusteluissa on mm. noussut esille kysymys toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudesta keskittyä vakavien rikkomusten käsittelyyn sekä kysymys ehdotuksen suhde liikesalaisuussuojasääntelyyn.

Asiakirjat

6631/19, puheenjohtajamaan edistymisraportti

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tia Möller, OM, 0295 150 105, 050 380 1054
 Maija Iles, OM, 0295 150 038, 050 471 7616
 Päivi Kantanen, TEM, 0295 048 938, 050 396 0194
 Janne Häyrynen, VM, 0295 530 346
 Anna Gau, VM, 0295 530 321
 Tuomas Leppo, STM, 0295 163 120
 Eleonoora Eilittä, LVM, 0295 342 089
 Sara Vänttinen, MMM, 0295 162 065
 Jouko Huhtamäki, SM, 0295 488 556
 Tia Laine-Ylijoki-Laakso, YM, 0295 250 150

EUTORI-tunnus

EU/2018/0938

Liitteet**Viite**

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2019-00070

LAVO

Rautio Lauri(OM)

21.02.2019

Asia

OSA; Neuvottelumandaattiehdotukset Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa ja Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välistä rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon koskevaa sopimusta varten

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 07.03.2019 - 08.03.2019

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on antanut 5.2.2019 suositukset (ehdotukset) neuvoston päätöksiä luvan antamisesta komissiolle tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin osallistumiseen ja luvan antamisesta komissiolle aloittaa neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon. Suosituksista on ensimmäistä kertaa keskusteltu alustavasti poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön koordinaatiokomitean (CATS) kokouksessa 12.2.2019. Suosituksista on tarkoitus keskustella ensimmäistä kertaa työryhmätasolla 1.3.2019 pidettävässä rikosasiayhteistyön työryhmässä (COPEN).

Ehdotuksista käydään maaliskuun OSA-neuvostossa politiikkakeskustelu.

Tämänhetkisten tietojen mukaan tavoitteena on, että OSA-neuvosto hyväksyisi lopulliset neuvottelumandaatit kokouksessaan 6.-7.6.2019. Ehdotusten kansallinen tarkastelu on alkanut ja ehdotuksista valmistellaan E-kirjettä.

Suomen kanta

Yleistä

Teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin. On tärkeää jatkaa työtä sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa.

Rikostorjunnan tehostamisessa on kuitenkin huolehdittava myös henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta.

Erityishuomiot Euroopan neuvoston yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan neuvotteluita koskevasta ehdotuksesta

Suomi tukee toimenpiteitä, joilla edistetään sitä, että valmisteilla olevan lisäpöytäkirjan säännökset ovat mahdollisimman yhdenmukaisia jo olemassa olevan ja valmisteilla

olevan EU-sääntelyn kanssa. Suosituksen liitteen neuvotteluohjeista keskusteltaessa on otettava huomioon Suomen E-evidence-ehdotusten käsittelyn yhteydessä esittämät kannat.

Alustavasti voidaan todeta, että ensivaikutelma on myönteinen, sillä ehdotus on laadittu asiantuntevasti ottaen huomioon lisäpöytäkirjaneuvottelujen sisältö ja vaihe. Siinä on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota perusoikeuksiin ja tietosuojaan. Ehdotuksessa on myös kattavasti käsitelty toimivaltakysymyksiä ja perusteltu unionin yksinomaista toimivaltaa, mutta erityisesti siltä osin tarvitaan vielä yksityiskohtaista arviointia. Toimivaltakysymyksistäkin riippuen liitteen yksityiskohtaisissa neuvotteluohjeissa saattaa olla täsmentämisen tarvetta.

