

Rytkönen Riikka
Arenmaa Katja

30.5.2023

Viite

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023, Luxemburg

Suomen edustavat kokouksessa oikeusministeri Anna-Maja Henriksson ja pysyvä edustaja Markku Keinänen.

Sisäasioiden päivän Schengen-neuvostossa käydään säännönmukainen keskustelu **Schengen-alueen yleistilanteesta**. Komissio esittelee laatimansa Schengenin tila 2023 -raportin ja ministerit keskustelevat sen pohjalta alkavan Schengen-syklin 2023-2024 prioriteeteista. Schengen-neuvostossa jatketaan myös keskustelua **EU:n viisumipolitiikasta**. Esillä on erityisesti viisumivapausjärjestelyjen monitorointi ja viisumivapauden keskeyttämismekanismien uudistaminen. Komission on tarkoitus antaa syyskuussa keskeyttämismekanismien muuttamista koskeva säädösehdotus.

Neuvostossa tavoitellaan yleisnäkemyksiä kahdesta EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksen osana annetusta säädösehdotuksesta, **turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevasta asetuksesta ja turvapaikkamenettelyasetuksesta**. Kompromissiehdotusten käsittelyä jatketaan vielä teknisellä tasolla ennen OSA-neuvostoa. Puheenjohtajavaltion tämänhetkiset kompromissiehdotukset ovat Suomen hyväksyttävissä.

Lounaalla sisäministerit keskustelevat **väkivaltaisen ekstremismin ja terrorismin torjunnasta**. Lisäksi lounaalla esitellään Euroopan tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden ajankohtainen arvio Euroopan turvallisuustilanteesta ja **turvallisuushaasteisiin vastaamisesta**.

Neuvostossa hyväksytään lisäksi **päätelmät yhteiskunnan kokonaisvaltaisen resilienssin vahvistamisesta väestönsuojelun alalla**, ja ministerit saavat tilannekatsaukset **Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyksestä, muuttoliikkeen ulkoisesta ulottuvuudesta, sekä lainvalvontaviranomaisten tiedonsaantia digitaalisella aikakaudella koskevan hankkeen etenemisestä**.

Oikeusasioden päivänä neuvostossa hyväksytään **yleisnäkemykset useista oikeusalan säädösehdotuksista**. Ehdotukset koskevat ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjumista sekä ihmiskaupan uhrien suojelemista; varojen takaisinmaksua ja menetetyksi tuomitsemista; toimittajiin ja oikeuksien puolestapuhujiin kohdistuvien perusteettomien oikeudenkäyntien torjumista (ns. anti-SLAPP); naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumista, sekä unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelyä. Neuvottelut näissä asioissa jatkuvat seuraavaksi Euroopan parlamentin kanssa.

Ministerit **keskustelevat** kokouksessa oikeudellisista toimista ja rankaisemattomuuden torjunnasta koskien Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen yhteydessä tehtyjä rikoksia, keskittyen EUpakotteiden tehokkaaseen toimeenpanoon, erityisesti niiden rikkomisen tutkimiseen ja syytteenpanoon. Lisäksi ministerit käyvät lounaskeskustelun järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnan tehokkaista keinoista ja niiden suhteesta perusoikeuksiin.

Neuvostossa on lisäksi tarkoitus hyväksyä **päätelmät** LGBTI-henkilöiden turvallisuudesta EU:ssa, minkä lisäksi saadaan **tilannekatsaukset** Euroopan syyttäjävirsto EPPO:n toiminnasta sekä EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Asialista:**TORSTAI 8. KESÄKUUTA 2023 (klo 9.00)****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)

SCHENGEN-ALUEEN POLIITTINEN HALLINNOINTI ("SCHENGEN-NEUVOSTO")**Muut kuin lainsäädäntöasiat**

Schengen-alueen yleistilanne s. 7
Keskustelu

Viisumipolitiikka: viisumivapausjärjestelmien seuranta s. 11
Keskustelu

Muut asiat

Lainsäädäntökäsittelyt

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

Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus s. 14
Yleisnäkemys

Turvapaikkamenettelyasetus s. 21
Yleisnäkemys

Muut asiat
Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

MUUT SISÄASIAT**Muut kuin lainsäädäntöasiat**

Turvallisuushaasteisiin vastaaminen: tiedustelutoimintaa käsittelevän
neuvoa-antavan lautakunnan suorittama arviointi s. 28
Terrorisminvastaisen työryhmän puheenjohtaja esittelee

Väkivaltaisten ääriliikkeiden ja terrorismin torjunta <i>Keskustelu</i>	s. 31
Tietojen saatavuus tehokasta lainvalvontaa varten / ”pimeässä hapuileminen” <i>Tilannekatsaus</i>	s. 35
Venäjän hyökkäys Ukrainaan: a) Vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen b) Sotaa pakenevien henkilöiden tilapäinen suojele <i>Tilannekatsaus</i>	s. 38
Muuttoliikkeen ulkoinen ulottuvuus, mukaan lukien Tunisian tilanne <i>Tilannekatsaus</i>	s. 43
Päätelmät koko yhteiskunnan resilienssin vahvistamisesta väestönsuojelun alalla, mukaan lukien varautuminen kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinuhkiin <i>Hyväksyminen</i>	s. 47
Muut asiat	
a) Brdon prosessia käsittelevä ministerikokous, Portorož, 3. ja 4. huhtikuuta 2023 <i>Slovenian valtuuskunnan tiedotusasia</i>	
b) EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäministerien kokous (Tukholma, 20. ja 21. kesäkuuta 2023) <i>Puheenjohtajavaltion tiedotusasia</i>	
c) Seuraavan puheenjohtajavaltion työohjelma <i>Espanjan valtuuskunta esittelee</i>	

PERJANTAI 9. KESÄKUUTA 2023 (klo 9.30)**OIKEUSASIAT****Lainsäädäntökäsittelyt****(Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 16 artiklan 8 kohdan mukainen julkinen käsittely)**

Direktiivi strategisten häirintätarkoituksessa nostettujen kanteiden torjumisesta ("SLAPP-kannedirektiivi") s. 51
Yleisnäkemys

Direktiivi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta s. 55
Yleisnäkemys

Direktiivi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta s. 62
Yleisnäkemys

Direktiivi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä s. 68
Yleisnäkemys

Direktiivi varojen takaisin hankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta s. 73
Yleisnäkemys

Muut asiat
 Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

Muut kuin lainsäädäntöasiat

Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) s. 79
Tilannekatsaus

Venäjän hyökkäys Ukrainaan: tutkinta ja syytteeseenpano EU:n rajoittavien toimenpiteiden rikkomisesta s. 83
Keskustelu

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan oikeudelliset näkökohdat: tehokkaat tutkimukset ja perusoikeudet s. 88
Keskustelu

Neuvoston päätelmät hltiq-henkilöiden turvallisuudesta Euroopan unionissa s. 91
Hyväksyminen

EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen s. 96
Tilannekatsaus

Muut asiat

- a) EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasiainministerien kokous (Tukholma, 20. ja 21. kesäkuuta 2023)
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia
- b) Euroopan neuvoston oikeusministereiden konferenssi
Riika, 11. syyskuuta 2023
Latvian valtuuskunnan tiedotusasia
- c) Henkilötietojen siirtäminen kolmansille valtioille
 - i) Japania koskeva päätös tietosuojan riittävydestä
 - ii) Työn alla oleva EU:n ja Yhdysvaltojen tietosuojakehys
Komission tiedotusasia
- d) Oikeusalan tulostaulu 2023
Komission tiedotusasia
- e) Seuraavan puheenjohtajavaltion työohjelma
Espanjan valtuuskunta esittelee

o

o

o

Euroopan unionin neuvoston yhteydessä:**TORSTAI 8. KESÄKUUTA 2023 (n. klo 14.55)****SCHENGEN-SEKAKOMITEAN kokous****SCHENGEN-ALUEEN POLIITTINEN HALLINNOINTI ("SCHENGEN-NEUVOSTO")**

Schengen-alueen yleistilanne

Keskustelu

Viisumipolitiikka: viisumivapausjärjestelmien seuranta

Keskustelu

Muut asiat

- a) Yhteentoimivuuden toteuttaminen
Komission ja eu-LISAn tiedotusasia
- b) Ulkoisten maarajojen Schengen-jäsenvaltioiden ministerikokous, 9. toukokuuta 2023
Romanian tiedotusasia
- c) Pilottihanke turvapaikka-asioiden, palautusten, rajaturvallisuuden ja kansainvälisen yhteistyön alalla
Romanian tiedotusasia
- d) Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/79/2023-SM-6

Karjalainen Virpi

26.5.2023

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Schengen-alueen yleistilanne

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

OSA-neuvostossa 8.-9.6.2023 komissio esittelee laatimansa Schengenin tila 2023 -raportin ja ministerit keskustelevat sen pohjalta alkavan Schengen-syklin 2023-2024 prioriteeteista.

Suomen kanta

Seuraavat kannat on esitetty E-kirjeessä E 87/2021 vp

Suomi tukee kokonaisvaltaista lähestymistapaa Schengenin kehittämiseen ja järjestelmän rakentamista tehokkaan ulkorajavalvonnan, sisärajatarkastusten puuttumista kompensoivien toimenpiteiden ja Schengenin vankan hallinnon pohjalta. Suomi painottaa jäsenmaiden ja neuvoston keskeistä roolia komission ohella Schengen-alueen toiminnan varmistamisessa. Jäsenmaiden tulee pystyä turvaamaan vapaa ja häiriötön liikkuvuus niille, joille se sopimusten ja lainsäädännön perusteella kuuluu. Vastaavasti jäsenmaiden tulee pystyä huolehtimaan, ettei vapaata liikkuvuutta hyödynnetä rikollisiin tarkoituksiin tai käytetä oikeudettomasti. Tätä tukee toimivien ratkaisujen löytäminen niin EU:n sisäisen turvallisuuden kysymyksissä kuin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa.

Pääasiallinen sisältö

Schengenin tila –raportti

Ensimmäinen Schengen-sykli 2022-2023 on päättynyt ja komissio julkaisi järjestyksessä toisen Schengenin tila -raportin 16.5.2023. Raportissaan komissio antaa tilannekatsauksen siitä, miten ensimmäisen Schengen-syklin prioriteettitoimia on edistetty. Komissio mainitsee erityisinä saavutuksina Kroatian liittymisen Schengen-alueeseen, uuden Schengen-arviointiasetuksen voimaantulon, ensimmäisen Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta (EIBM) koskevan monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin käynnistämisen ja SIS-järjestelmän uuden version käyttöönoton. Raportissa nostetaan esiin useita toimia, joilla Schengen-alueen haasteisiin tulisi vastata alkavan Schengen-syklin aikana.

Schengen-sykli 2023-2024

Komission määrittämistä toisen Schengen-syklin prioriteeteista puheenjohtaja nostaa kokousta varten toimittamassaan keskusteluasiakirjassa esille neljä erityistä huomiota vaativaa osa-aluetta:

- 1) Schengen-alueen hallinnointi ja Schengenin säännösten soveltaminen
- 2) palautusten tehostaminen
- 3) lainvalvontaviranomaisten yhteistyön tehostaminen rajat ylittävän vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä laittoman huumausainekaupan torjumiseksi
- 4) EU:n rajaturvallisuuden parantaminen

Ensimmäisenä prioriteettina puheenjohtaja mainitsee tarpeen virtaviivaistaa ja ennakoida paremmin Schengen-neuvostojen valmisteluprosessia. Prosessin ennustettavuus on tärkeää tehokkaan poliittisen ohjauksen varmistamiseksi ja hyvin valmisteltu keskustelu auttaa ymmärtämään asioita paremmin ja lisää siten keskinäistä luottamusta. Tältä osin puheenjohtaja katsoo, että seuraavia työkaluja olisi arvioitava ja kehitettävä edelleen: Schengen-barometri+, Schengenin tila -raportti, Schengen-arvioinnit ja Schengentulostaulut (scoreboard). Säännöllisesti päivitettävillä barometreillä tunnistetaan ja analysoidaan Schengen-alueen tilannekuvaa. Evaluoinneilla valvotaan ja ohjataan yhteisen säännösten noudattamista. Tulostaulut kuvaavat kunkin maan tilannetta Schengenin säännösten implementoinnissa ja nostavat esiin asioita, joita jäsenmaan tulisi toimissaan priorisoida. Lisäksi tiedonvaihto Schengen-koordinaattorin kanssa on tärkeää ja tätä yhteistyötä on hyvä edelleen tiivistää. Alkavan Schengen-syklin aikana tuleva puheenjohtaja jatkaa myös kiireellisesti toimenpiteitä Bulgarian ja Romanian saamiseksi Schengenin säännösten täysimääräisen soveltamisen piiriin.

Syklin toisena tavoitteena puheenjohtaja nostaa esiin palautustoimien kiireellisen tehostamisen mm. jäsenvaltioiden parhaita käytäntöjä soveltamalla. Yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan edistämiseksi säädöksiä tulee saattaa voimaan, tehostaa palautuspäätösten toimeenpanoa, aktiivisesti käyttää SIS-järjestelmän uutta palautuskuulutusluokkaa, sujuvoittaa vapaaehtoista paluuta mm. Frontexin tukitoimien ja uudelleenkotoutumisohjelmien avulla ja käyttää viisumien myönnön rajoittamistoimia niissä kolmansissa maissa, jotka eivät tee yhteistyötä palautuksissa.

Kolmas puheenjohtajan nosto syklin painopisteeksi on laittomien huumausaineiden kauppa, joka on edelleen yksi tärkeimmistä uhista Schengen-alueen sisäiselle turvallisuudelle. Huumekaupan torjuminen voi olla tehokasta vain puuttamalla järjestäytyneen monirikollisuuden kokonaisuuteen, johon liittyy huumekaupan lisäksi mm. aseiden ja ihmisten salakuljetusta ja rikollisten soluttautumista lailliseen talouteen ja julkisiin laitoksiin. Vuonna 2023 jäsenvaltioihin tehdään temaattinen Schengen-arviointi kartoittaen konkreettisia keinoja huumekaupan torjumiseksi. Komissiolta toivotaan ehdotuksia EU:n toimien edelleen vahvistamiseksi ja EU:n huumausainestrategian ja toimintasuunnitelman 2021 –2025 täytäntöönpanon tehostamiseksi.

Neljännän prioriteetin, EU:n ulkorajojen rajaturvallisuuden parantamiseksi puheenjohtaja korostaa erityisesti seuraavia toimenpiteitä:

- rajaturvallisuuden ja palautusten kansallista hallintaa tulee parantaa päivittämällä kansalliset IBM-strategiat (integrated border management) ja panemalla toimeen mm. kansallisten kapasiteettien kehittäminen,
- tietokantojen systemaattinen käyttö rajatarkastuksissa tulee varmistaa ja parantaa tarkastusten laatua,
- eurooppalaista ja kansallista tilannekuvaa tulee parantaa mm. riskianalyysillä,
- komission ja EU-Lisan tulee saada laajojen tietojärjestelmien yhteentoimivuus operatiiviseen käyttöön niin pian kuin mahdollista,
- sisärajatarkastusten tulee olla viimeinen keino ja voimassaolon rajattu,
- ihmissalakuljetuksen torjuntaa on vahvistettava.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 31.5.-2.6.2023 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

9534/1/23 REV 1

9504/23 + ADD 1 + ADD 2

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Virpi Karjalainen SM/KVY, puh. 0295 488 392

VAHVA-tunnus

EU/79/2023

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Organisaation nimi

Perusmuistio

EU/80/2023-UM-1

Luopajarvi Katja

26.5.2023

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Viisumipolitiikka: viisumivapausjärjestelyiden monitorointi

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.-9.6.2023 käydään keskustelu EU:n viisumipolitiikasta ja etenkin viisumivapausjärjestelyiden monitoroinnista ja viisumikeskeyttämismekanismista komission tiedonannon pohjalta. Komission tiedonanto ei ollut käytettävissä perusmuistion laatimishetkellä.

Suomen kanta

Seuraava kanta on esitetty eduskuntaselvityksessä E 40/2016 vp:

Suomi kannattaa EU:n viisumivapausmekanismin tarkistusta ja toivoo siinä etenemistä mahdollisimman nopeasti. Suomi voi hyväksyä myös viisumivapauden vaikutusten seurantamekanismin ja viisumivapausprosessin tavoitteiden toimeenpanon seurannan kehittämisen myös viisumivapauden voimaantulon jälkeen. Suomi voi hyväksyä myös mekanismin tehokkuutta lisääviä jäsenmaiden mahdollisia ehdotuksia.

Seuraava kanta on esitetty eduskuntaselvityksessä E 38/2021 vp:

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen on välttämätöntä osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Soveltuviin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien hyödyntäminen takaisinottoyhteistyössä on tässä suhteessa tärkeää. EU:n palauttamispolitiikan on oltava perus- ja ihmisoikeusperustaista.

Pääasiallinen sisältö

Neuvostossa käydään keskustelu EU:n viisumipolitiikasta ja etenkin viisumivapausjärjestelyiden monitoroinnista ja viisumikeskeyttämis-mekanismista komission tiedonannon pohjalta. Komission tiedonanto on viivästynyt, eikä ollut käytettävissä perusmuistion laatimishetkellä.

Vuonna 2013 käyttöön otetun viisumikeskeytysmekanismin tarkoituksena on mahdollistaa viisumivapauden väliaikainen keskeyttäminen tietyn kolmannen maan kanssa, jos laittoman maahantulon EU:n alueelle huomataan lisääntyvän huomattavasti kyseisen maan toimien takia. Jäsenmaiden keskuudessa on pidempää ollut keskustelua viisumikeskeytysmekanismista, joka ei ole toiminut toivotulla tavalla. Mekanismiin ei katsota nykyisessä muodossaan tarjoavan riittävää suojaa viisumivapauden väärinkäyttöä vastaan ja sitä olisi uudistettava vastaamaan tehokkaammin nykyisiin ja tuleviin haasteisiin.

Keskustelu on jatkoa maaliskuun oikeus- ja sisäasiainneuvostolle, jossa jäsenmaat katsoivat, että viisumipolitiikka ja sen kehittäminen vastaamaan tämän päivän haasteita on tärkeää. Viisumivapauden myöntämisperusteiden ja sen keskeyttämisen perusteiden yhdenmukaistamista pidettiin tärkeänä. Neuvostossa annettiin myös tuki kolmansien maiden seurantamekanismille. Neuvostossa komissiolle annettiin tehtäväksi valmistella viisumikeskeytysmekanismin asetuksen päivitys.

Komissio on valmistellut pikaisella aikataululla tiedonantoa viisumivapausjärjestelyiden monitoroinnista ja viisumikeskeyttämismekanismista, sekä lainsäädäntöehdotuksista viisumikeskeyttämismekanismiin tehostamiseksi. Tiedonannon on tarkoitus pohjustaa viisumipolitiikan uudistamista. Viisumikeskeyttämismekanismiin asetuksen muutosehdotus on tarkoitus julkaista syyskuussa. Tiedonantoasiakirja on tarkoitus julkaista viimeistään 31.5.2023. Kesäkuun neuvostosta on tarkoituksena saada syötteitä asetuksen päivityksen valmisteluun. Tarkoituksena on tässä vaiheessa keskustella vain viisumivapaista kolmansista maista ja mahdollisista haasteista. Haasteiden arvioinnin jälkeen on tarkoitus esitellä vaihtoehtoja mekanismin kehittämiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 31.5.-2.6.2023 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katja Luopajarvi UM/KPA, puh. 0295 350 687

VAHVA-tunnus

EU/80/2023

Liitteet -

Viite -

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus; neuvoston yleisnäkemyks

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa tavoitellaan tämänhetkisen tiedon mukaan neuvoston yleisnäkemyistä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevasta asetuksesta (hallinta-asetus). Kompromissin rakentaminen jäsenmaiden kesken on ollut erittäin haastavaa. Keskustelua vastuunmäärittämisestä koskevan sääntelyn uudistamisesta sekä yhteisvastuumekanismista on käyty turvapaikkauudistuksen alusta eli vuodesta 2016 saakka. Nyt käsiteltävä oleva kompromissi perustuu syyskuussa 2020 annettuun komission ehdotukseen (KOM(2020) 610 lopullinen).

Muistiota laadittaessa keskustelu tietyistä asetukseen sisällytettävien yhteisvastuutoimien vähimmäismääristä on juuri aloitettu Coreper-tasolla. Kompromissiehdotuksen käsittelyä jatketaan Coreperin ohella myös teknisellä tasolla ennen kesäkuun OSA-neuvostoa.

Muistiota laadittaessa puheenjohtajan lopullista kompromissiedotusta ei vielä ole saatu.

Suomen kanta

Puheenjohtajavaltion tämänhetkinen kompromissiehdotus on Suomen hyväksyttävissä.

Suomi voi hyväksyä puheenjohtajan lopullisen kompromissiehdotuksen, jos se ei ole sisällöllisesti muuttunut siten, että se ei enää vastaisi Suomen kantaa. Suomi ei kuitenkaan yksin vastusta yleisnäkemyksen syntymistä sellaisen kompromissiehdotuksen pohjalta, joka olisi muiden samanmielisten jäsenmaiden hyväksyttävissä.

Seuraavat kannat ovat tiivistettynä U-kirjelmästä U 62/2020 vp (kts. myös E 125/2020 vp)

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikepaineen sekä kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia (E 125/2020 vp).

On tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja edistää niiden kautta EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan. Kumppanuuksissaan EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että myös kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka olisi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa. Laillisten väylien kehittäminen ja niiden saavutettavuus myös kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille on tärkeä osa kokonaisvaltaista ja kestävää EU:n maahanmuuttopolitiikkaa (E 125/2020).

Valtioneuvosto toteaa kannanmuodostuksen lähtökohtana, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kannanmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan unionissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua ilman lailista oleskeluoikeutta ehkäistään tehokkaammin sekä palautuksia toimeenpannaan nykyistä toimivammin kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja. Valtioneuvoston käsityksen mukaan kansainvälisen suojelun tehokas takaaminen sitä tarvitseville tarkoittaa myös, että kansainvälisen suojelun hakemista muun kuin todellisen tarpeen perusteella ehkäistään tehokkaasti.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen

Unionin alueella tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio on voitava määrittää nopeasti, selkeästi ja yksiselitteisesti. Valtioneuvosto pitääkin kannatettavana vahvistaa sitä perusperiaatetta, että vastuussa oleva valtio määritellään vain yhden kerran, minkä jälkeen se ei lähtökohtaisesti muutu. Valtioneuvosto katsoo myös, että kansainvälistä suojelua saavien ja uudelleensijoitettavien henkilöiden sisällyttäminen asetuksen soveltamisalaan selkeyttää vastuun määräytymistä sekä viranomaisen että hakijan näkökulmasta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että menettelyt ja muutoksenhakua koskevat säännökset takaavat riittävän oikeusturvan tason menettelyn kaikissa vaiheissa. Perustuslain 21 §:n

oikeusturvasääntely huomioiden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikoja valitusasian ratkaisemiselle. Muutoksenhaun määräaika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiasa kykenevän valmistelevaan valituksen.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen rajoittaa niitä perusteita, joiden nojalla tuomioistuin voisi valitusta arvioida. Valtioneuvosto pitää tavoiteltavana, että tällaisia rajoituksia ei asetettaisi.

Yhteisvastuumekanismi

Turvapaikkajärjestelmän ja vastuunjaon EU:n alueelle tulevista turvapaikanhakijoista on oltava oikeudenmukainen ja kestävä siten, että normaalitilanteessa kaikki jäsenvaltiot pystyvät suoriutumaan velvoitteistaan. On myös luotava lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely korkean muuttoliikepaineen tilanteisiin ja erilaisiin kriiseihin, jotta jäsenvaltioille kohdistetaan nopeasti ja vaikuttavasti kaikki niiden tarvitsema tuki ja varmistetaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuus ja maahanmuuton hallinta myös näissä tilanteissa. Valtioneuvosto painottaa, että EU:n on varmistuttava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta myös muuttoliikepaineen ja kriisin tilanteissa (E 125/2020 vp).

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:ssa luotaisiin pysyvä ja kaikkia jäsenvaltioita sitova ratkaisu etsintä- ja mereltä pelastettujen pelastusoperaatioiden jälkeisiin maihinnousutilanteisiin (SAR), jotka liittyvät ulkorajan ylittämiseen ja joissa on maahantulopyrkimys, tapauskohtaisten ja tilapäisten ratkaisujen sijaan. Menettelyn tulisi tukea sekä tukitoimista hyötyvää jäsenvaltiota että yhteisen järjestelmän toimivuutta. Samalla on myös tarve kiinnittää nykyistä enemmän huomiota ihmishenkien menetyksiin Välimerellä arvioitaessa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmää sekä kehittää keinoja tämän välttämiseksi. Jäsenvaltiolla tulisi myös olla ennalta sovitun kehyksen puitteissa mahdollisuus päättää, minkälaisiin tukitoimiin se on valmis sitoutumaan.

Valtioneuvosto katsoo, että muuttoliikepaineen tilanteessa tukijärjestelmän tavoitteiden täysimääräinen toteutuminen edellyttää, että järjestelmä on kaikkia jäsenmaita velvoittava. Tämä lisää myös yleistä luottamusta järjestelmään. Valtioneuvosto näkee tarpeelliseksi riittävän laajan keinovalikoiman osoittaa yhteisvastuuta muuttoliikkeen painetilanteessa, jotta EU:ssa on mahdollista vastata kuhunkin tilanteeseen parhaiten vaikuttavilla toimilla. Jäsenvaltioilla tulisi myös olla ennalta sovitun kehyksen puitteissa mahdollisuus päättää, minkälaisiin tukitoimiin se on valmis sitoutumaan.

Sisäisten siirtojen osalta valtioneuvosto kannattaa joustonvaraa sen suhteen, sitoutuuko jäsenvaltio vastaanottamaan turvapaikanhakijoita vai jo kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä. Valtioneuvosto tarkastelee huolellisesti sitä mahdollisuutta, että tukea voi osoittaa myös edistämällä laittomasti oleskelevien henkilöiden paluuta perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Järjestelmän toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että jäsenvaltiot kattavasti osallistuvat sisäisiin siirtoihin. Jos jäsenvaltio päättää osallistua muihin tarvittaviin tukitoimiin, esimerkiksi toimittamaan materiaali- tai asiantuntija-apua tai ulkoista ulottuvuutta koskeviin toimiin, tulee näiden toimien olla vaikutuksiltaan sellaisia, että ne aidosti kompensoivat sisäisiä siirtoja ja toimia paluun edistämiseksi.

Neuvotteluissa on myös varmistettava, että tukitoimien toteuttamista sekä SAR- että painetilanteessa koskevat menettelysäännökset muodostavat selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden ja että menettely on myös käytännössä toimiva ja tehokas. Jokaisessa prosessin vaiheessa tulee olla selvää, mitä toimia jäsenvaltioilta odotetaan ja missä ajassa.

Valtioneuvosto katsoo, että pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY ehdotettua muutosta olisi ensisijaisesti tarkasteltava osana kyseisen direktiivin kokonaisuutta koskevaa arviota, jonka komissio on ilmoittanut tekevänsä vuoden 2021 aikana.

Pääasiallinen sisältö

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksen eteneminen

EU:n komissio käynnisti syyskuussa 2020 kokonaisvaltaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksen (New Pact on Migration and Asylum, kutsumanimenä pakti). Uudistus kattaa eri osa-alueita, kuten yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisen, kumppanuudet EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, paluun tehostamisen sekä lailisten väylien edistämisen. Osana tätä kokonaisuutta komissio antoi ehdotuksen turvapaikka-asoiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevaksi asetukseksi (KOM(2020) 610 lopullinen).

Uudistuksen keskeinen tavoite on ratkaisun hakeminen yhteisen turvapaikkajärjestelmän ongelmakohtiin, ja tältä osin työ perustuu jo vuosia jatkuneisiin neuvotteluihin vuosina 2016–2018 annettujen ehdotusten pohjalta. Neuvotteluiden etenemistä on hidastanut monien jäsenvaltioiden vaatimus hyväksyä turvapaikkajärjestelmän uudistus kokonaisuutena eli pakettiratkaisuna, mistä johtuen pitkälle neuvoteltujakaan ehdotuksia ei ole voitu hyväksyä. Myös Euroopan parlamentti on puolustanut pakettiratkaisua. Suurimpana jäsenvaltioita jakavana kysymyksenä on edelleen tasapainon löytäminen erityisesti ulkorajatoimiin liittyvien velvoitteiden ja yhteisvastuutoimien välille.

Keväällä 2022 puheenjohtajana toimineen Ranskan esittelemässä vaiheittaisessa lähestymistavassa keskeistä oli, että sekä velvoitteita että yhteisvastuuta koskevia elementtejä edistettäisiin yhtäläisesti. Neuvotteluissa saavutettiin konkreettista edistystä, kun seulonta- ja Eurodac-asetuksista saavutettiin neuvoston yleisnäkemykset kesäkuussa 2022. Eurodac-asetusta koskevat kolmikantaneuvottelut on käynnistetty joulukuussa 2022. Lisäksi Ranskan kaudella kesäkuussa 2022 laadittiin ns. yhteisvastuujulistus eli jäsenvaltioiden poliittinen julistus yhteisvastuutoimista, joilla tuetaan EU:n ulkorajavaltioita Välimeren alueella. Kaikkiaan 21 jäsenmaata ja Schengen-assosioitunutta maata liittyi yhteisvastuujulistukseen, jolla sovittiin yhteisten toimien osoittamisesta Välimeren maiden tueksi erityisesti turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen mutta myös taloudellisen tuen muodossa. Osana näitä toimia Suomi ilmoitti joulukuussa 2022 pyrkivänsä helpottamaan Välimeren alueen EU-maiden vastaanottojärjestelmien tilannetta ja teki 15.12.2022 valtioneuvoston päätöksen ottaa vastaan enintään 175 näistä maista siirrettävää turvapaikanhakijaa.

Vuoden 2022 lopussa neuvosto saavutti osittaisen yleisnäkemyksen menettelyasetuksesta. Sovun ulkopuolelle jäi kuitenkin keskeinen ehdotus pakollisesta rajamenettelystä, jonka osalta kevään 2023 puheenjohtajana toimiva Ruotsi on jatkamassa käsittelyä neuvoston turvapaikkatyöryhmässä. Lisäksi neuvosto ja Euroopan parlamentti päivittivät neuvottelumandaattinsa jo aiemmin neuvottelussa olleiden uudelleensijoittamis- ja määrityelmäasetusten sekä vastaanottodirektiivin osalta, jotka ovat vuoden 2016 säädösehdotuksia.

Ranska ja Tšekki laativat yhdessä tulevien puheenjohtajavaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa tiekartan rytmittämään paktin lainsäädäntöaloitteiden käsittelyä jäljellä olevalla lainsäädäntökaudella. Tiekartalla lainsäädäntöosapuolet sitoutuivat periaatteellisella tasolla kokonaisuuden edistämiseen siten, että kokonaisuus saataisiin valmiiksi vielä tällä lainsäädäntökaudella. Kokonaisuuden edistämiseen liittyvän aikataulupaineen tiedostamista on osaltaan korostanut myös se, että esimerkiksi komissio on painottanut

mahdollisuutta edetä paktin osalta jatkossa määräenemmistöpäätöksin aiemmin tavoitellun yksimielisyyden sijaan.

Velvoitepuolen tasapainottamiseksi Tšekki esitteli yhteisvastuutoimien vaihtoehtoista malliaan hallinta-asetukseen sisältyvän yhteisvastuuosion ja kriisiasetuksen muuttamiseksi. Malliin sisältyi myös joustoa velvoitepuolen ehdotuksiin, kuten menettelyasetukseen sisältyvään pakolliseen rajamenettelyyn. Tšekki sai jäsenvaltioilta yleistä kannatusta esittelemälleen konseptille. Ruotsi on sanoittanut konseptin hallinta-asetuksen yhteisvastuuta koskeviin artikloihin, joita on käsitelty neuvostossa alkuvuoden 2023 aikana.

Maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen kokonaisuudesta annettiin lokakuussa 2020 E-kirje (E 125/2020 vp). Uudistuksen vaiheittaisesta etenemisestä annettiin E-jatkokirje 24.5.2022 (EJ 4/2022 vp).

Hallinta-asetuksen sisältö

Yhteisessä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehyksessä vahvistetaan ne periaatteet ja rakenteet, joita muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkaa koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa edellyttää.

Vastuunmäärittämistä koskevaa sääntelyä on uudistettu komission ehdottamalta pohjalta. Neuvotteluissa ehdotukseen on myös tuotu takaisin voimassa olevan asetuksen 604/2013 tyyppistä sääntelyä koskien esimerkiksi vastuun päättymisestä unionin alueelta poistumisen vuoksi ja takaisinottoilmoitusten käsittelystä. Neuvottelujen loppuvaiheessa myös vastuunmäärittämistä koskevaan sääntelyyn etsittiin kompromissiratkaisuja vastuun ja solidaarisuuden välisen tasapainon löytämiseksi. Tähän kokonaisuuteen liittyy erityisesti ehdotus vastuun lakkaamiseksi tilanteessa, jossa hakemus on käsitelty rajamenettelyssä, sekä se, että perheenjäsenen määritelmää ei laajennettaisi sisaruksiin, uutta tutkintotodistukseen perustuvaa vastuuperustetta ei otettaisi vastuuperusteiden luetteloon, eikä kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä sisällytettäisi asetuksen soveltamisalaan. Tämän rinnalle katoamistilannetta koskevaa vastuun siirtymistä koskeva määräaika pidennettiin. Nämä puheenjohtajan esittelemät vaihtoehdot ovat kompromissin saavuttamiseksi Suomen hyväksyttävissä.