Erityishuomiot Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluita koskevasta ehdotuksesta

Suomi kannattaa lähtökohtaisesti sitä, että EU pyrkii neuvottelemaan USA:n kanssa sopimuksen sähköisen todistusaineiston paremmasta saatavuudesta sen sijaan, että jäsenvaltiot neuvottelisivat vastaavia sopimuksia kahdenvälisesti. Suomi tukee toimenpiteitä, joilla edistetään sitä, että mahdollisissa neuvotteluissa USA:n kanssa saavutettaisiin EU-sääntelyn kanssa yhteensopiva sopimus, jossa otettaisiin huomioon erityisesti nykyisessä ja tulevassa EU-sääntelyssä vahvistettu tietosuoja- ja muu perusoikeussääntelyn taso. Suomi pitää keskeisenä, että suosituksesta ja erityisesti sen liitteen neuvotteluohjeista keskusteltaessa otetaan huomioon Suomen EU:n E-evidence-ehdotusten käsittelyn yhteydessä esittämät kannat.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan neuvoston yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan neuvotteluita koskeva ehdotus

Tausta

Budapestin sopimus on merkittävin ja sopimuspuolten lukumäärän perusteella kattavin tietoverkkorikollisuutta ja rajat ylittävää yhteistyötä sähköisen todistusaineiston hankkimisessa koskeva kansainvälinen yleissopimus. Rajat ylittävän tiedonhankinnan tehostamiseksi sopimukseen ollaan valmistelemassa toista lisäpöytäkirjaa. Neuvotteluja on käyty syyskuusta 2017 lähtien, niiden on tarkoitus päättyä marraskuussa 2019. Neuvottelujen määräaika saatetaan jatkaa.

Lisäpöytäkirjaan tulevien säännösten sisältö täsmentyy neuvottelujen edetessä. Neuvotteluissa on jo alustavasti hyväksytty artikkelit tietopyyntöjen kielestä, keskinäisestä oikeusavusta kiiretilanteissa ja videoneuvotteluista. Valmisteilla on säännöksiä nopeutetusta oikeusapumenettelystä, suorasta yhteydenpidosta palveluntarjoajien kanssa (useita vaihtoehtoja liittyen mm. palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltaisen viranomaisen osallistumiseen), rajat ylittävästä laajennetusta etsinnästä, yhteisistä tutkinnoista ja yhteisistä tutkintaryhmistä sekä yhteistyössä käytettävistä erityisistä tutkintamenetelmistä (mm. peitetoiminta). On lisäksi mahdollista, että lisäpöytäkirjaan tulee myös sääntelyä alueellisesta toimivallasta (jurisdiction).

Komissio on osallistunut lisäpöytäkirjaneuvotteluihin tarkkailijana.

Lisäpöytäkirjaneuvotteluihin liittyvät unionin näkökulmasta erityisesti 17.4.2018 annetut komission ehdotukset asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista

eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä sekä direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä koskien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa (E-evidence-ehdotukset). Lisäpöytäkirjaneuvottelujen tämänhetkisen tilanteen perusteella pöytäkirjasta on tulossa ehdotettua asetusta joustavampi mahdollistaessaan erilaisia menettelytapoja tietojen hankkimiseksi palveluntarjoajilta, mikä oletettavasti merkittävästi vähentää sellaisia ongelmia, joita Suomen kannalta E-evidence-ehdotuksissa on ja jotka erityisesti liittyvät suoraan yhteydenpitoon palveluntarjoajan kanssa ilman toimivaltaisen viranomaisen osallistumista palveluntarjoajan sijaintivaltiossa.

Ehdotuksen sisältö

Toimivaltakysymyksiin liittyvät perustelut

Suosituksen perusteluissa viitataan SEUT 3 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Euroopan unioni on hyväksynyt SEUT 82 artiklan 1 kohtaan ja 16 artiklaan perustuvia yhteisiä sääntöjä seikoista, joiden sisällyttämistä toiseen lisäpöytäkirjaan harkitaan. Perustelujen mukaan Euroopan unionin nykyinen lainsäädäntökehys sisältää erityisesti lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten yhteistyötä rikosasioissa koskevia säädöksiä, joihin kuuluvat direktiivi 2014/41/EU rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä, yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, asetus (EU) 2018/1727 Eurojustista, asetus (EU) 2016/794 Europolista, neuvoston puitepäättös 2002/465/YOS yhteisistä tutkintaryhmistä sekä neuvoston puitepäättös 2009/948/YOS rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta. Lisäksi unioni on antanut useita direktiivejä, joilla vahvistetaan epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisia oikeuksia. Unioni on myös tehnyt useita unionin ja kolmansien maiden välisiä kahdenvälisiä sopimuksia.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että henkilötietojen suoja on perusoikeus, joka on vahvistettu EU:n perussopimuksissa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Henkilötietoja saa käsitellä ainoastaan asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) ja direktiivin (EU) 2016/680 (poliisin tietosuojadirektiivi) mukaisesti. Sähköisen viestinnän tietoja voidaan käsitellä ainoastaan direktiivin 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) mukaisesti.