Yhteisvastuumekanismi olisi jäsenvaltioita velvoittava, mutta räätälöity ja tarpeisiin perustuva, joustava järjestelmä, jolla jäsenvaltiot osoittaisivat yhteisvastuuta paineen alla oleville maille. Järjestelmä perustuu komission ennakolta arvioimaan muuttoliikkeen kokonaistilanteeseen (komission muuttoliikkekertomus). Erillistä etsintä- ja pelastustoimien jälkeistä maihinnousutilannetta koskevaa mekanismia ei olisi, vaan näiden tilanteiden tuomat tarpeet arvioitaisiin osana kokonaistilannetta. Komissio antaisi kertomuksen pohjalta suosituksen yhteisvastuutoimista ja päätöksen, jossa todetaan painetilanteessa olevat valtiot ja valtiot, joilla on riski siihen joutua. Asetuksessa säädettäisiin myös sisäisten siirtojen ja suoran taloudellisen tuen minimimäärästä, jotka komission tulee vähintään ilmoittaa suosituksessaan. Lopulliset komission suosituksessa ilmoitettavat määrät perustuisivat kuitenkin aina arvioon todellisista tarpeista.

Jäsenvaltioiden tulisi ilmoittaa omat sitoumuksensa tukitoimiin korkean tason muuttoliikefoorumissa, jossa haettaisiin yhteisymmärrys toteutettavista toimista. Ilmoitukset annettaisiin em. asiakirjojen pohjalta ja huomioiden jakoavaimen perusteella kullekin jäsenvaltioille laskennallisesti kohdistuva osuus (mandatory fair share). Annettujen sitoumusten pohjalta neuvosto tekisi täytäntöönpanopäätöksen, joka muodostaisi vuodeksi kerrallaan yhteisen yhteisvastuureservin (solidarity poolin) toteutettavista toimista. Tavoitteena on, että muuttoliikkeen painetilanteissa kyettäisiin toimimaan komission ehdotusta ennakoivammin ja vastaamaan nopeasti ja tarkasti painetilanteessa olevan jäsenvaltion tarpeisiin ja näin edesauttaa tilanteen pitämistä hallinnassa.

Yhteisvastuumeکانismissiin osallistuminen olisi pakollista, mutta jäsenvaltiot voivat valita, millä tavalla ne osallistuvat. Vaihtoehtoisina toimina ovat turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, suora taloudellinen tuki tai ns. muut tukitoimet, joita hyötyvä jäsenvaltio tarvitsee (esim. asiantuntija- tai materiaalituki). Sisäisten siirtojen osalta jäsenvaltiot voivat ilmoittaa ne hakijaryhmät, joita ovat ha-lukkaita siirtämään, hyötyvien jäsenvaltioiden tarpeet kuitenkin huomioiden. Uutena tois-sijaisena tukimuotona olisi mahdollisuus sisäisen siirron sijasta ottaa vastuu hakemuk-sesta, jonka käsittelystä hyötyvä jäsenvaltio olisi ollut vastuussa (responsibility offset). Tukitoimien valikoimaan ei sisältyisi komission ehdottamia ja Suomen hankaliksi katso-mia paluun tukitoimia.

Yhteisvastuumeکانismin osalta jäsenvaltioiden näkemykset erosivat laajasti erityisesti yhteisvastuun osoittamisen tavan, laajuuden ja velvoittavuuden osalta. Tästä syystä neuvottelut olivat vaikeat ja niitä käytiin usean vuoden ajan. Erityisenä huolenaiheena oli se, onko järjestelmän avulla tosiasiallisesti mahdollista saada tarvittava tuki ja onko meka-nismi tasapainossa velvoitepuolen sääntelyn kanssa. Näihin pyrittiin vastaamaan Tšekin puheenjohtajuuskaudella esitellyn yhteisvastuutoimia koskeneen mallin avulla. Yleisesti tasapanon osalta kyse on kaikilta jäsenvaltiolta kompromissivalmiutta ja kokonaisnäke-mystä edellyttävästä kokonaisuudesta, joka käsittää paitsi tässä asetusehdotuksessa yhteisvastuuta ja vastuunmäärittämistä koskevan sääntelyn myös muista säädöksistä tulevat velvoitteet.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT artikkelit 78(2) e) ja 79(2) c).

Tavallinen lainsäätämisyjärjestys, määränenemmistöpäätös.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti hyväksyi mietintönsä ehdotuksesta 28.3.2023

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 31.5.–2.6.2023 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023

U 62/2020 vp sekä sitä koskevat valiokuntien lausunnot PeVL 2/2021 vp ja HaVL 6/2012 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Puheenjohtajan lopullista kompromissiedotusta ei vielä ole saatu.

Viitattu viimeisin puheenjohtajan kompromissiehdotus on 9238/23, 15.5.2023

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Kukka Krüger, SM/MMO, p. 0295 488 270
Anne Lamminmäki, VNK, p. 0295 160 129

VAHVA-tunnus

EU/85/2023

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/85/2023-SM-4

Heinikoski Saila

25.5.2023

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Asetus kansainvälistä suojelua koskevasta yhteisestä menettelystä unionissa (menettelyasetus)

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

-

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.-9.6.2023 puheenjohtajan tavoitteena hyväksyä neuvoston yleisnäkemys menettelyasetusehdotuksesta.

Kompromissin rakentaminen jäsenmaiden kesken on ollut haastavaa. Ehdotuksesta on neuvoteltu teknisellä tasolla syksystä 2016 lähtien. Vuoden 2022 lopussa saavutettiin neuvoston osittainen yleisnäkemys, jonka ulkopuolelle jäivät vielä haastavimmat mm. rajamenettelyä, turvallisia maita sekä muutoksenhakumenettelyä koskevat artiklat. Muistiota laadittaessa asetukseen sisällytettävän rajamenettelyssä käsiteltävien hakemusten EU-tason ja jäsenmaiden kapasiteetista on aloitettu Coreper-tasolla. Kompromissiehdotuksen käsittelyä jatketaan Coreperin ohella myös teknisellä tasolla ennen kestäkuun OSA-neuvostoa.

Puheenjohtajan lopullista kompromissiehdotusta ei ole muistion kirjoitushetkellä vielä saatu.

Suomen kanta

Puheenjohtajavaltion tämänhetkinen kompromissiehdotus on Suomen hyväksyttävissä.

Suomi voi hyväksyä puheenjohtajan lopullisen kompromissiehdotuksen, jos se ei ole sisällöllisesti muuttunut siten, että se ei enää vastaisi Suomen kantaa. Suomi ei kuitenkaan yksin vastusta yleisnäkemyksen syntymistä sellaisen kompromissiehdotuksen pohjalta, joka olisi muiden samanmielisten jäsenmaiden hyväksyttävissä.

Seuraava kanta on U-jatkokirjelmästä UJ 6/2018 vp:

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tuomioistuimille asetettaviin ehdottomiin määräaikoihin ratkaista valitusasiat eikä tällaisia määräaikoja tulisi lähtökohtaisesti asettaa. Mikäli neuvottelutilanteesta johtuen joudumme käytännössä hyväksymään tällaiset määräajat, hakijan oikeusturvan varmistamiseksi niiden tulee olla joko tavoitteelliset tai muuten sillä tavoin joustavat, että erityisistä/painavista syistä ne voidaan ylittää ja niissä on oltava riittävä joustovara kuormittavia tilanteita varten.

Seuraavat kannat ovat U-jatkokirjelmästä UJ 40/2020 vp:

Valtioneuvosto toteaa kannanmuodostuksen lähtökohtana, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kananmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan Unionissa.

Nopeutettujen menettelyiden asianmukainen käyttö on osa toimivaa järjestelmää, mutta samalla on huolehdittava riittävistä oikeusturvatakeista. (E 125/2020 vp.) Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kaikissa turvapaikkamenettelyissä hakemuksen perusteet tutkitaan yksilöllisesti ja hakijoille annettavista menettelyllisistä takeista ja oikeuksista huolehditaan täysimääräisesti.

Valtioneuvosto tukee valituksen tekemiselle säädettyjen määräaikojen osalta komission ehdotusta, joka jättää määräajat kansallisesti säädettäviksi joustavien aikarajojen puitteissa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että määräajat turvaavat asianmukaisella tavalla hakijan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Valtioneuvosto korostaa, että valitusten käsittelylle mahdollisesti asetettavat määräajat tai rajoitukset eivät saa vaarantaa valitusten asianmukaista tutkimista ja hakijan oikeusturvaa ja ne tulisi tarvittaessa voida ylittää erityisestä syystä.

Valtioneuvosto kannattaa turvallisia maita koskevien säännösten selkeyttämistä ja pyrkimystä niiden nykyistä yhdenmukaisempaan soveltamiseen EU:ssa.

Seuraavat kannat ovat U-jatkokirjelmästä UJ 21/2021 vp:

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksessa on edettävä, jotta unioniin saadaan kokonaisvaltaisesti toimiva lähestymistapa muuttoliikkeeseen. Sen osana on tärkeää kansainvälisen oikeuden velvoitteita noudattaen varmistaa, että suojelua tarjotaan nopeasti sitä tarvitseville ja erityistä huomiota kiinnitetään kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että ehdotuksen sisältöä on selkiytetty neuvotteiluissa. Saadun selvityksen perusteella valtioneuvosto voi hyväksyä pakollisen rajamennettelyn periaatteen osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän tasapainoista uudistamista. Valtioneuvosto pitää ehdotetun rajamennettelyn lopullisen hyväksymisen edellytyksenä

kuitenkin sitä, ettei ehdotettu neuvotteluissa muutu siihen suuntaan, että kansainvälisen suojelun myöntäminen sitä tarvitseville vaarantuu. Suomi pitää lähtökohtana sitä, että kaikissa turvapaikkamenettelyissä hakemuksen perusteet tutkitaan yksilöllisesti ja hakijoiden oikeusturvatakeista sekä muista oikeuksista huolehditaan riittävällä tavalla. Myös haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden oikeudet ja tarpeet sekä lapsen etu ja oikeudet tulee huomioida täysimääräisesti. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä sitä, että hakemus siirretään välittömästi normaalissa turvapaikkamenettelyssä käsiteltäväksi ja hakija päästetään maahan, jos edellytykset hakemuksen tutkinnalle rajamenettelyssä eivät täyty.

Suomi on suhtautunut varauksella ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä. Valtioneuvosto edistää jatkoneuvotteluissa määrätietoisesti ratkaisua, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi huomioiden rajamenettelylle säädetty määräaika. Myös jatko-muutoksenhaun osalta esityksen lopullisen hyväksymisen edellytyksenä on, että hakijan oikeusturvan varmistava säännöskokonaisuus on sellainen, ettei hakijan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaaranneta. Kokonaisuuteen kuuluvat esimerkiksi riittävä muutoksenhaku-aika sekä oikeusapu ja tulkkauksen saaminen.

Turvapaikkamenettelyssä lähtökohtana on hakijan oikeus oleskella maassa, kunnes ensimmäinen valitusaste on ratkaissut valituksen. Valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdottamat uusintahakemuksia sekä suojeluaseman lakkauttamisia koskevat uudet poikkeukset pääsääntöön. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että mainittujenkin järjestelyjen kohdalla huolehditaan hakijan riittävästä oikeusturvasta.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotus, neuvoston osittainen yleisnäkemyks ja puheenjohtajan kompromissiehdotus neuvoston yleisnäkemykseksi

Komissio antoi alkuperäisen ehdotuksen menettelyasetukseksi 13.7.2016 (KOM (2016) 467 lopullinen) osana yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaa tiedoksiantoa. Ehdotus pohjautuu nykyiseen menettelydirektiiviin, joka kuitenkin ehdotetaan muutettavaksi asetuksen muotoon, jolloin siitä tulee jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Osana 23.9.2020 annettua kokonaisvaltaista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevaa tiedoksiantoa komissio antoi ehdotuksesta muutetun ehdotuksen (KOM(2020) 611 lopullinen). Komission alkuperäistä ehdotusta ei kuitenkaan keskeisimmiltä osiltaan tässä yhteydessä muutettu.

Neuvosto pääsi sopuun osittaisesta yleisnäkemyksestä Coreperissa 20.12.2022. Osittaisen yleisnäkemyksen ulkopuolelle jäivät tällöin vielä rajamenettelyä (41-41i artiklat), turvallisia maita (43a-50), muutoksenhakua (53-55 artiklat), nopeutettua menettelyä (40 artikla) ja uusintahakemuksia (42 ja 43 artiklat) koskevat artiklat sekä lähes kaikki hakemuksen tutkinnan eri vaiheen määräaikoihin viittaavat säännökset. Myös kaikki muissa artikloissa näihin artikloihin sekä muihin uudistuksen säädösehdotuksiin viittaavat kohdat jätettiin osittaisen yleisnäkemyksen ulkopuolelle.

Keväällä 2023 on neuvoteltu erityisesti rajamenettelyä koskevista artikloista. Puheenjohtajan lopullista kompromissiesitystä ei ole muistion kirjoitushetkellä vielä saatu.

Rajamenettely

Vuoden 2020 muutosehdotuksen yksi keskeisimmistä tavoitteista on tehostaa erityisesti sellaisten unionin ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. Tähän pyritään kaikille jäsenvaltioille tietyissä tilanteissa pakolliseksi tulevan sekä voimassa olevan menettelydirektiivin sääntelyä huomattavasti yksityiskohtaisemmin säädetyn rajamenettelyn avulla. Peruseriaate menettelyssä on pysynyt samana neuvottelujen ajan: hakemus tutkitaan samojen sääntöjen mukaan kuin muissakin menettelyissä ja hakijoilla on samat oikeudet ja velvollisuudet lukuun ottamatta oikeutta vapaasti liikkua jäsenvaltion alueella. Liikkumisvapauden rajoittamisen keinot jätetään jäsenvaltioille kansallisesti päätettäväksi. Lapsiperheiden osalta neuvoston neuvotteluissa komission esitys on muuttunut siihen suuntaan, että automaattista rajamenettelyn ulkopuolelle sulkemista ei enää ole. Vastaanotto-olosuhteiden tulisi kuitenkin rajamenettelyssäkin olla lapsille soveltuvat kuten vastaanottodirektiivissä säädetään. Komission ehdotusta jatkomuutoksenhaku-kiellosta on neuvoston neuvottelujen kuluessa poistettu.

Kompromissiin pääsemiseksi puheenjohtaja on esittänyt pakolliseen rajamenettelyyn tiettyjä elementtejä, joilla saadaan paremmin jäsenvaltioiden erilaisiin tilanteisiin mukautuva menettely. Konsepti perustuu kaikille jäsenvaltioille määriteltävään tiettyyn hakemusten käsittelyyn rajamenettelyssä tarvittavaan riittävään kapasiteettiin ('adequate capacity') sekä toimiin, joita voidaan ottaa käyttöön, kun kapasiteetti on täyttymässä tai täyttynyt. Riittävä kapasiteetti kattaa sekä tarvittavan vastaanottokapasiteetin että hakemusten tutkintaan vaadittavan resurssin. Riittävän kapasiteetin olisi oltava käytettävissä jatkuvasti ('at any given moment') eli hakemuksia voitaisiin käsitellä aina se määrä, johon kapasiteettia sillä hetkellä on jäljellä. Jatkuvasti käytettävissä olevaa riittävää kapasiteettia täydennettäisiin puheenjohtajan ehdotuksen mukaan myös erikseen jokaiselle jäsenvaltiolle asetettavalla vuosittaisella maksimimäärällä ('annual cap'). Jäsenvaltioiden ei tarvitsisi siis tietyn hakemuskäärän jälkeen käsitellä hakemuksia enää rajamenettelyssä pl. tapaukset, joissa hakijan katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Jäsenvaltiokohtainen riittävä kapasiteetti määriteltäisiin poliittisesti määriteltävän koko EU:n kapasiteetin perusteella ja lukuun vaikuttaisi jäsenvaltion ilmoittamat laittomat rajanylitykset ml. SAR-tapaukset sekä maahanpääsyn epäämiset.

Nopeutettu menettely ja uusintahakemukset

Asetuksella pyritään parempaan järjestelmän väärinkäytön estämiseen ja tämän saavuttamiseksi nopeutetun menettelyn soveltamisesta tehdään jäsenvaltioita velvoittavampi. Myös nopeutetun menettelyn perusteita on lisätty. Peruseriaatetta siitä, että hakemus tulee nopeutetussakin menettelyssä tutkia yksilöllisesti samalla huolehtien täysimääräisesti hakijoille annettavista menettelyllisistä takeista ja oikeuksista, ei ole muutettu. Perusteettomien uusintahakemusten tekemiseen pyritään puuttumaan säännöksillä, joilla mahdollistetaan tietyissä, vain välittömän käännyttämisen täytäntöönpanon häiritsemiseksi tehdyn hakemuksen tilanteissa käännyttämispäätöksen täytäntöönpano jo ennen kuin määrittävää viranomaisen on tehnyt päätöksen uusintahakemukseen.

Turvallisten maiden käsitteet ja EU:n yhteiset luettelot

Asetuksella siirryttäisiin myös kohti täydellisempää yhdenmukaistamista turvallisten maiden käsitteiden soveltamisen sekä EU:n yhteisten turvallisten maiden luettelojen määrittelemisen osalta. Lähtökohtana olisi se, että jos hakijat eivät selvästikään ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, koska he tulevat turvallisesta alkuperämaasta, heidän hakemuksensa on hylättävä ja palauttaminen on järjestettävä nopeasti. Jos hakijat ovat jo löytäneet ensimmäisen turvapaikkamaan, jossa he saavat suojelua tai jossa turvallinen kolmas maa voi tutkia heidän hakemuksensa, hakemus on jätettävä tutkimatta.