Sen arvioimiseksi, kattaako unionin lainsäädäntö suurelta osin tietyn alan, on lisäksi otettava huomioon myös lainsäädännön tuleva kehitys siltä osin kuin sitä on mahdollista ennakoida arviointiajankohtana. Komission huhtikuussa 2018 tekemät ehdotukset sähköisen todistusaineiston rajat ylittävistä saatavuudesta ovat myös merkittäviä tässä yhteydessä.

Perustelujen johtopäätös on, että unionilla on yksinomainen toimivalta neuvotella Budapestin sopimusta täydentävästä toisesta lisäpöytäkirjasta SEUT 3 artiklan 2 kohdan nojalla.

Suositus neuvoston päätökseksi

Suosituksen johdannossa määritellään neuvottelutoimeksiantoa koskevat neuvoteltavat aiheet. Lisäksi todetaan unionin hyväksyneen yhteisiä sääntöjä, jotka ovat suurelta osin päällekkäisiä niiden seikkojen kanssa, joiden sisällyttämistä lisäpöytäkirjaan harkitaan. Komissio on esittänyt myös sähköistä todistusaineistoa ja laillisten edustajien nimeämistä

koskevat lainsäädäntöehdotukset. Toinen lisäpöytäkirja voi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Unionin lainsäädännön eheyden suojelemiseksi ja sen varmistamiseksi, että kansainvälisen oikeuden ja unionin oikeuden sääntöjen välinen johdonmukaisuus säilytetään, unionin on tarpeen osallistua toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin.

Neuvoston päätöstä koskevan suosituksen 1 artiklassa komissiolle annetaan lupa neuvotella unionin puolesta. Liitteenä oleviin neuvotteluohjeisiin viitataan 2 artiklassa.

Suosituksen liite neuvotteluohjeista

Yleisten tavoitteiden mukaan olisi varmistettava, että yleissopimus ja sen lisäpöytäkirjat ovat täysin EU:n lainsäädännön ja jäsenvaltioille siitä johtuvien velvoitteiden mukaisia, erityisesti siltä osin kuin on kyse EU:n ulkopuolisille sopimuspuolille annetuista tutkintavaltuuksista. Erityisesti painotetaan perusoikeuksien, vapauksien ja EU:n oikeuden yleisten periaatteiden kunnioittamista. Lisäksi toisen lisäpöytäkirjan olisi oltava sopusoinnussa sähköistä todistusaineistoa koskevien komission lainsäädäntöehdotusten kanssa.

Liitteen erityiskysymyksiä koskevien neuvotteluohjeiden mukaan olisi varmistettava, että toinen lisäpöytäkirja sisältää irtautumislausekkeen, jonka mukaan Euroopan unionin jäsenvaltiot soveltavat edelleen keskinäisissä suhteissaan Euroopan unionin sääntöjä toisen lisäpöytäkirjan sijasta. Yksityiskohtaisempia kansainvälisiä sopimuksia olisi pidettävä ensisijaisina suhteessa toiseen lisäpöytäkirjaan edellyttäen, että ne ovat yleissopimuksen tavoitteiden ja periaatteiden mukaisia.

Lisäksi liitteessä on yksityiskohtaisempia ohjeita koskien lisäpöytäkirjaneuvotteluissa käsiteltäviä aiheita (pyyntöjen kieli, oikeusapu kiiretilanteissa, videoneuvottelut, oikeusavun tehostaminen ja suora yhteydenpito palveluntarjoajien kanssa). Euroopan unionin on lisäksi varmistettava, että lisäpöytäkirjaan sisällytetään asianmukaiset perusoikeuksia koskevat suoja-toimet koskien esimerkiksi rajat ylittävää laajennettua etsintää ja erityisiä tutkintamenetelmiä. Unionin olisi lisäksi varmistettava, että toisessa lisäpöytäkirjassa määrätään asianmukaisista tietosuojaan koskevista turvatoimista.

Puheenjohtajan asiakirja 6569/19

Neuvostoa edeltävään 27.2.2019 Coreperiin ja neuvostoon osoitetussa asiakirjassa 6569/19 (25.2.2019) selostetaan edellä todettua vastaavasti ehdotuksen sisältö ja tavoitteet. Tämän perusteella ministereitä pyydetään ilmaisemaan kantansa siitä, miten varmistetaan koordinaatio ja yhdenmukaisuus valmisteilla olevan lisäpöytäkirjan ja valmisteilla olevan EU-sääntelyn kanssa. Lisäksi ministereitä pyydetään tarjoamaan suuntaviivoja, joiden mukaisesti tulisi jatkaa teknisen tason neuvotteluita ehdotuksesta.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluita koskeva ehdotus

Tausta

Komissio on 17.4.2018 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä (COM(2018) 225 final, ns. E-evidence-asetusehdotus). Ehdotus on osa komission samana päivänä hyväksymiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on toteuttaa toimia terroristien ja muiden rikollisten toimintatapojen ja -tilan rajoittamiseksi. Asetusehdotuksessa säännellään, miten ja millä

edellytyksillä jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi suoraan velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Kysymys voisi olla esimerkiksi sähköpostia koskevista sisältö- tai lähetystiedoista. Asetusehdotuksen 15 ja 16 artikloissa säännellään tilannetta, jossa eurooppalaisen esittämismääräyksen noudattaminen olisi määräyksen vastaanottaneen palveluntarjoajan näkemyksen mukaan ristiriidassa EU:n ulkopuolisen valtion lainsäädännön kanssa, koska mainitussa lainsäädännössä kielletään kyseisten tietojen luovuttaminen. Neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta hyväksyttiin oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa joulukuussa 2018. Asetusehdotusta on nyt käsiteltävältä osin muutettu neuvotteluissa siten, että yleisnäkemyksessä alkuperäisen ehdotuksen 15 artikla on poistettu ja asiaa koskeva sääntely sisällytetty kokonaisuudessaan 16 artiklaan.

Yhdysvalloissa on maaliskuussa 2018 hyväksytty ns. Cloud Act (The Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act, CA), joka käsittelee sähköisen todistusaineiston rajat ylittävää hankkimista. CA:ssa ideana on velvoittaa yhdysvaltalaiset palveluntarjoajat noudattamaan Yhdysvalloista saamia tiedon esittämismääräyksiä riippumatta siitä, missä tietoa säilytetään ja määritellä edellytykset Yhdysvaltojen ja toisten valtioiden kahdenvälisille sopimuksille koskien suoraa vastavuoroista yhteydenpitoa palveluntarjoajien kanssa.

Ehdotuksen sisältö

Yleisperustelut Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisen sopimuksen puolesta

Ehdotuksen perusteluissa kuvataan rajat ylittävän pääsyn sähköiseen todistusaineistoon nykytilaa EU:n ja USA:n välillä. Tämän jälkeen siirrytään kuvailemaan nykytilan ongelmia, joista keskeisimpinä pidetään vastausten pitkää kestoja, yhteistyön vapaaehtoisuutta palveluntarjoajien kannalta, yhteistyön rajoittumista muihin kuin sisältötietoihin pyydettyä tietoa suoraan yhdysvaltalaisilta palveluntarjoajilta, käytäntöjen eroavuutta eri palveluntarjoajien välillä ja tästä aiheutuvia yhdenvertaisuusongelmia sekä sitä, että USA:n viranomaiset eivät voi lainkaan saada tietoa monien jäsenvaltioiden palveluntarjoajilta suoran yhteydenpidon kautta, mitä pidetään ongelmana vastavuoroisen yhteistyön kannalta.

Perusteluiden mukaan EU:n ja USA:n välinen sopimus voisi parantaa nykytilaa muun muassa seuraavilla tavoilla: sopimuksessa varmistettaisiin EU:n ja USA:n viranomaisten vastavuoroinen tietojen saanti sekä tarkistettaisiin suoran yhteistyön edellytyksiä ja suoja-toimia palveluntarjoajien kannalta, parannettaisiin oikeusviranomaisten mahdollisuuksia saada tietoa ajoissa, ratkaistaisiin lainvalintaan liittyviä ongelmia, vähennettäisiin sääntöjen ja menettelyjen hajanaisuuden riskiä ja yhdenmukaistettaisiin oikeudet ja suoja-toimet yksillä kaikilla EU:n jäsenvaltiot kattavilla neuvotteluilla ja näin varmistettaisiin EU:n kaikkien jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten tasapuolinen kohtelu ilman syrjintää. Sopimuksen myös katsotaan selkeyttävän määräysten palveluntarjoajia sitovaa luonnetta ja täytäntöönpanoa ja täsmentävän myös oikeusviranomaisten velvollisuuksia.