Neuvottelujen kuluessa turvallisten maiden käsitteitä on tarkennettu ja jätetty jäsenvaltioiden harkintaan mm. hakijan ja kolmannen maan välisen yhteyden edellyttäminen tai tietyn kolmannen maan katsominen turvalliseksi vain jonkin maantieteellisen osan tai ihmisryhmän osalta. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa ehdotettiin EU:n yhteistä luetteloa asetuksen liitteenä vain turvallisten alkuperämaiden osalta, mutta neuvoston neuvotteluissa on haluttu lisätä liitteeksi myös luettelo EU:n yhteisistä turvallisista kolmansista maista. Luetteloon tulevista kolmansista maista ei ole neuvoteltu vielä muistion kirjoittamisen hetkellä.

Muutoksenhakumenettely

Ehdotuksessa säädettäisiin muutoksenhakumenettelystä voimassa olevaa direktiiviä tarkemmin. Valituksen tekemiselle annettavan määräajan pituus riippuisi hakemuksen tutkinnassa käytetystä menettelystä. Nopeutettujen menettelyjen (ml. rajamenettely) osalta osa jäsenvaltioista on halunnut huomattavan lyhyitä määräaikoja, enintään 10 päivän muutoksenhakuaikaa, mitä Suomi on pitänyt liian lyhyenä siihen nähden, että hakijan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin voitaisiin tosiasiallisesti turvata. Suomi on pitänyt parempana, että muutoksenhakuaika jätettäisiin jokaisen jäsenvaltion harkintaan. Puheenjohtajan viimeisin kompromissi on ollut tällainen ja siten Suomen hyväksyttävissä. Suomelle riittävä muutoksenhakuaika vaikuttaa myös pakollisen rajamenettelyn ja sitä kautta koko asetuksen lopulliseen hyväksymiseen.

Komissio ehdotti alkuperäisessä ehdotuksessaan myös tuomioistuimille määräaikaa valituksen tutkimiselle. Suomi ei ole tukenut riippumattomille tuomioistuimille asetuksessa määrättäviä tarkkoja määräaikoja. Neuvoston neuvotteluissa säännöstä on muutettu siihen suuntaan, että jokainen jäsenvaltio säätää itse määräajoista, joissa tuomioistuimen tulisi pääsääntöisesti tutkia valitus.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio katsoo oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan d alakohdan sekä 79 artiklan 2 kohdan c alakohdan. Artiklan 78(2)(d) nojalla on mahdollista säätää toimenpiteistä, jotka koskevat yhteisiä menettelyjä turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan yhdenmukaisen aseman myöntämisessä ja peruuttamisessa. Artiklan 79 (2)(c) nojalla on mahdollista säätää toimenpiteistä, jotka koskevat laitonta maahanmuuttoa ja luvattonta oleskelua, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maastapoistaminen ja palauttaminen mukaan luettuna. Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on 22.5.2018 antanut mietinnön vuoden 2016 ehdotuksesta. Raportöörinä toimi Laura Ferrara (EFDD, IT). Mietintö vuoden 2020 muutetusta ehdotuksesta on annettu 28.3.2023. Raportöörinä toimii Fabienne Keller (Renew, FR).

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 31.5.-2.6.2023 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023

Suuri valiokunta 2.12.2022

U 34/2016 vp ja tätä koskevat lausunto HaVL 35/2016 vp sekä päätökset SuVEK 27/2017 vp ja SuVEK 139/2017 vp.

UJ 6/2018 vp ja tätä koskevat lausunto HaVL 9/2018 vp sekä päätös SuVEK 34/2018 vp.

UJ 40/2020 vp ja tätä koskevat lausunnot HaVL 5/2021 vp, PeVL 15/2021 vp sekä päätös SuVEK 33/2021 vp.

UJ 21/2021 vp ja tätä koskevat lausunnot HaVL 4/2022 vp, PeVL 73/2022 vp sekä päätös SuVEK 155/2022 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Puheenjohtajan kompromissiehdotusta ei ole muistion kirjoitushetkellä jaettu.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Sanna Montin, SM/MMO, p. 0295488314

Anne Lamminmäki, VNEUS, p. 0295160129

VAHVA-tunnus

EU/85/2023

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/27/2023-SM-19

Hirvi Mikko

26.5.2023

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8. - 9.6.2023; Turvallisuushaasteisiin vastaaminen: neuvoa-antavan tiedustelutoimikunnan arvio

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

-

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

OSA-neuvoston sisäasioiden päivän lounaalla 8.6.2023 Terrorismintorjunnan työryhmän (Counter Terrorism Group, CTG) puheenjohtaja kertoo eurooppalaisten turvallisuuspalveluiden näkemyksen Euroopan turvallisuustilanteesta. Lisäksi ministerit käyvät lounaalla näkemysten vaihdon väkivaltaisen ekstremismin ja terrorismin torjunnan vastaisesta työstä (laadittu erillinen muistio EU/27/2023-SM-20).

Edellinen raportti saatiin joulukuun OSA-neuvostossa ja se otettiin tiedoksi.

Suomen kanta

Suomi ottaa esityksen tiedoksi.

Alla oleva kanta on esitetty E-kirjeessä E 15/2021 vp.

Suomi pitää tärkeänä terrorismin torjumiseksi yhteistyötä myös julkisen ja yksityisen sektorin välillä sekä uskonnollisten yhteisöjen kanssa.

Alla olevat kannat on esitetty valtioneuvoston EU-selonteossa (VNS 7/2020).

Suomi katsoo, että työtä kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuuden vahvistamiseksi perus- ja ihmisoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen tulee jatkaa.

Turvallisuusympäristön kehitystä on jatkuvasti seurattava ja viranomaisten toimintaedellytyksiä kehitettävä vastaamaan muuttuviin turvallisuushyönteisiin ja suojata kansalaisten turvallisuutta perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Tähän liittyen lainvalvonta- ja oikeusviranomaisille on varmistettava oikeasuhtaiset toimintamahdollisuudet kansalaisiin kohdistuvien rikosten ennalta estämiseksi ja rikollisten rikosoikeudelliseen vastuuseen saattamiseksi myös verkkoympäristössä ja teknologian kehittyessä.

Suomi pitää EU-yhteistyötä välttämättömänä terrorismin torjunnassa, ja se tukee jäsenvaltioita väkivaltaisen radikalisoitumisen ennaltaehkäisyssä. Terrorismiin ja rajat ylittävään rikollisuuteen, kuten ihmiskauppaan ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttöön, vastaaminen edellyttää tehokasta EU:n välineiden käyttöä. Myös EU-virastoilla on tärkeä rooli jäsenvaltioiden tukemisessa, ja niiden kehittämisessä tulee huomioida uudet tarpeet. Olennaista sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi on kehittää yhteistyötä sekä tehostaa tietojenvaihtoa ja varmistaa EU-tason tietojärjestelmien yhteentoimivuus.

Pääasiallinen sisältö

The Counter Terrorism Group (CTG) on epävirallinen Euroopan tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden ryhmä, jossa on EU maiden lisäksi jäsenenä Norja, UK ja Sveitsi. CTG perustettiin 2001 tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden välisen tiedonvaihdon parantamiseksi ja vuonna 2016 sille perustettiin pysyvä toimisto Haagiin. CTG tekee yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa ja tarjoaa asiantuntemustaan sekä uhka-arvioita tiedustelu- ja turvallisuuspalveluille. CTG tekee yhteistyötä Europolin kanssa, Europol ei kuitenkaan ole CTG:n jäsen.

Intelligence Advisory Board koostuu CTG:n jäsenistä, mutta se käsittelee myös muita kuin terrorismin torjuntaan liittyviä asioita. CTG:n puheenjohtajamaa Ruotsi informoi neuvostoa eurooppalaisten turvallisuuspalveluiden ajankohtaisesta näkemyksestä Euroopan turvallisuustilanteesta. Alustavien tietojen mukaan esityksessä käsitellään mm. Ukrainan sodan vaikutuksia sekä islamistisen terrorismin uhkaa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 31.5. - 2.6.2023 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Poliisilla on päävastuu terrorismintorjunnasta. Poliisin kyky torjua terrorismia muodostuu suojelupoliisin terrorismin tiedustelukyvystä ja tilannekuvan ylläpitämisestä, paikallispoliisin kyvystä terroristisen toiminnan ennalta estämisessä ja toiminnallisesta vasteesta, keskusrikospoliisin kyvystä hankkia tietoa ja tutkia terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia sekä viranomaisyhteistyöstä.

Terrorismintorjunnan painopiste on ennaltaehkäisevissä toiminnaissa, joiden onnistuminen riippuu laajasta ja kiinteästä yhteistyöstä eri toimijoiden välillä. Viranomaisyhteistyön lisäksi tarvitaan kolmannen sektorin osallistumista.

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mikko Hirvi, SM/PO, mikko.hirvi(a)gov.fi, 0295 488 546

VAHVA-tunnus

EU/27/2023

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/27/2023-SM-20

Hirvi Mikko

26.5.2023

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Väki- valtaisen ekstremismin ja terrorismin vastainen työ

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

-

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Sisäasioiden päivän lounaalla 8.6.2023 ministerit käyvät näkemysten vaihdon väkivaltaisen ekstremismin ja terrorismin vastaisesta työstä. Puheenjohtaja on laatinut asiakohdan keskusteluasiakirjan, jossa käydään läpi ajantasaista toimintaympäristöä ja esitetään mahdollisia toimia väkivaltaisen ekstremismin ja terrorismin torjumiseksi. Lisäksi ministerit kuulevat lounaalla eurooppalaisten turvallisuuspalveluiden ajankohtaisen näkemyksen Euroopan turvallisuustilanteesta (laadittu erillinen muistio EU/27/2023-SM-19).

Suomen kanta

Alla olevat kannat on esitetty E-kirjeessä E 15/2021 vp.

Suomi pitää tärkeänä terrorismin torjumiseksi yhteistyötä myös julkisen ja yksityisen sektorin välillä sekä uskonnollisten yhteisöjen kanssa.

Suomi pitää hyvänä, että EU-tasolla tehdään toimenpiteitä laittoman sisällön torjumiseksi verkossa.

Suomi niin ikään suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti hankkeisiin, joilla mahdollistetaan lainvalvonta- ja oikeusviranomaisille kyky toimivaltuuksiensa puitteissa ennalta estää, torjua, tutkia ja saattaa tekijät rikosoikeudelliseen vastuuseen rikoksista. Keinojen sisäisen valvonnan ja riittävän ja riippumattoman laillisuusvalvonnan kehittäminen on tärkeä ja erottamaton osa näitä hankkeita. Rikollisten siirtyessä entistä enemmän verkko-maailmaan, tulee löytää tasapainoisia, tietosuoja- ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavia tapoja liittyen lainvalvontaviranomaisten pääsyyn salattuun tietoon ja digitaaliseen todistusaineistoon.

Terrorismin torjunnassa ajantasainen ja tehokas tietojenvaihto on olennaista.

Suomi pitää tärkeänä, että eri toimijoiden rahoituksen avoimuutta lisätään. On myös tärkeää, että terrorismin tai väkivaltaisen ekstremismin rahoituksen torjuntatoimien osalta huolehditaan niiden tarkasta, objektiivisesta ja tasapuolisesta kohdentamisesta sekä siitä, että toimissa kunnioitetaan perus- ja ihmisoikeuksia.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajan laatimassa keskusteluasiakirjassa kiinnitetään huomiota uusiin väkivaltaisen ekstremismin muotoihin, joita ei aina voida yhdistää tiettyyn ideologiaan ja jotka usein perustuvat salaliittoteorioihin ja joiden taustalla on toisinaan myös valtiollisia toimijoita. Terroristisen ja väkivaltaisen ekstremistisen sisällön leviäminen verkossa edellyttää puheenjohtajan keskustelupaperin mukaan yhteistyötä kolmansien maiden ja kv-organisaatioiden kanssa on keskeistä. Aihe on ollut esillä mm. EU:n ja Yhdysvaltojen välisissä sisäasioita koskeissa tapaamisissa. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa ollaan kuluvan vuoden aikana aloittamassa terrorismin vastaista rakenteellista vuoropuhelua.

Puheenjohtajan laatiman keskustelupaperin sisältö on selostettu alla pääpiirteittäin.

Muuttuva uhkaympäristö

Pj:n keskustelupaperissa todetaan terrorismiuhan olevan Euroopassa edelleen korkea, mutta uhkaympäristö on muuttunut. Suurimman uhan muodostavat yksinäiset toimijat, joilla ei ole selkeää yhteyttä tiettyyn terroristijärjestöön. Islamistinen/jihadistinen terrorismi muodostaa edelleen suurimman uhan. Esiin nostetaan myös väkivaltaisen ekstremismin ja terrorismi, jotka pj:n mukaan ovat kasvussa useassa EU:n jäsenvaltiossa. Ilmiö ammentaa salaliittoteorioista ja sen ideologiset motiivit ovat epäselviä. Systeeminvastaiset ekstremistiset toimijat muodostavat löyhiä verkostoja ja käyttävät toiminnassaan hyväkseen erilaisia kriisejä oman toimintansa pönkittämiseen.

Pj:n laatimassa paperissa kiinnitetään huomiota salattuun tai muilla tavoilla piilossa käytävään viestintään, joka vaikeuttaa lainvalvonta- ja tiedusteluviranomaisten työtä. Myös kryptovaluutat ja lohkoketjuteknologia tarjoavat anonymiteettiä toimijoille verkossa. Tulevaisuuden teknisinä haasteina mainitaan myös 3D-tulostetut aseet, dronit sekä Metaverse.

Pitkittyessään Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan voisi johtaa Eurooppaan kohdistuvan hybriditoiminnan kiihtymiseen, millä voitaisiin pyrkiä ruokkimaan polarisaatiota.

Pj:n paperissa mainitaan yhä useamman alaikäisen tai teini-ikäisen radikalisoituneen viime vuosina. Erityisesti verkossa tapahtuva radikalisaatio sekä väkivaltaisen ekstremistisen materiaalin leviäminen on suuri haaste. Huomiota kiinnitetään myös mielenterveysongelmista kärsiviin henkilöihin, koska nämä ovat haavoittuvassa asemassa ja houkutteleva kohde verkossa toimiville propagandisteille ja rekrytoijille. Huomiota kiinnitetään

myös algoritmisen vahvistamisen (algorithmic amplification) mukanaan tuomiin ongelmiin, koska se voi osaltaan tehostaa ekstremistisen sisällön leviämistä verkossa. Myös riittämättömän sisällön moderointi joillain Internet-alustoilla edellyttää mm. yhteistyötä internet-palveluntarjoajien kanssa.

EU:n ulkopuolisten valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden on p:n mukaan todettu edistävän radikalisoivia ja polarisoivia toimia Euroopassa rahoittamalla erilaisten yhteisöjen toimintaa. EU-maiden tulisi vahvistaa kykyään tunnistaa ja estää tapauksia, joissa julkista rahoitusta käytetään EU:n arvojen vastaiseen toimintaan.

Lopuksi paperissa kiinnitetään huomiota lähivuosina eurooppalaisista vankiloista vapautuviin radikalisoituneisiin vankeihin sekä vierastaistelijoihin, koska nämä voivat muodostaa kasvaneen terrorismiuhan.

Tulevat toimet

P:n paperissa ministereille esitetään seuraavia toimenpiteitä harkittavaksi:

Puututaan edelleen online-ympäristön, erityisesti algoritmisen vahvistamisen ja riittämättömän sisällön moderoinnin mukanaan tuomiin haasteisiin. Digipalvelusäädöstä ja asetusta terroristisen verkkosisällön leviämisen estämisestä verkossa tulisi arvioida. Ongelman kansainvälinen luonne edellyttää tiivistä yhteistyötä kolmansien maiden sekä internet-sektorin kanssa.

Varmistetaan, että perusteilla "going dark" -tematiikkaa pohtiva laaja-alainen asiantuntijaryhmä etenisi työssään sopivien ratkaisujen löytämiseksi.

Selvitetään mahdollisuutta rajoittaa väkivaltaista ekstremismia kannattavien henkilöiden ja organisaatioiden toimintaa mm. sanktioiden avulla. P mainitsee paperissaan erikseen, että toimenpide vaatisi perusteellisen oikeudellisen analyysin.

Olisi varmistettava, että EU:n ulkopuolelta rahoitusta saavat uskonnolliset yhteisöt toimivat EU:n perusarvojen mukaisesti. EU-maiden tulisi vahvistaa kykyään tunnistaa ja estää tapauksia, joissa julkista rahoitusta käytetään EU:n arvojen vastaiseen toimintaan.

Ulkomaisten toimijoiden verkossa levittämään disinformaatioon ja salaliittoteorioihin olisi pystyttävä vastaamaan.

Tiedonvaihtoa terrorismin kohdehenkilöistä olisi tehostettava olemassa olevien tietojärjestelmien puitteissa.

P:n paperissa ministereiltä kysytään ovatko he samaa mieltä keskustelupaperissa esitetyn kanssa ja onko EU:n terrorisminvastaisessa politiikassa joitain käytännöllisiä tai lainsäädännöllisiä haasteita, joihin tulisi vastata.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 31.5.-2.6.2023 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**Taloudelliset vaikutukset****Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät****Asiakirjat**

9425/23 (Combatting violent extremism and terrorism)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mikko Hirvi, SM/PO, mikko.hirvi(a)gov.fi, 0295 488 546

VAHVA-tunnus

EU/27/2023

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/88/2023-SM-7

Patovuori Emma

26.5.2023

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; lainvalvontaviranomaisten digitaaliseen tietoon pääsy ”Going dark”

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8-9.6.2023

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajavaltio Ruotsin aloitteesta ja jäsenvaltioiden tukemana on päätetty perustaa korkean tason kokoonpano käsittelemään kattavasti lainvalvontaviranomaisten pääsyä tietoihin digitaalisella aikakaudella.

OSA-neuvoston sisäasioiden päivänä 8.6. ministerit saavat tilannekatsauksen Ruotsin puheenjohtajuuskaudellaan edistämän hankkeen edistymisestä.

Suomen kanta

Seuraava kanta on E-kirjeestä E 63/2021 vp

Valtioneuvosto jakaa komission tavoitteen lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten työvälineiden ja tiedonkäytön siirtämisestä digiaikaan. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti hankkeisiin, joilla mahdollistetaan lainvalvonta- ja oikeusviranomaisille kyky toimivaltuuksiensa puitteissa ennalta estää, torjua ja tutkia verkossa tapahtuvia rikoksia sekä saattaa tekijät rikosoikeudelliseen vastuuseen rikoksista. Rikollisten siirtyessä entistä enemmän verkkomaailmaan, tulee löytää tasapainoisia, tietosuoja- ja ihmisoikeuksia kunnioittavia tapoja varmistaa lainvalvontaviranomaisten pääsy

salattuun tietoon ja digitaaliseen todistusaineistoon sekä niin lainvalvonta- kuin oikeusviranomaiset kattava ehjä digitaalinen käsittelyketju.

Seuraavat kannat ovat E-kirjeestä E 153/2020 vp

Tulee keskustella menetelmistä, joilla vahva salaus pystytään säilyttämään, mutta samalla mahdollistetaan viranomaisille tietoturvallisesti tarkkarajainen ja oikeasuhtainen pääsy salattuun tietoon ja sähköiseen todistusaineistoon yksittäistapauksissa viranomaisten laissa määriteltyjen tehtävien hoitamiseksi eli rikosten ennalta estämiseksi, tutkimiseksi, rikosoikeudelliseen vastuuseen saattamiseksi, uhrien suojelemiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

On tärkeää selvittää laajassa yhteistyössä viranomaisten, yksityisen sektorin, tutkijoiden, kansalaisyhteiskunnan ja tietosuojasta vastaavien tahojen kanssa, miten tällaiset tekniset mahdollisuudet voidaan viranomaisille luoda. Laajassa yhteistyössä ja läpinäkyvästi etsityt EU-tason ratkaisut ovat tärkeitä, jotta voitaisiin löytää yhteisesti toimivia ratkaisuja, jotka eivät heikennä palveluntarjoajien sähköisten palvelujen kyberturvallisuutta eivätkä estä lainvalvontaviranomaisia estämästä ja tutkimasta vakavia rikoksia.

Kaikkien esitettävien keinojen kohdalla tulee aktiivisesti arvioida suhdetta perusoikeuksiin, kuten yksityisyydensuojaan ja tietosuojaan.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallisessa kokouksessa 26.1.2023 ”Going dark” agendakohdan alla ministerit keskustelivat haasteista, joita oikeus- ja lainvalvontaviranomaiset kohtaavat rikollisuuden torjumiseksi. Näitä haasteita ovat muun muassa tehokaiden lähestymistapojen tarve salatun viestinnän saavuttamiseksi, tarve tehostaa kansainvälistä yhteistyötä todisteiden saatavuuden varmistamiseksi, tarve luoda selkeä kehys tietojen säilyttämisen osalta, lisääntynyt tarve saada tehokkaita välineitä ja menetelmiä sähköisen tiedon epävakauden korjaamiseksi ja ratkaista sijainnittomuuden aiheuttamia oikeudellisia huolenaiheita.

Tietojen saatavuudesta on keskusteltu pitkään, mutta keskusteluja on pääsääntöisesti käyty lokeroituna. Puheenjohtajavaltio ehdottikin 15.2.23 laaja-alaisen korkean tason asiantuntijaryhmän (HLEG) perustamista käsittelemään kattavasti lainvalvontaviranomaisten pääsyä tietoon digitaalisella aikakaudella. Ryhmän tarkoituksena on tarkastella tilannetta laajemmasta näkökulmasta; kyse on myös tasapainosta, joka on löydettävä oikeuden yksityisyyteen ja oikeuden turvallisuuteen välillä.

Yleistä

Puheenjohtajavaltio ehdotuksen pohjalta perustetun korkean tason työryhmän tehtävänä on analysoida viestintätietoja ja niihin pääsyä koskevia haasteita ja ehdottamaan niihin ratkaisuja välttämättömänä toimenpiteenä rikosten ehkäisemisen, paljastamisen, tutkinnan tai syytteen esittämisen turvaamiseksi.

Korkean tason työryhmälle laadittu toimeksianto on selkeä, ajallisesti rajoitettu. Korkean tason työryhmän työllä tavoitellaan suosituksia lainsäädännöllisiksi, ei-lainsäädännöllisiksi tai käytännön toimenpiteiksi sekä yhteisten ja johdonmukaisten lähestymistapojen kehittämiseen käsillä oleviin kysymyksiin.

Korkean tason asiantuntijaryhmän elinkaaren on arvioitu olevan yksi vuosi pidennysmahdollisuudella kesäkuusta 2023 vuoden 2024 puoliväliin. Korkean tason asiantuntijaryhmä hyödyntää olemassa olevaa asiantuntemusta. Siinä otetaan huomioon asiaan kuuluvat tutkimustulokset, EU:n lainvalvonta-asiantuntijaverkoston työ ja aikaisemmat keskustelut asianomaisissa neuvoston kokoonpanoissa ja Euroopan parlamentissa.

Korkean tason asiantuntijaryhmän työskentely tapahtuu kahdella tasolla: (1) itse korkean tason asiantuntijaryhmä, joka kokoontuu täysistunnoissa ja jonka tehtävänä on tarjota yleinen poliittinen näkemys sekä määritellä ja sopia johtopäätökset ja suositukset; ja (2) erityistyöryhmät tutkimaan korkean tason asiantuntijaryhmän yksilöimiä erityiskysymyksiä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 31.5.-2.6.2023 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

9369/2023

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Emma Patovuori, SM/PO, emma.patovuori[at]gov.fi, 0295 488 303

VAHVA-tunnus

EU/88/2023

Liitteet

-

Viite

-

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/27/2023-SM-21

Hirvi Mikko

26.5.2023

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8. - 9.6.2023; Venäjän hyökkäys Ukrainaan; vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen ja ukrainalaispakolaisten tilanne EU:ssa

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

-

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Sisäasioiden päivänä 8.6.2023 ministerit saavat tilannekatsauksen EU:n ja Ukrainan välisestä sisäisen turvallisuuden vuoropuhelusta sekä tilapäisestä suojelusta. Lisäksi komissaari Johansson informoi ministereitä toukokuussa Kiovaan suuntautuneesta vierailustaan.

Ukrainan kanssa päätettiin aloittaa sisäisen turvallisuuden rakenteellinen vuoropuhelu lokakuussa 2022 pidetyssä OSA-neuvostossa. Edellinen tilannekatsaus vuoropuhelusta saatiin maaliskuun 2023 OSA-neuvoston kokouksessa.

Lisäksi asiakohdassa on tarkoitus käsitellä Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämän sodan vuoksi pakenemaan joutuneiden ukrainalaispakolaisten tilannetta Euroopan unionissa.

Suomen kanta

Suomen kanta perustuu UTP-jatkoselvitykseen UTPJ 59/2022 vp (UTP 5/2014 vp)

Suomi tuomitsee jyrkästi Venäjän hyökkäyksen Ukraina. Venäjän hyökkäys kohdistuu Ukrainaan, mutta myös koko Euroopan turvallisuusjärjestystä vastaan. Venäjän hyökkäys on räikeä kansainvälisen oikeuden loukkaus. Venäjän tulee välittömästi pysäyttää sota-toimet ja lopettaa toimet miehittämiensä alueiden liittämiseksi Venäjään. Suomi tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Suomi vastaa Venäjän toimiin osana Euroopan unionia.

On myös tarpeen varautua Ukrainan tilanteen mahdollisiin vaikutuksiin unionin sisäiselle turvallisuudelle. (SM2022-00096)

Alla olevat kannat esitetty U-kirjelmässä U 36/2022 vp

Suomi kantaa osana unionia vastuunsa Ukrainan tilanteen muuttoliikevaikutuksista ja erityisesti sotaa pakenevien ihmisten suojelemisesta.

Tilapäisen suojelun direktiivi tarjoaa yhtenäisen eurooppalaisen ratkaisun, jonka avulla Ukrainasta sotaa pakeneville ihmisille taataan jäsenmaissa välitöntä suojaa ja yhdenmukainen asema. Suomi on sitoutunut tarjoamaan tilapäistä suojelua neuvoston täytäntöönpanopäätöksen ja sitä täydentävän valtioneuvoston päätöksen piiriin kuuluville henkilöille. Osana EU:n jäsenvaltioiden yhteisiä toimia sotaa pakenevien ihmisten auttamiseksi Suomella on valmius ottaa vastaan tilapäisen suojelun piiriin kuuluvia henkilöitä myös siirtämällä muista maista sen mukaisesti, miten Suomen vastaanottovalmius ja sen ylöspäin skaalaus mahdollistavat.

Pääasiallinen sisältö

Venäjän hyökkäys Ukraina: vaikutuksen sisäiseen turvallisuuteen

Ukrainan ja EU:n välinen sisäisen turvallisuuden vuoropuhelu päätettiin aloittaa OSA-neuvoston kokouksessa 14.10.2022. Vuoropuhelun tavoitteena on vastata Venäjän hyökkäyksen aiheuttamiin mahdollisiin sisäisen turvallisuuden uhkiin. Dialogin tarkoituksena on tehostaa operatiivista yhteistyötä neljällä avainsektorilla: rajaturvallisuus, aseiden salakuljetus, ekstremistiset vierastaistelijat sekä muut sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvat riskit. Vuoropuhelua ohjaavat ja EU:n terrorisminvastainen koordinaattori (EU CTC) sekä Euroopan komissio yhdessä EU:n ulkosuhdepalvelun sekä EU:n puheenjohtajamaan kanssa. EU:n sisäasioiden virastot, erityisesti Europol, Frontex, Eurojust tukevat vuoropuhelun käytännön toimeenpanoa. Myös EU:n Ukrainassa toimiva siviilikriisinhallintaoperaatio (EUAM Ukraine) sekä EU:n Ukrainassa ja Moldovassa toimiva rajaturvallisuusoperaatio (EUABM to Moldova and Ukraine) tukevat vuoropuhelun toimeenpanoa omien mandaattiansa puitteissa.

Vuoropuhelu on ollut rakentavaa ja Ukraina on sitoutunut siihen korkealla poliittisella tasolla. Edellinen kokous järjestettiin ministeritasolla maaliskuun lopulla ja seuraavaa kokousta suunnitellaan tuleville kuukausille.

Komissaari Johansson vieraili virkamiesvaltuuskunnan kanssa Kioassa 11.5.2023. Tapamisissa Ukrainan viranomaisten kanssa keskusteltiin yhteistyön kehittämisestä yleisesti. Sisäisen turvallisuuden vuoropuhelun puitteissa on tehostettu mm. poliisiyhteistyötä. Europol on sijoittanut virkailijoitaan Ukrainan naapurimaihin. Ukraina on lähettämässä toisen yhdyshenkilön Europolin päämajaan. Frontexin ja Ukrainan rajaviranomaisten välillä solmitusta 12meur avustussopimuksesta on käytetty puolet. Avustussopimuksen tarkoituksena on tukea Ukrainan rajaviranomaisten teknisiä valmiuksia erityisesti Ukrainan länsirajalla. Yhteistyötä on tehty myös mm. pienaseiden leviämisen torjumisen tukemisessa. Ukraina on aloittanut kadonneita ja varastettuja aseita koskevien tietojen toimittamisen Europolille ja alkaa pian jakaa tietoa takavarikoiduista aseista. EU on tukenut

Ukrainaa uuden aserekisterin luomisessa ja se otetaan käyttöön lähiaikoina. Ukrainassa tulee kesäkuussa 2023 voimaan laki, joka velvoittaa kansalaiset rekisteröimään ampuma-aseet. Frontex on järjestämässä koulutusta ampuma-aseiden etsintään liittyen.

Moldova

EU tukee Moldovaa sisäisen turvallisuuden sektorilla perustamansa sisäisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden tukikeskuksen kautta. Lisäksi EU on käynnistänyt 24.4.2023 yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) siviilioperaation Moldovassa (EUPM Moldova). Siviilioperaation tavoitteena on vahvistaa Moldovan turvallisuusalan häiriönsietokykyä seuraavilla aloilla: kriisinhallinta, hybridiuhat, kyberturvallisuus, ulkomaisen tiedustelumanipuloinnin ja häirinnän torjunta.

EU:n sisäisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden tukikeskus Moldovassa

Tukikeskus (EU Support Hub for Internal Security and Border Management in Moldova) perustettiin heinäkuussa 2022. Keskus tukee EU:n ja sen OSA-sektorin virastojen, jäsenvaltioiden ja Moldovan välistä yhteistyötä. Tavoitteena tehostaa EU:n ja sen jäsenvaltioiden Moldovalle antamaa tukea ja kartoittaa Moldovan viranomaisten tarpeita lainvalvonnan ja rajaturvallisuuden kehittämisen suhteen.

Tukikeskuksen viimeisin kokous järjestettiin Moldovan pääkaupungissa Chisinaussa 10.5.2023. Aiheena oli terrorismin vastainen yhteistyö. Suunnitteilla on perustaa kaksi väliaikaista työryhmää, jotka keskittyisivät laajamittaisiin takavarikoihin, erityisesti aseiden suhteen, sekä hybridiuhkiin, jota työtä tehtäisiin yhteistyössä Moldovassa toimivan EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan siviilioperaation kanssa.

Sisäisen turvallisuuden komitea (COSI) käsitteli 16.5. pidetyssä kokouksessaan Ukrainan sodan turvallisuusvaikutuksia, jotka todettiin toistaiseksi vähäisiksi, mutta asiaa on seurattava jatkuvasti. Lisäksi Ukrainan viranomaisille on tarjottava jatkuvaa aineellista tukea sekä koulutusta. Moldovassa käynnistynyttä YUTP-operaation toimintaa olisi seurattava mahdollisten synergioiden löytämiseksi OSA- ja YUTP-sektoreiden välillä.

Ukrainalaispakolaisten tilanne EU:ssa

Venäjän hyökkäyksen vuoksi lähes 8,2 miljoonaa ihmistä on joutunut pakenemaan Ukrainasta naapurimaihin ja EU-alueelle. IOM:n mukaan maan sisäisiä pakolaisia on tällä hetkellä noin 5,4 miljoonaa.

EU-alueelle saapuvien pakolaisten määrä on ollut kevään ajan pienessä laskussa. Yhteensä tilapäisen suojelun hakemuksia on EU-alueella aktiivisena tällä hetkellä noin 4 miljoonaa. Eniten rekisteröintejä on tehty Puolassa, Saksassa ja Tšekissä. Suomessa on rekisteröity 1,3 % EU-alueella tilapäistä suojelua hakeneista.

Ukrainalaisten liike Ukrainasta EU-maihin ja takaisin jatkuu aktiivisena. Siitä, kuinka moni on palannut Ukrainaan pysyvästi, ei ole selkeää tilannekuvaa.

Suomessa yhteensä noin 54 400 ukrainalaista on jättänyt tilapäisen suojelun hakemuksen (tilanne 24.5.), joista kuluvana vuonna noin 7 700. Myös Suomessa hakijamäärä on hievan pienentynyt, ollen kuitenkin viikkotasolla edelleen noin 300–400. Vastaanottojärjestelmässä ukrainalaisia on tällä hetkellä noin 39 600. Järjestelmästä on poistunut noin 13 900 ukrainalaista, joista noin 700 kuntaan muuton vuoksi. Loput ovat todennäköisesti poistuneet maasta, suurin osa joko takaisin Ukrainaan tai muualle EU-alueelle.

Kuluvana vuonna Suomeen arvioidaan saapuvan noin 20 000–30 000 ukrainalaista tilapäisen suojelun hakijaa. Hakijoiden määrään vaikuttavat muun muassa sodan kesto ja

laajuus, Ukrainan humanitaarisen tilanteen kehittyminen, ukrainalaisten liike EU-maiden välillä sekä jäsenmaiden vastaanottokapasiteetin kestävyys.

Ukrainalaisten kotikunnan hakeminen jatkuu hyvin maltillisesti. Toistaiseksi kotikunnan on saanut noin 4 160 tilapäistä suojelua saavaa henkilöä. Tilapäisen suojelun hakijoista noin 35 500:lla on oikeus hakea kotikuntaa ja siirtyä kuntiin vuoden 2023 aikana.