Suositus neuvoston päätökseksi

Suosituksen johdannossa todetaan komission 17.4.2018 antaneen ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä ja tästä asetuksesta

saavutetun neuvoston yleisnäkemys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7.12.2018. Johdannossa katsotaan, että olisi aloitettava neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeusviranomaisten rajat ylittävästä pääsystä palveluntarjoajan hallussa olevaan sähköiseen todistusaineistoon rikosoikeudellisissa menettelyissä. Johdannon mukaan sopimuksen olisi sisällettävä tarvittavat perusoikeuksia ja -vapauksia koskevat suojatoimet, ja siinä olisi noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita, erityisesti perusoikeuskirjan 7 artiklassa tunnustettua oikeutta yksityis- ja perhe-elämän, kodin ja viestien kunnioittamiseen, 8 artiklassa tunnustettua oikeutta henkilötietojen suojaan, 47 artiklassa tunnustettua oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen, 48 artiklassa tunnustettua syyttömyysolettamaa ja oikeutta puolustukseen sekä 49 artiklassa tunnustettuja laillisuusperiaatetta ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatetta. Johdannon mukaan sopimusta olisi sovellettava näiden oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti.

Päätöksen mukaan komissio valtuutettaisiin neuvottelemaan unionin puolesta Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välinen sopimus oikeusviranomaisten rajat ylittävästä pääsystä palveluntarjoajan hallussa olevaan sähköiseen todistusaineistoon rikosoikeudellisissa menettelyissä. Neuvotteluohjeet olisivat päätöksen liitteenä.

Suosituksen liite neuvotteluohjeista

Neuvotteluohjeiden mukaan komission olisi neuvotteluissa pyrittävä saavuttamaan ohjeissa tarkemmin eriteltyt tavoitteet ja sen tulisi varmistaa, että neuvottelutulos sopii yhteen sähköistä todistusaineistoa koskevien unionin sisäisten voimassa olevien sääntöjen kanssa sekä unionin lainsäätäjien lainsäädäntömenettelyssä kehittyvien sääntöjen kanssa niiden lopullisessa hyväksytyssä muodossa. Ohjeiden mukaan neuvotteluissa tulisi vahvistaa yhteiset säännöt ja ratkaista lainvalintakysymykset, jotka koskevat määräyksiä, joilla sopimuspuolen oikeusviranomaiset pyytävät sähköistä todistusaineistoa sisältötietojen ja muiden kuin sisältötietojen muodossa palveluntarjoajalta, johon sovelletaan toisen sopimuspuolen lainsäädäntöä. Ohjeiden mukaan neuvotteluissa tulisi sallia vastavuoroisesti sähköisen todistusaineiston siirtäminen suoraan palveluntarjoajalta sitä pyytävälle viranomaiselle ja varmistaa Euroopan unionin perussopimuksissa ja perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien ja -vapauksien sekä EU:n oikeuden yleisten periaatteiden kunnioittaminen, mukaan lukien suhteellisuusperiaate, prosessuaaliset oikeudet, syyttömyysolettama ja rikosoikeudellisten menettelyjen kohteena olevien henkilöiden oikeus puolustukseen sekä yksityisyydensuoja ja henkilötietojen ja viestinnän tietosuoja tällaisia tietoja käsiteltäessä, mukaan lukien siirrettäessä tietoja kolmansien maiden lainvalvontaviranomaisille, sekä tähän liittyvät lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten velvoitteet.

Lisäksi neuvotteluohjeissa käydään läpi, mitä seikkoja sopimuksessa olisi edellä mainittujen tavoitteiden varmistamiseksi erityisesti käsiteltävä. Neuvotteluohjeissa käydään tämän johdosta läpi mahdollisen sopimuksen laajuutta sekä sen suhdetta muihin rikosoikeudellisen yhteistyön instrumentteihin. Lisäksi neuvotteluohjeessa selostetaan oikeusturvatakeita, joita sopimuksen tulisi sisältää sekä sopimuksen uudelleen tarkasteluun, voimassaoloon, riidan ratkaisuun, irtisanomiseen ja alueelliseen soveltamiseen liittyviä linjauksia.