EU:n direktiiviin perustuva tilapäinen suojelu jatkuu tällä hetkellä 4.3.2024 saakka, jonka jälkeen sitä on mahdollista jatkaa vielä vuodella eteenpäin. Tämän jälkeen ratkaisuihin vaikuttavat Ukrainan sotilaallinen tilanne ja se, ovatko EU-tason ratkaisut tämän vuoksi vielä tarpeen ja mahdollisia. Sodan päättyessä ja tilapäisen suojelun lakatessa on kansallisin ratkaisuin varmistettava sekä ukrainalaisten mahdollisuus palata Ukrainaan että mahdollisuus jatkaa sujuvasti oleskelua Suomessa muulla kuin tilapäisen suojelun perusteella. Konkreettista keskustelua tilapäisen suojelun jatkamisesta maaliskuuhun 2025 ja toimista sen jälkeen ei ole vielä aloitettu.

EU:ssa Ukrainan tilanteen muuttoliikevaikutuksia käsitellään pääasiassa kolmella foorumilla: (1) strategiseen keskusteluun keskittyvä neuvoston kriisimekanismi IPCR, (2) komission hallinnoima varautumis- ja kriisinhallintaverkosto Blueprint Network ja (3) komission Ukrainan tilannetta varten perustama solidaarisuusfoorumi (Solidarity Platform), jonka puitteissa keskustellaan jäsenmaiden tukitoimien tarpeista ja niihin vastaamisesta. Kymmenen kohdan suunnitelman toimeenpanoa koordinoidaan erityisesti IPCR-mekanismissa ja solidaarisuusfoorumilla.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 31.5.-2.6.2023 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

9334/23 (Russia's aggression against Ukraine: Implications for Internal Security)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mikko Hirvi, SM/PO, mikko.hirvi(a)gov.fi, 0295 488 546

Mari Jaakkola, SM/MMO, mari.jaakkola(a)govsec.fi, 0295 488 538

VAHVA-tunnus

EU/27/2023

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; muuttoliikkeen ulkoinen ulottuvuus, mukaan lukien Tunisian tilanne

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.–9.6.2023 on tarkoitus käsitellä muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta, mukaan lukien Tunisian tilannetta. Keskustelun tueksi ei ole muistiota valmisteltaessa jaettu asiakirjaa tai taustakysymyksiä. Puheenjohtajalta saatujen alustavien tietojen perusteella kyseessä on päivitys ja infokohta ulkoisesta ulottuvuudesta. Keskustelua ei odoteta, mutta ministerit voivat puhua niin halutessaan.

Suomen kanta

Seuraavat maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksessa etenemistä koskevat kannat on määritetty E-kirjeessä E 125/2020 vp ja sitä koskevassa E-jatkokirjeessä EJ 4/2022' vp.

On tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja edistää niiden kautta EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan. Kumppanuuksissaan EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että myös kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka olisi kansainvälistä oikeutta ja ihmis-oikeuksia kunnioittavaa. Laillisten väylien kehittäminen ja niiden saavutettavuus myös

kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille on tärkeä osa kokonaisvaltaista ja kestävää EU:n maahanmuuttopolitiikkaa.

Pääasiallinen sisältö

Muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden saralla pyritään kehittämään kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Maaliskuun 2023 Eurooppa-neuvosto antoi vahvan tuen muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden toimille, ja päätelmissä kehoitettiin muun muassa ottamaan eri politiikka-alojen keinot käyttöön muuttoliiketaivoitteissa, muuttoliikereittejä koskevien toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoon, paluiden tehostamiseen ja laillisten väylien kehittämiseen.

Tammi-huhtikuussa havaittujen rajanylitysten määrä on korkeimmalla tasollaan sitten vuoden 2016 vastaavan ajanjakson. Frontexin mukaan EU:n ulkorajoilla on huhtikuun loppuun mennessä havaittu yli 80 000 laitonta rajanylitystä tai sen yritystä. Keskisen Välimeren reitti on tällä hetkellä vilkkain muuttoliikereitti, missä heijastuu tämänhetkinen monen Pohjois-Afrikan maan huolestuttava taloudellinen ja yhteiskunnallinen tilanne. Keskisen Välimeren reitillä on tammi-huhtikuussa havaittu yli 42 000 laitonta rajanylitystä. Määrä on lähes kolminkertainen edellisen vuoden vastaavaan ajanjaksoon verrattuna. Reitillä Tunisia on korvannut Libyan pääasiallisena lähtömaana. Tunisiassa lähtöjä ovat lisänneet heikentynyt taloudellinen tilanne, poliittinen epävakaus ja kiristyneet asenteet maassa olevia siirtolaisia kohtaan. Suurin osa tulijoista on Norsunluurannikon, Guinean ja Pakistanin kansalaisia. Tammi-maaliskuussa Tunisian kansalaisten saapuminen Italiaan lisääntyi 106 % verrattuna samaan ajanjaksoon viime vuonna. Myös Tunisian kansalaisten turvapaikkahakemukset EU-maissa jatkavat kasvuaan. Suurin osa hakemuksista on jätetty Italiassa ja Itävallassa.

EU rakentaa muuttoliikekumppanuutta Tunisian kanssa monella saralla. Tarkoituksena on perustaa maahanmuuttajien salakuljetuksen vastainen operationaalinen kumppanuus. Kumppanuuteen kuuluisi myös merirajojen ja Tunisian etelärajojen turvaaminen. Yhteistyötä vahvistetaan myös paluiden, takaisinoton ja uudelleenkotoutumisen saralla. Lisäksi EU pyrkii rakentamaan Tunisian kanssa ns. osaamiskumppanuutta, jossa tuetaan työperäistä maahanmuuttoa halukkaisiin EU:n jäsenmaihiin.

Muilla reiteillä on ollut laskua vuodentakaiseen verrattuna. Länsi-Balkanin reitillä on havaittu huhtikuun loppuun mennessä hieman yli 22 000 laitonta rajanylitystä. Vuonna 2022 reitti oli vilkkain muuttoliikeväylä unioniin, mutta loppuvuodesta rajanylitykset kääntyivät laskuun lähinnä alueen maiden viisumipolitiikan muutosten takia. Itäisellä Välimerellä laskua on ollut 31 prosenttia viime vuoden tammi-huhtikuuhun verrattuna (alle 8 000 laitonta rajanylitystä). Kreikan ohella painetta kohdistuu edelleen myös Kyprokselle. Myös läntisen Välimeren ja Atlantin reiteillä maahantulo on vähentynyt vuodentakaisesta, Välimerellä 15 prosenttia ja läntisen Afrikan reitillä lähes puolet edellisvuotta vähemmän. Reittien kautta on tehty vuoden 2023 aikana reilut 6 000 laitonta rajanylitystä, ja suurin osa tulijoista on Marokon, Norsunluurannikon ja Senegalin kansalaisia.

Muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta koskevassa keskusteluissa on noussut viime aikoina keskeisesti esille muun muassa räätälöidyt kumppanuudet, tarve tehostaa ulkosuhdeyheteistyötä ja koordinaatiota, paluiden ja takaisinottoyhteistyön tehostaminen kannustimien, muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttaminen sekä laillisten väylien edistäminen. Paluuyhteistyössä mahdollisia vipuvarsia ovat viisumivipuvarsi (viisumisäännösten

25a) sekä neuvottelussa oleva tullietuusjärjestelmä GSP (Generalised Scheme of Preferences), johon on ehdotettu takaisinottoyhteistyön ehdollisuutta.

Eri rahastoilla ja rahoitusinstrumenteilla on muuttoliikkeen ulkosuhteissa tärkeä rooli, joka nousee esille rahoituskehityksen väliaikaistarkastelussa. EU:n naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen (NDICI-Global Europe) väliarvio tullaan valmistelemaan vuoden 2023 aikana ja se toimitetaan Euroopan parlamentille alkuvuodesta 2024. Global Europe (NDICI-GE) -rahoituksesta 14 prosenttia käytettiin muuttoliiketoimiin vuonna 2021 (tavoitetaso 10 prosenttia). Yhteensä Global Europe -rahoitus on 79,5 miljardia vuosille 2021–2027. Rahoitusta voidaan käyttää esimerkiksi palanneiden uudelleenkotoutumisen tukemiseen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 31.5.–2.6.2023 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Saila Heinikoski, SM/MMO, p. 0295 488 619
Anne Lamminmäki, VNK, p. 0295 160 129

VAHVA-tunnus

EU/85/2023

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet -**Viite** -

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/89/2023-SM-3

Wagello-Sjölund Wivi-Ann

22.5.2023

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Neuvoston päätelmät koskien yhteiskunnan kokonaisvaltaisen kriisinsietokyvyn vahvistamista siviilivalmiuden osalta kattuen CBRN-uhkia koskevat valmiudet

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.-9.6.2023 on tarkoitus hyväksyä päätelmät koskien yhteiskunnan kokonaisvaltaisen kriisinkestävyysvahvistamista siviilivalmiuden osalta ml. varautumisen CBRN-uhkia (kemialliset, biologiset, säteily- ja ydinuhat) vastaan. Asiaa on käsitelty neuvoston Prociv-työryhmässä kevään 2023 aikana.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä neuvoston päätelmät.

Seuraavat kannat on esitetty eduskuntaselvityksessä E 60/2022 vp:

Suomi katsoo, että unionin kriisivarautumisen tulee olla horisontaalista, kaikki relevantit politiikka-alat kattavaa, hyvin koordinoitua ja siinä tulee varautua erilaisiin, eri EU:n alueille tai koko EU:ta koskeviin sekä myös yhtäaikaisiin kriiseihin.

Kriisivarautuminen on laaja kokonaisuus, joka kattaa suuren määrän eri politiikka-aloja, joilla tehtävät päätökset ja toimet vaikuttavat kokonaisuuteen. Suomi katsoo, että kokonaisturvallisuusajattelua, jossa varautumista kehitetään koko yhteiskunnan voimavaroin,

huomioiden myös väestön henkinen kriisinsietokyky, tulisi edistää EU-tasolla. Tässä tärkeässä asemassa ovat myös yksityinen sekä kolmas sektori.

Suomi pitää erittäin tärkeänä, että kriisivarautumistyö on EU-tasolla hyvin koordinoitua ja yhteensovitettoa, siiloissa varautumisen sijaan. EU:n kriisivarautumisen tulisi muodostaa koherentti kokonaisuus, jossa eri toimet täydentävät toisiaan ja päällekkäisyyksiä vältetään. Myös koordinaation ja tiedonvaihdon kehittäminen EU-toimielinten, erityisesti neuvoston, komission ja EU:n ulkosuhdehallinnon välillä on tärkeää. Lisäksi olemassa olevia kriisi- ja hätätilannetta käsitteleviä toimielimiä ja menetelmiä tulee kehittää. Esimerkiksi EU:n pelastuspalvelumekanismista on viime vuosina tullut yksi keskeisimmistä kriisivarautumisen ja kansainvälisen avunannon välineistä, jonka merkitys on korostunut Covid-19-kriisin ja Ukrainan sodan aikana. Tulisi varmistaa, että kyseisen kaltaisia toimivia mekanismeja hyödynnetään ja kehitetään, eikä luoda uusia päällekkäisiä rakenteita.

Pääasiallinen sisältö

Päätelmissä todetaan viime vuosien kriisit, jotka ovat entistä enemmän rajat-ylittäviä, pitkäaikaisia ja yhtäaikaista, kuten pandemia, Venäjän hyökkäys Ukrainaan, metsäpalot, tulvat ja muut luonnonkatastrofit ja todetaan tarve entistä tehokkaammalle ja koordinoitummalle kokonaisturvallisuusmallille (whole-of-society) kriisivarautumisessa. Euroopan neuvosto on joulukuun 2021 päätelmissään (EUCO 22/21) korostanut tarvetta vahvistaa kriisivarautumista, huomioiden laajasti erilaiset kriisit sekä seuraamaan EU:n resilienssin vahvistamista, erityisesti niillä aloilla, joilla on haavoittuvuuksia. Tämän lisäksi on neuvostossa vuoden 2022 alussa hyväksytty päätelmät koskien ilmastomuutosten vaikutusta siviilivalmiusalaan (7146/22). Kansalaisten oma kriisinvastekyky on entistä tärkeämpää.

EU:n pelastuspalvelumekanismista on viime vuosina tullut yksi keskeisimmistä kriisivarautumisen ja kansainvälisen avunannon välineistä. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on aiheuttanut tähän asti suurimman siviilimateriaaliavun koordinaatiotarpeen. Päätelmissä todetaan mekanismin ensisijaisuus tulevaisuudessa materiaaliavustusoperaatioissa. Komission pelastuspalveluasioden ja humanitaarisen avun pääosaston (DG ECHO) yhteydessä toimiva koordinaatio- ja tilannekeskus ERCC:n sekä neuvoston poliittisen kriisitoiminnan integroitujen järjestelyiden IPCR:n (Integrated Political Coordinated Response arrangements) tärkeä työ huomioidaan myös.

Neuvoston päätelmissä viitataan komission helmikuussa 2023 annettuihin ei-sitoviin EU:n katastrofivalmiuden ja palautuvuuden tavoitteisiin (ns. resilienssitavoitteet), joiden tarkoituksena on vahvistaa EU:n yleistä häiriönsietokykyä erityisesti siviilivalmiuden alalla. Päätelmissä viitataan tarpeeseen yhteensovittaa työtä muiden vastaavien EU- ja kansainvälisten työkokonaisuuksien kanssa huomioiden erityisesti EU:n kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annetun direktiivin (CER, Critical Entities Resilience Directive), YK:n Sendain strategian katastrofiriskeistä 2015-2030 (Sendai Framework on Disaster Risk Reduction) sekä Naton siviilivalmiuden seitsemän perusvaatimusta (seven baseline requirements). Päätelmissä todetaan, että EU-Nato-yhteistyö toteutuu yhteisesti sovitussa rakenteellisessa vuoropuhelussa. Päätelmissä viitataan erityisesti nk. ”preparEU”-tavoitteeseen, eli yleiseurooppalaiseen katastrofivalmiutta ja -palautuvuutta koskevaan tiedotusohjelmaan katastrofien ehkäisemisestä ja niihin varautumista koskevan tietoisuuden lisäämiseksi EU:n kansalaisten jokapäiväisessä elämässä.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuotoja tarkastellaan asteittaisesti tavoitteena lisätä yksityisen sektorin osallistumista ennakointiin ja varautumiseen.

CBRN-valmiuden osalta päätelmissä korostetaan tarvetta vahvistaa CBRN-valmiuksia sekä unionissa että jäsenvaltioissa sekä Ukrainassa. Päätelmissä todetaan, että on tarvetta lisätä CBRN-kapasiteetteja myös pelastuspalvelumekanismin keskitettyyn varautumisjärjestelmään, eli nk. ”pooliin”.

Jäsenvaltioita kehoitetaan tiivistämään yhteistyötä neuvostossa CBRN-uhkiin varautumisessa sekä kehittämään myös tällaisten tilanteiden viestintää, jossa voidaan hyödyntää IPCR:n puitteissa toimivaa epävirallista kriisitiedotusverkkoa (Crisis Communicator's Network, CCN). CBRN-harjoituksia ja niihin osallistumista tulisi lisätä. Komission tulisi vastata sekä lyhyen että pitkän aikavälin CBRN -toimiin.

Lyhyellä aikavälillä on muun muassa tärkeää vahvistaa varhaisvaroitusjärjestelmäkapasiteettia yhdessä relevanttien kansainvälisten tahojen kanssa. On tärkeää käydä CBRN-tilannekuvakeskusteluja jäsenvaltioiden ja osallistuvien maiden kanssa sekä selvittää mahdollisuutta toimittaa säännöllistä ja ajantasaista CBRN-tietoa jäsenvaltioille. Komission tulisi kehittää ja nopeuttaa CBRN-kapasiteettien sertifikaattiprosessiaan sekä jatkaa rescEU-kapasiteettien hankintojen vahvistamista. Komission tulisi, tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, kehittää voimassa olevia koulutustoimenpiteitä huomioiden virtuaalinen koulutusmahdollisuus.

Komission on pidemmällä aikavälillä tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa selvitettävä CBRN-kapasiteettivajetta sekä saatava parempi tilannekuva kapasiteettitarpeista laaja-alaisessa ja mahdollisesti rinnakkaisissa CBRN-onnettomuustilanteissa. Tämän lisäksi on selvitettävä, miten voidaan lisätä pidemmän aikavälin CBRN-kyvykkyyksien saatavuutta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

EU:n perustamissopimuksen artikla 196, joka kannustaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä toimissa, joilla on tarkoitus ehkäistä ennalta luonnon tai ihmisen aiheuttamia suur-onnettomuuksia ja suojautua niiltä sekä perustamissopimuksen artikla 222, jonka perusteella unioni sekä sen jäsenvaltiot toimivat yhteisvastuun hengessä, mikäli joku jäsenvaltiosta joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 31.5.-2.6.2023 (kirjallinen menettely)
Kirjallinen käsittely kriisivarautumis- ja hybridiasioiden EU13 -jaostossa 5.-9.5.2023.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaalla ei ole toimivaltaa asiassa.

Taloudelliset vaikutukset

Päätelmillä ei ole taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

WK 5251/2023

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Wivi-Ann Wagello-Sjölund, SM/Pelastusosasto, p. 050 456 3698

VAHVA-tunnus

EU/89/2023

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/730/2022-OM-19

Koivukoski-Kouhia Piritta

16.5.2023

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Anti-SLAPP direktiivi

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

U 55/2022 vp, UJ 4/2023 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajan tavoitteena on neuvoston yleisnäkemyksen hyväksyminen OSA-neuvostossa 8.-9.6.2023. Neuvottelut jatkuvat tämän jälkeen neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä trilogieissa.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen.