Puheenjohtajan asiakirja 6569/19

Neuvostoa edeltävään 27.2.2019 Coreperiin ja neuvostoon osoitetussa asiakirjassa 6569/19 (25.2.2019) selostetaan edellä todettua vastaavasti ehdotuksen sisältö ja tavoitteet. Tämän perusteella ministereitä pyydetään ilmaisemaan kantansa neuvotteluja koskevasta suosituksesta, erityisesti sen tavoitteista ja alasta. Lisäksi ministereitä pyydetään tarjoamaan suuntaviivoja, joiden mukaisesti tulisi jatkaa teknisen tason neuvotteluista ehdotuksesta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 216 (1), 218 (3) ja (4) sekä 3 (2) artikla

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

-

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluja koskeva ehdotus

Merkitystä asian kannalta on sillä, minkä sisältöiseen sääntelyyn asiasta päädytään EU:ssa asetusehdotusta COM(2018)225 final koskevissa neuvotteluissa. Edelleen merkitystä asian kannalta on myös sillä, katsooko USA voivansa neuvotella yhteistä sopimusta koko EU:n kanssa, koska USA:n asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön (Cloud Act) perusteella kysymys tulisi olla USA:n ja toisten valtioiden kahdenvälisistä sopimuksista.

Asiakirjat

COM(2019) 71 final
COM(2019) 70 final
6569/19 (25.2.2019)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

LsN Janne Kanerva, OM/LAVO, janne.kanerva(at)om.fi, puh. 02951 50176
LsN Lauri Rautio, OM/LAVO, lauri.rautio(at)om.fi, puh. 02951 50380
NvM Jouko Huhtamäki, SM/PO, jouko.huhtamaki(at)intermin.fi, puh. 02954 88556

Olli Lehtilä / LVM
Tuuli Eerolainen / VKSV

EUTORI-tunnus

EU/2019/0417, EU/2019/0418

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2019-00077

KPO

Oikarainen Jukka(OM)

25.02.2019

Asia

EU/OSA Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevan asetuksen täytäntöönpano

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 07.03.2019 - 08.03.2019

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Kokouksessa saadaan tilannekatsaus Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta.

Suomen kanta

Suomi ottaa tilannekatsauksen tiedoksi ja pitää tärkeänä, että EPPO:n perustamisvaiheen järjestelyt toteutetaan niin, että virasto voi käynnistää toimintansa marraskuussa 2020.

Pääasiallinen sisältö*Yleistä*

Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) on perustettu 12.10.2017 annetulla asetuksella (EU) 2017/1939. EPPO:n toimivalta on tutkia riippumattomana EU:n syyttäjäviranomaisena EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia ja asettaa epäillyt syytteeseen. EPPO koostuu Luxemburgiin sijoittuvasta keskusvirastosta ja jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista syyttäjistä. Viraston toiminnan on tarkoitus alkaa marraskuussa 2020. EPPO perustetaan tiiviimmän yhteistyön instrumenttina ja siihen osallistuu tällä hetkellä 22 jäsenvaltiota, mukaan lukien Suomi.

EPPO:n perustamista koskevan asetuksen 20 artiklan mukaisesti komissio vastaa EPPO:n perustamisesta ja alkuvaiheen hallinnollisesta toiminnasta riiden asti, kunnes EPPO:lla on valmiudet oman talousarvionsa toteuttamiseen ja EPPO:n keskustason henkilöstö on valittu tehtäviinsä. Siihen saakka, kunnes EPPO:n kollegio ryhtyy hoitamaan tehtäviään, komissio hoitaa näitä tehtäviä kuullen jäsenvaltioiden edustajista koostuvaa asiantuntijaryhmää. Asiantuntijaryhmä kokoontuu noin kuukauden välein. Lisäksi komissio on nimittänyt väliaikaiseksi hallintojohtajaksi Olivier Sallesin.