Suomen kanta on muodostettu valtioneuvoston U-kirjelmän U 55/2022 vp käsittelyn yhteydessä:

Suomi on sitoutunut edistämään perus- ja ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista kokonaisvaltaisesti ja painottaen ennaltaehkäiseviä toimia. Suomi pitää tärkeinä myös toimia, joilla edistetään tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta. Direktiivissä ehdotettu menettely oikeussuojakeinojen käyttämiseksi on kuitenkin melko raskas. Direktiivillä tulee pyrkiä vähimmäissääntelyyn, joka on riittävän joustavaa ja jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa sääntelyn tavoitteiden toteuttamiseen kansallisella tasolla. Esimerkiksi vakuutta koskevan sääntelyn tarve tulee jättää jäsen-

valtioiden kansalliseen harkintaan, koska ehdotus voi olla ongelmallinen oikeuden saatavuuden kannalta. Suomi suhtautuu kielteisesti myös ehdotukseen ns. varoittavista seuraamuksista.

Suomi on täydentänyt aikaisempia kantojaan jatkokirjelmän UJ 4/2023 vp käsittelyn yhteydessä seuraavasti:

Suomi voi kokonaisharkintaan perustuen hyväksyä puheenjohtajavaltion laatiman kompromissiehdotuksen, koska useimmat Suomen neuvottelutavoitteista ovat toteutumassa, Neuvottelujen aikana tehdyt Suomen kannalta myönteisimmät muutokset neuvotteluihin säädöksiin koskevat oikeussuojakeinojen joustavampaa käyttämistä ja kantajalle määrättäviä seuraamuksia. Suomen alkuperäisistä neuvottelutavoitteista poiketen direktiivissä ei määriteltäisi rajatylittäviä vaikutuksia, eikä vakuutta koskevaa sääntelyä jätettäisi kokonaan kansalliseen harkintaan. Vakuutta koskeva säännös on kuitenkin muuttunut joustavammaksi ja siinä huomioidaan aikaisempaa paremmin oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Pääasiallinen sisältö

SLAPP-aloite on demokratiatoimintasuunnitelmaan sisältyviä toimi, jonka tavoitteena on vahvistaa tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja vapautta unionissa. SLAPP-direktiivillä annettaisiin vähimmäissäännökset strategisia häirintätarkoituksessa nostettuja siviilikanteita vastaan. Direktiivillä pyritään tarjoamaan tuomioistuimille tehokkaat keinot käsitellä SLAPP-kanteita, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia, ja kanteiden kohteille keinoja puolustaa itseään. Näin suojattaisiin julkista osallistumista harjoittavia henkilöitä, erityisesti toimittajia ja ihmisoikeusaktivisteja, ilmeisen perusteettomilta ja aiheettomilta kanteilta.

Direktiiviehdotuksen mukaan vastaaja eli SLAPP-kanteen kohde voisi hakea tuomioistuinta muun muassa kanteen hylkäämistä, vakuutta oikeudenkäyntikulujen tai oikeudenkäyntikulujen ja vahinkojen varalta sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista. Tuomioistuimen tulisi voida päättää prosessin varhaisessa vaiheessa häirintätarkoituksessa nostetun kanteen hylkäämisestä. Lisäksi tuomioistuimen tulisi voida määrätä ns. varoittavia seuraamuksia tai muita asianmukaisia toimenpiteitä ilmeisen perusteettoman kanteen nostaneelle.

Neuvottelujen kuluessa direktiiviehdotukseen on tehty muutoksia, jotka ovat Suomen kannalta myönteisiä. Nyt hyväksyttävänä olevassa yleisnäkemyksessä säännökset oikeussuojakeinojen käyttämisestä ovat kokonaisuudessaan joustavampia kuin alkuperäisessä ehdotuksessa. Esimerkiksi menettely kanteen hylkäämisestä varhaisessa vaiheessa on muuttunut kevyemmäksi ja kansalliset erityispiirteet paremmin huomioivaksi. Varoittavien seuraamusten sijaan tuomioistuimet voisivat määrätä ilmeisen perusteettoman kanteen nostaneelle myös muita asianmukaisia toimenpiteitä. Direktiivissä ei määriteltäisi toimenpiteitä, vaan jäsenvaltioilla olisi harkintavaltaa siinä, mitä toimenpiteitä pidettäisiin tarkoituksenmukaisina. Suomen alkuperäisistä neuvottelutavoitteista poiketen vakuutta koskevaa sääntelyä ei jätettäisi kokonaan kansalliseen harkintaan. Vakuutta koskeva säännös on kuitenkin muuttunut joustavammaksi ja siinä huomioidaan aikaisempaa paremmin oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lisäksi direktiivin sanamuodot ovat muuttuneet yleisesti selkeämmiksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 81 artiklan 2 kohdan f alakohta, tavallinen lainsäätämismenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta on JURI, raportoiija Tiemo Wölken (DE, S&D). Lausuntovaliokuntia ovat CULT ja LIBE.

Asiaa on tämän hetken tiedon mukaan tarkoitus käsitellä täysistunnossa heinäkuussa 2023.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 31.5.-2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Eduskuntakäsittely

Lakivaliokunta on U-kirjettä koskevassa lausunnossaan 20.9.2022 LaVL 23/2022 vp yhtynyt valtioneuvoston kantaan seuraavin täydennyksin: Direktiivillä tulee pyrkiä vähimmäissääntelyyn, joka on riittävän joustavaa ja jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa sääntelyn tavoitteiden toteuttamiseen kansallisella tasolla. Rajatylittävät vaikutukset tulee määritellä mahdollisimman selvästi. Erityistä huomioita lakivaliokunta on kiinnittänyt Suomen prosessioikeudelle vieraisiin säännösehdotuksiin kantajalle asetettavasta vakuudesta ja varoittavista seuraamuksista. Lakivaliokunnan mukaan vakuutta koskevan sääntelyn tarve tulee jättää jäsenvaltioiden kansalliseen harkintaan.

U-jatkokirjelmän käsittely on kesken eduskunnassa. Lakivaliokunta on U-jatkokirjelmää koskevassa lausunnossaan 16.5.2023 LaVL 1/2023 vp yhtynyt valtioneuvoston täydennyksen kantaan.

Suuri valiokunta 2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotus koskee lainkäyttöön liittyvää sääntelyä, joten se kuuluu valtakunnan lainsäädäntöön Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaisesti.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiivillä pyritään luomaan tuomioistuimille keinoja puuttua perusteettomiin kanteisiin ja estää oikeuden väärinkäyttöä, eikä sillä arvioida olevan valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Direktiiviehdotus aiheuttaisi muutostarpeita yleisten tuomioistuinten prosessisäännöksiin. Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin siviili- ja kauppaoikeudellisiin asioihin, joilla olisi rajatylittäviä vaikutuksia. Mahdollista olisi säätää uusi prosessilaki, jota sovellettaisiin ainoastaan direktiivissä tarkoitettuihin, rajatylittäviä vaikutuksia sisältäviin SLAPP-kanteisiin. Direktiivillä on kuitenkin tarkoitus luoda menettelytakeita, jotka koskevat siviiliprosessioikeuden peruskysymyksiä kuten ilmeisen perusteettoman kanteen hylkäämistä,

oikeudenkäyntikuluvastuuta ja turvaamistoimien hakemista. Mahdollista siten on, että direktiivin edellyttämät muutokset tehtäisiin kansallisiin prosessisäännöksiin.

Asiakirjat

9263/23 (yleisnäkemys 17.5.2023)
KOM(2022) 177 lopullinen

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Piritta Koivukoski-Kouhia / OM, 02951 50026

VAHVA-tunnus

EU/730/2022

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/1589/2022-OM-23

Kanerva Janne

25.5.2023

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Direktiivi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

U 108/2022 vp, UJ 5/2023 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio teki 19.12.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta. Puheenjohtajavaltio Ruotsi on edennyt nopeasti direktiiviehdotuksen käsittelyssä.

Puheenjohtajan tavoitteena on neuvoston yleisnäkemyksen hyväksyminen OSA-neuvostossa 8.-9.6.2023. Neuvottelut jatkuvat tämän jälkeen neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä trilogieissa.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen.

Suomen kanta on muodostettu valtioneuvoston U-kirjelmän U 108/2022 vp käsittelyn yhteydessä:

Valtioneuvosto pitää ihmiskaupparikosten vakavuuden vuoksi tärkeänä ihmiskaupan torjunnan sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen, auttamisen ja tukemisen tehokkuutta, johon komission ehdottamat muutokset liittyvät.

Valtioneuvosto toteaa, että ihmiskaupparikoksen määritelmää koskeva, pakkoavioliittoon ja laittomaan lapseksiottamiseen liittyvä ehdotettu muutos ei laajenna direktiivin soveltamisalaa, kun otetaan huomioon direktiivin johdantokappaleissa jo todettu. Sellainen muutos kuitenkin selkeyttää ihmiskaupparikoksen ulottuvuutta EU-tasolla.

Valtioneuvosto toteaa, että sinällään ihmiskaupan uhrien palvelujen tietoista käyttöä ja siihen liittyvää uhrin aseman hyväksikäyttöä voidaan pitää paheksuttavana toimintana. Samalla ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön rangaistavaksi säättämisen suhteen on kuitenkin nähtävissä lähtökohtaisia eroja hyväksikäyttömuotojen suhteen. Kun Suomi liittyi ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 43–44/2012), kiinnitettiin sen sopimuksen 19 artiklaan liittyvässä ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön rangaistavaksi säättämistä koskevassa harkinnassa huomiota siihen, että työperäinen ihmiskauppa poikkeaa seksuaalipalvelujen tarjoamiseen liittyvästä ihmiskaupasta siinä, että ensiksi mainitussa palvelujen käyttäjä ei ole välttämättä tekemisissä ihmiskaupan uhrin kanssa, eikä käyttäjä voi näin ollen tehdä esimerkiksi johtopäätöksiä uhrin työskentelyolosuhteista (HE 122/2011 vp, s. 53/1). Tällainen hallituksen esityksessä esiin nostettu näkökohta ei koske pelkästään tuossa esityksen kohdassa mainittuja ravintolassa asiakkaina olevia henkilöitä vaan myös muita työperäisen ihmiskaupan uhrien palveluita mahdollisesti käyttäviä henkilöitä.

Valtioneuvosto toteaa, että myös ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoinnin suhteen rikoslainsäädännön käyttö on viimesijainen keino. Lisäksi on aihetta kiinnittää huomiota kriminalisointien toimivuuteen. Tämä koskee kriminalisoinnin tehokkuutta, joka liittyy esimerkiksi mahdollisuuksiin näyttää rikoksenteijän tietoisuuden suhteen tekoja toteen ja mahdollisuuksiin valvoa rangaistussäännöksen noudattamista. Suomessa rikoslainsäädäntöä ei käytetä pelkästään symbolisesti tietyn teon paheksuttavuuden osoittamiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen mukaiseen jäsenvaltioiden velvollisuuteen säätää rangaistavaksi kaikkien ihmiskaupan uhrien palvelujen käyttö liittyy erityisesti työperäisen ihmiskaupan osalta useita rikosoikeuden käytön perusteltavuutta koskevia kysymyksiä, joiden vuoksi on pyrittävä riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämiseen. Lähtökohtaisesti perusteltu on direktiivissä nykyisin oleva sääntely, joka velvoittaa jäsenvaltiot harkitsemaan ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoimista.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan direktiivin lopullisesta sisällöstä riippuen direktiiviehdotuksen mukainen yhden vuoden määräaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan, saattaa osoittautua liian lyhyeksi. Tähän on kiinnitettävä huomiota neuvottelujen edistyessä.

Suomi on täydentänyt aikaisempia kantojaan U-jatkokirjeen UJ 5/2023 vp käsittelyn yhteydessä seuraavasti:

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan ehdottamissa muutoksissa direktiiviehdotusta on kehitetty monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen tai muuten hyväksyttävissä olevaan suuntaan. Tämä koskee muun ohessa kirjauksia oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista, ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, auttamisesta ja tukemisesta sekä tietojen keräämisestä ja tilastoista.

Valtioneuvosto voi tukea puheenjohtajavaltion esittämistä vaihtoehtoista sitä, jonka mukaan hyväksikäyttö mainitaan erikseen pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen

yhteydessä, koska ihmiskauppa on luonteeltaan uhrin hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa toimintaa. Teon hyväksikäyttöluonnetta voidaan täsmentää direktiivin johdantokappaleissa. Perusteltuna voidaan pitää pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen määrittelyn jättämistä kansallisten lainsäädäntöjen varaan, kun otetaan huomioon kansallisen liikkumavaran tarve ja se, että kysymys ei kuitenkaan ole näiden rikosten sääntelemisestä EU-tasolla.

Valtioneuvoston arvion mukaan tämänhetkisen neuvottelutilanteen ja muiden jäsenvaltioiden kantojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että direktiiviin tulee velvoite kriminalisoida uhrien palvelujen käyttö sikäli kuin hyväksikäyttömuotoon voi palveluja liittyä. Suomenkin on oltava tämä valmis hyväksymään, koska neuvottelujen pyrkimyksistä huolimatta riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttäminen ei näytä mahdolliselta. Neuvotteluissa onkin aihetta näiltä osin jatkossa keskittyä siihen, että artiklasta tulee täsmällinen ja tarkkarajainen ja että tarvittavat rikoksen ilmenemismuotoja koskevat tarkennukset tehdään johdantokappaleisiin mukaan lukien myös palvelujen käyttöön syyllistyminen oikeushenkilön toiminnassa. Tarkkaan on myös arvioitava se, missä määrin direktiivin muiden säännösten tulee soveltua tähän ihmiskaupparikoksesta poikkeavaan rikokseen. Palvelujen hyväksikäyttöä koskeva rikos ei ole lähtökohtaisesti yleiseltä vakavuustasoltaan sellainen, että sen kohdalla tulisi korostaa vankeusrangaistuksen käyttämisen mahdollisuutta.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajan yleisnäkemyistä koskeva asiakirja:

Pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen lisääminen ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoja (tarkoituksia) koskevaan direktiivin kohtaan ehdotetaan tehtäväksi niin, että kohdassa niiden yhteydessä erikseen mainittaisiin niiden hyväksikäyttö. Tämä muutos komission ehdotukseen verrattuna tarkoittaisi sitä, että kaikki pakkoavioliitot ja laittomat lapseksiottamiset eivät olisi direktiivin ihmiskaupparikoksen mukaista hyväksikäyttöä. Hyväksikäyttöluonteeseen liittyviä kysymyksiä käsitellään puheenjohtajan muokkamaassa johdantokappaleessa. Kansallisten lainsäädäntöjen varaan jäisi ehdotetun johdantokappaleen muotoilun mukaan se, mitä pakkoavioliitolla ja laittomalla lapseksiottamisella tarkoitetaan.

Direktiiviin ei tarpeettomana otettaisi komission ehdottamaa artiklaa, jonka mukaan ihmiskaupparikoksena tulisi rangaista myös tieto- ja viestintäteknologian keinoja käyttäen tehdyt teot. Niiden katsotaan kuuluvan jo yleisesti muotoiltuun ihmiskaupparikoksen määritelmään.

Oikeushenkilöiden muiden seuraamusten kuin rikosoikeudellisten tai muiden sakkojen käyttöön ottaminen jäisi komission ehdotuksesta poiketen nykyisen direktiivin tapaan edelleen jäsenvaltioiden harkintaan.

Rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn takavarikoimista ja menetetyksi tuomitsemista koskeva direktiivin nykyinen artikla poistettaisiin, koska EU:n yleinen näitä toimenpiteitä koskeva sääntely on sovellettavissa direktiivin mukaisiin rikoksiin ilman erillistä artiklaa.

Ihmiskaupan uhrien varhaista tunnistamista, auttamista ja tukemista koskevaa kohtaa on komission ehdottamaan muotoiluun verrattuna täydennetty niin, että perustettavia uhrien ohjausmekanismeja ja nimettäviä keskuspeisteitä voi olla yksi tai useampi. Sääntelyn soveltamisalaa on tarkennettu johdantokappaleessa. Siitä myös ilmenee, että jäsenvaltio voi hyödyntää jo olemassa olevia menettelyjä, mekanismeja ja rakenteita.

Jäsenvaltiot veloitettaisiin säätämään rangaistavaksi ihmiskaupan hyväksikäyttömuotoihin liittyvien uhrien palvelujen tietoinen (tahallinen) käyttäminen. Komission ehdottamaan artiklaan on tehty sanamuotomuutoksia, soveltamisalaa on tarkennettu johdantokappaleessa. Lisäksi on täsmennetty sitä, mitä direktiivin artikloita ja kohtia sovelletaan palvelujen hyväksikäyttörikokseen.

Ihmiskaupparikoksia koskevien tietojen keräämistä ja tilastoja koskevaa komission ehdottamaa artiklaa on joustavoitettu kohteena olevien tietojen suhteen. Lisäksi edellisen vuoden tietojen komissiolle toimittamisen ajankohtaa on myöhennetty komission ehdottamasta heinäkuun alusta vuoden loppuun.