EPPO:n pääsyyttäjän valitseminen

Ajankohtainen asia EPPO:n perustamisessa on Euroopan pääsyyttäjän valintamenettely. Neuvosto on hyväksynyt EPPO-asetuksen 14 artiklan 3 kohdan mukaisen valintalautakunnan perustamisen. Kahdestatoista henkilöstä muodostuva valintalautakunta on laatinut pääsyyttjäehdokkaista esivalintaluettelon ('shortlist').

Valintapaneeliin kuuluu myös Suomen valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen. Esivalintaluettelon pohjalta Euroopan parlamentti ja neuvosto nimittävät yhteisellä sopimuksella Euroopan pääsyyttäjän seitsemän vuoden toimikaudeksi, jota ei voida uusia. Päätös tehdään neuvostossa yksinkertaisella enemmistöllä.

Valintalautakunta on 4.2.2019 toimittanut esivalintaluettelon Euroopan parlamentille ja neuvostolle, joka on 8.2.2019 toimitettu edelleen jäsenmaille tiedoksi (6238/19). Valintalautakunta on haastateltuaan ja arvioituaan hakijoiden ansioita esittänyt äänestyksen jälkeen, että Euroopan pääsyyttäjäksi nimitettäisiin etusijajärjestyksen mukaisesti:

1. Ms Laura Kövesi (RO)
2. Mr Jean-Francois Bohnert (FR)
3. Mr Andés Ritter (DE).

Pääsyyttäjäehdokkaista on kuultu Euroopan parlamentissa 26.2.2019. Nimityksiasia on toivottu käsiteltävän nopealla aikataululla ja saatavan päätökseen nykyisen Euroopan parlamentin mandaatin aikana 22.3.2019 mennessä.

Muuta ajankohtaista

EPPO-asetuksen edellyttämän täydentävän lainsäädännön valmistelua varten on Suomessa asetettu oikeusministeriön työryhmä. Lisäksi oikeusministeriössä on käynnissä Euroopan syyttäjiä koskevien ehdokkaiden nimeämisprosessi. Komissio on pyytänyt jäsenvaltioita nimeämään maaliskuun loppuun mennessä kolme ehdokasta Euroopan syyttäjäksi. Valintalautakunta antaa lausuntonsa ehdokkaista neuvostolle arviolta heinäkuussa 2019 ja Euroopat syyttäjät pyritään nimittämään marraskuussa 2019. EPPOn kollegio nimittää hallintojohtajan ja valtuutetut syyttäjät syksyllä 2020.

Ajankohtainen EPPO:n perustamiseen liittyvä asia on myös sen asianhallintajärjestelmän kehittäminen, jota on käsitelty asiantuntijaryhmän kokouksissa loppuvuodesta 2018 ja alkuvuodesta 2019. Konsultti on vuoden 2018 lopulla selvittänyt jäsenvaltioiden käytössä olevia tietojärjestelmiä ja niiden suhdetta tulevaan EPPO:n asianhallintajärjestelmään jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille suunnatulla kyselyllä ja haastattelulla. Asiantuntijaryhmän kokouksissa on käsitelty tulevan asianhallintajärjestelmän peruseräotteita, toimintoja ja vaatimuksia (key functionalities and requirements). Jatkossa on tarkoitus keskustella EPPO:n asianhallintajärjestelmän ja kansallisten järjestelmien yhteensovittamisesta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 86 artikla

Neuvoston asetus (EU) 2017/1939 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa (EUVL L 283/1, 31.10.2017)

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 1.3.2019 (OSA-neuvosto 7.–8.3.2019)

Eduskuntakäsittely

EPPO-asetusta valmisteltiin tunnuksella U 64/2013 vp.

Suuri valiokunta 6.3.2019 (OSA-neuvosto 7.–8.3.2019)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Asiakirjaa neuvostokäsittelyä varten ei vielä ole saatavilla. Viimeisin state of play asiakirja on 5704/09.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Jukka Oikarainen / OM, p. 02951 50085
Katariina Jahkola / OM, p. 02951 50246
Miia Ljungqvist / OM p. 02951 50112
Eeva Aittoniemi / OM, p. 02951 50170
Hannele Taavila / SM, p. 02954 88568
Jaana Vehmaskoski / VM, p. 02955 30267

EUTORI-tunnus

EU/2013/0573

Liitteet

Viite

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