Puheenjohtajan asiakirjan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava uuden direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta. Komissio ehdotti yhden vuoden määräaikaa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta, tavallinen lainsäätämisjärjestys.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), jossa esittelijänä on Malin Björk (GUE/NGL). Lisäksi asiaa käsittelee naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunta (FEMM), jossa esittelijänä on Eugenia Rodriguez Palop (GUE/NGL). Parlamentin käsittelyaikataulusta ei ole vielä tietoa.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 31.5.-2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023).

U-kirjelmäluonnos (17.-19.1.2023) ja U-jatkokirjeluonnos (26.-28.4.2023) on käsitelty EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) ja työoikeusjaoston (EU 28) kirjallisissa menettelyissä. Samoihin aikoihin sosiaali- ja terveysministeriölle on erikseen varattu tilaisuus lausua luonnoksesta.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023).

U-kirjelmästä (U 108/2022 vp) antoivat lausunnon lakivaliokunta (LaVL 37/2022 vp) ja hallintovaliokunta (HaVL 41/2022 vp). Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta hyväksyi kannanoton, jonka mukaan valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan (TyVP 123/2022 vp). Suuri valiokunta yhtyi erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan (SuVEK 212/2022 vp).

U-jatkokirjeen (UJ 5/2023 vp) käsittely on kesken eduskunnassa. Lausunnon ovat antaneet lakivaliokunta ja hallintovaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on hyväksynyt kannanoton.

Lakivaliokunnan lausunto U-jatkokirjeestä (LaVL 2/2023 vp)

U-jatkokirjeestä antamassaan lausunnossa lakivaliokunta pitää myönteisenä sitä, että direktiiviehdotusta on kehitetty monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen tai muuten hyväksyttävissä olevaan suuntaan.

Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvostoon kantaan, jonka mukaan neuvotteluissa voidaan tukea vaihtoehtoa, jonka mukaan hyväksikäyttö mainitaan erikseen pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen yhteydessä, koska ihmiskauppa on luonteeltaan uhrin hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa toimintaa. Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että teon hyväksikäyttöluonnetta voidaan täsmentää direktiivin johdantokappaleissa. Saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin perusteltuna myös pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen määrittelyn jättämistä kansallisten lainsäädäntöjen varaan, kun otetaan huomioon kansallisen liikkumavaran tarve ja se, että kysymys ei kuitenkaan ole näiden rikosten sääntelemisestä EU-tasolla.

Lakivaliokunta pitää valtioneuvoston kantaa ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön sääntämisestä rangaistavaksi perusteltuna. Neuvotteluissa on syytä pyrkiä siihen, että esimerkiksi johdantokappaleisiin tehdään rikoksen ilmenemismuotoja koskevat tarkennukset muun muassa siten, että säännös voidaan kohdentaa tilanteisiin, joissa on mahdollista näyttää toteen epäillyn tietoisuus ihmiskaupan uhrina olemisen olosuhteista ja joissa on myös mahdollisuus valvoa rangaistussäännöksen noudattamista.

Hallintovaliokunnan lausunto U-jatkokirjeestä (HaVL 2/2023 vp)

Hallintovaliokunta toteaa jatkokirjelmästä ilmenevän, että direktiiviehdotus on kehittynyt monilta osin Suomen tavoitteiden mukaiseen suuntaan.

Hallintovaliokunnan mukaan voidaan tukea puheenjohtajavaltion ehdotuksessa mainittua vaihtoehtoa, jonka mukaan pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen yhteydessä erikseen mainitaan niiden hyväksikäyttö, mikä tarkoittaa sitä, etteivät pakkoavioliitot ja laittomat lapseksi ottamiset ole kaikissa tapauksissa direktiivin mukaista hyväksikäyttöä. Hyväksikäyttöluonteen täsmälliseen ja asianmukaiseen määrittelemiseen tulee neuvottelujen edetessä kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin perusteltuna, että pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen määrittelyyn sisältyy kansallista liikkumavaraa.

Ihmiskaupan uhreja koskevan ohjausmekanismin ja keskuspuheenjohtajan osalta hallintovaliokunta pitää edelleen tärkeänä, ettei sääntelyllä aiheuteta tarpeetonta hallinnollista taakkaa ja että sääntely voidaan mahdollisimman hyvin sovittaa nykyiseen järjestelmään. Suomessa on jo pitkään toiminut ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, jonka toimintaa kehitetään jatkuvasti. Hallintovaliokunnan mukaan direktiivin asianmukaiseen soveltamiseen on myös muissa jäsenvaltioissa panostettava. Jäsenvaltioiden ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmiä on pyrittävä kehittämään siten, ettei niissä ole merkittäviä eroja keskenään. Tällöin uhrin voivat saada tarvitsemansa avun siinä jäsenvaltiossa, johon heillä on kiintein yhteys. Ihmiskauppa on tyypillisesti rajat ylittävää rikollisuutta ja siihen on välttämätöntä puuttua tehokkaasti EU-tasolla.

Hallintovaliokunta viittaa aikaisempaan lausuntoonsa (HaVL 41/2022 vp), jossa se on pitänyt direktiivin nykyistä sääntelyä, joka velvoittaa jäsenvaltiot harkitsemaan ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoimista, lähtökohtaisesti perusteltuna ja kiinnittänyt huomiota riittävän kansallisen liikkumavaran säilyttämiseen direktiivissä. Saadun selvityksen mukaan tämänhetkisen neuvottelutilanteen ja muiden jäsenvaltioiden kantojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että direktiiviin tulee velvoite kriminalisoida uhrien palvelujen käyttö, jos hyväksikäyttömuotoon voi palveluja liittyä. Hallintovaliokunta tähdentää, että jatkoneuvotteluissa tulee huolehtia siitä, että sääntelystä tulee tältäkin osin riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kannanotto (TyVP 4/2023 vp)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan pitäen kuitenkin tärkeänä, ettei Suomi vastusta ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisointia. Valiokunta korostaa, että sääntelyn on oltava riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, jotta se on toimivaa myös käytännössä.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ihmiskaupparikosta koskevan rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 §:n esitöistä on pääteltävissä, että ainakin tietyissä tilanteissa avioliittoon pakottaminen ja laiton lapseksiottaminen voivat kuulua ihmiskaupparikoksen piiriin, kun teko muiltakin osin täyttää sen rikoksen tunnusmerkistön. Sääntelyn täsmentämisen aiheutta saattaa kuitenkin tulla direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

Ihmiskaupparikoksia koskeva kansallinen sääntely on sillä tavalla yleisesti muotoiltu, että ihmiskaupparikoksia tai ainakin joitakin niihin sisältyviä rikoksen osia voidaan tehdä tieto- ja viestintäteknologiaa hyväksikäyttäen.

Suomessa ei tunneta yhteisösakon lisäksi ihmiskaupparikokseen liitettävänä oikeushenkilön seuraamuksina sellaisia seuraamuksia, jotka komission ehdotuksen mukaan tulisi säätää ihmiskaupparikosten seuraamuksiksi ja jotka puheenjohtajan asiakirjan mukaan jäisivät edelleen jäsenvaltioiden harkintaan.

Ihmiskaupan uhreille olevasta erityisestä auttamisjärjestelmästä säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 4 luvussa.

Rikoslain 20 luvun 8 §:ssä säädetään rangaistavaksi seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö. Ihmiskaupan uhrin palvelujen käytön kriminalisointi on siis Suomessa tällä hetkellä rajattu vain yhteen ihmiskaupparikoksen hyväksikäyttömuotoon eli seksuaaliseen hyväksikäyttöön. Rangaistavia ovat myös tuottamukselliset teot.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Jälkimmäisen kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määräämistä, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Ehdotetussa direktiivissä säänneltävä rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei kuulu 18 §:n muiden kohtien perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamista, auttamista ja tukemista koskevaan ehdotettuun kohtaan liittyy se, että vastaanottolaki on maakunnan ja valtakunnan välistä toimivallan jakoa koskevien säännösten perusteella suoraan sovellettava Ahvenanmaan maakunnassa (HE 220/2022 vp, s. 51).

Taloudelliset vaikutukset

Ihmiskaupan uhrien palvelujen käytön kriminalisoinnin laajentaminen koskemaan kaikkea ihmiskaupparikoksissa tapahtuvaa hyväksikäyttöä lisäisi rikosprosessissa käsiteltävien asioiden lukumäärää ja näin ollen myös esitutkintaviranomaisten, syyttäjien ja tuomioistuinten työ määrää lisäksi kustannuksineen valtiolle. Työmäärää lisäävää vaikutusta

voisi olla myös ihmiskaupparikoksen määritelmää koskevilla muutoksilla (pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen lisääminen ihmiskaupan hyväksikäyttömuodoiksi).

Viranomaisten työmäärää lisäävää vaikutusta olisi sillä, jos Suomessa säädettäisiin oikeushenkilöiden seuraamuksiksi joitakin sellaisia seuraamuksia (esimerkiksi kiello harjoittaa liiketoimintaa ja rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen), joiden käyttöön ottaminen puheenjohtajan asiakirjan mukaan olisi jäsenvaltioiden harkinnassa. Lisätyötä ja -kustannuksia aiheutuisi uusien seuraamusten määäämisedellytysten selvittämisestä, seuraamusharkinnasta ja seuraamusten määäämisestä sekä seuraamusten toteuttamisesta tai täytäntöönpanosta.

Tässä vaiheessa ei ole vielä arvioitavissa euromääräisiä taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

9313/23 (puheenjohtajan ehdotus neuvoston yleisnäkemykseksi)
COM(2022) 732 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

LsN Janne Kanerva, oikeusministeriö, puh. 02951 50176

VAHVA-tunnus

EU/1589/2022

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/698/2022-OM-7

Repo Katja

25.5.2023

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta annettu direktiivi

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

U 32/2022 vp, UJ 9/2023 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajan tavoitteena on neuvoston yleisnäkemyksen hyväksyminen OSA-neuvostossa 8.-9.6.2023. Neuvottelut jatkuvat tämän jälkeen neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä trilogiissa.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen.

Suomen kanta on muodostettu valtioneuvoston U-kirjelmän U 32/2022 vp käsittelyn yhteydessä:

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Valtioneuvosto pitää yleisesti tärkeänä toimia tehokkaasti naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi. Valtioneuvosto pitää periaatteellisesti kannatettavana, että EU:ssa on yhteiset vähimmäissäännökset vakavista naisiin ja lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen rikosten määrittelyä koskevien vähimmäissääntöjen tulee olla soveltamisalaltaan tarkoituksenmukaisia ja yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia. Lisäksi tulee varmistua siitä, että säännökset on mahdollista antaa oikeusperustansa nojalla. Rangaistusten tulee olla rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja syyteoikeuden vanhentumisaikojen tulee olla riittävän pitkiä rikosvastuun toteutumiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uhrien suojelua ja oikeussuojan saatavuutta sekä uhrien tukemista koskeva sääntely on tarkoituksenmukaista ja sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän kanssa. Rikokseen perustuvan vahingonkorvausvastuun vanhentumisen osalta tulisi vastuun toteutumisen ohella kiinnittää huomiota sääntelyn riittävään selkeyteen ja ennakoitavuuteen sekä pyrkiä siihen, että sääntely voidaan sovittaa yhteen kansallisen vanhentumissääntelyn kanssa.

Suomi on täydentänyt aikaisempia kantojaan jatkokirjelmän UJ 9/2023 vp käsittelyn yhteydessä seuraavasti:

Suomi on johdonmukaisesti tuonut neuvotteluissa esiin, että tietokoneen käyttö rikoksen tekemisen apuvälineenä ei pelkästään riitä tekemään teosta SEUT 83 artiklan 1 kohdan mukaista tietokonerikosta, vaan tietokoneen tai viestintäteknologian käytön tulee olla olennaista teon luonteelle. Direktiiviluonnoksessa tietokonerikosten tunnusmerkistöissä ja johdanto-osassa on tällaisia tekojen erityisluonnetta koskevia elementtejä. Direktiivin viimeisin versio vastaa riittävästi Suomen neuvottelutavoitteita oikeusperustan osalta.

Direktiivin uhrin määritelmä vastaa muutoin tavanomaista muissakin EU-instrumenteissa, kuten uhridirektiivissä (2012/29/EU), omaksuttua määritelmää, mutta se kattaisi lisäksi sellaiset lapset, joille on aiheutunut haittaa, koska he ovat joutuneet todistamaan lähisuhdeväkivaltaa. Uhrin määritelmän laajentaminen sanotulla tavalla saattaa johtaa kansallisen lainsäädännön perusratkaisujen muuttamiseen tavalla, jota ei voida pitää täysin tarkoituksenmukaisena, mutta neuvotteluiden pyrkimyksistä huolimatta vaikuttaa siltä, että riittävän liikkumavaran säilyttäminen ei ole mahdollista. Siten Suomen on oltava valmis hyväksymään tällainen laajennus.

Valtioneuvosto katsoo kokonaisarvionaan, että Suomi voi osana neuvoston yleisnäkemyksen mukaista kokonaiskompromissia hyväksyä puheenjohtajavaltion laatiman kompromissiehdotuksen, vaikka kaikki Suomen neuvottelutavoitteet eivät ole toteutumassa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa pyritään turvaamaan neuvostossa ehdotuksen sisältöön saavutettu joustavuus.

Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen tavoitteena on torjua tehokkaasti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja lähisuhdeväkivaltaa kaikkialla EU:ssa.

Ehdotettu direktiivi sisältää rikossääntelyn osalta vähimmäissäännökset naisten sukelinten silpomisen sekä verkossa tapahtuvaa häirintää koskevien tekojen säätämisestä rangaistavaksi. Raikausta koskeva rikossäännös (ehdotuksen 5 art.) on päädytty neuvotteluiden aikana poistamaan, koska siihen liittyvää, ehdotettua oikeusperustaa on neuvoston työryhmässä pidetty riittämättömänä.

Rikossäännösten lisäksi direktiiviehdotuksessa säänneltäisiin myös rikosten uhrien oikeussuojan saatavuudesta, uhrien suojelua ja tukea koskevista palveluista, rikosten ehkäisystä sekä eri toimijoiden koordinaatiosta ja yhteistyöstä.

Tarve ehkäistä ja torjua naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, suojella uhreja ja rangaista rikosentekijöitä määritellään keskeiseksi painopisteeksi komission puheenjohtaja von der

Leyenin poliittisissa suuntaviivoissa, ja se on myös osa komission sukupuolten tasa-arvostrategiaa 2020–2025.

Ehdotuksella pyritään saavuttamaan Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (SopS 52 ja 53/2014, nk. Istanbulin sopimus), EU:n toimivaltaan kuuluvat tavoitteet täydentämällä voimassa olevaa EU:n säännöstöä ja jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä yleissopimuksen kattamilla aloilla. Direktiiviehdotuksen perusteluiden mukaan toimia tarvitaan sekä niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat ratifioineet sopimuksen, että niissä, jotka eivät ole ratifioineet sopimusta. Istanbulin sopimus on saatettu kansallisesti lakina voimaan 1.8.2015 (HE 155/2014 vp). EU allekirjoitti Istanbulin sopimuksen 13.6.2017, mutta EU ei ole vielä tehnyt päätöstä yleissopimukseen liittymisestä.

Istanbulin sopimuksen lisäksi ehdotetun direktiivin tarkoitus on tukea muitakin jäsenvaltioiden tekemiä kansainvälisiä sitoumuksia naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi ja ehkäisemiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta, tavallinen lainsäätämisjärjestys.

Asiassa on neuvoston työryhmäkäsittelyn aikana ollut oikeusperustaan liittyviä kysymyksiä. Neuvoston oikeuspalvelua pyydettiin tätä varten antamaan lausuntonsa.

Neuvotteluissa enemmistö on päätenyt kannalle, että SEUT 83 artiklan 1 kohdassa mainittu ihmiskauppa ja naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö koskee rikoksia, jotka ovat luonteeltaan hyväksikäyttör rikollisuutta. Siten artikla ei kata raiskausrikosta, jonka keskeinen tunnusmerkistökijä on seksuaaliväkivalta. Naisten sukuelinten silpomista (6 artikla) on neuvotteluissa pidetty lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön sisältyvänä siltä osin kuin se vaikuttaa hyvin suurissa määrin alaikäisten lasten haavoittuvaan asemaan.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sanamuodon ”tietokonerikos” on neuvotteluissa katsottu mahdollistavan tietokoneavusteista rikollisuutta koskevat vähimmäis-säännöt, joihin voi kuulua intiimin tai manipuloidun materiaalin luvaton jakaminen, verkkoahdistelu, verkkohäirintä ja väkivaltaan tai vihaan yllyttäminen verkon kautta. Tietokonerikosten osalta neuvotteluissa suuri enemmistö on katsonut oikeusperustan riittäväksi.

Liittymen syrjimättömyyden vaatimukseen neuvotteluissa on katsottu, että direktiiviehdotuksen 3-5 lukujen säännöksiön osalta tulee täsmentää, mihin uhriryhmiin säännöksiä sovelletaan, jotta uhrien erilainen kohtelu voidaan perustella asianmukaisesti ja jotta säännösten soveltamisalat ovat selkeitä. Tämän johdosta direktiiviin on tehty joitain tarpeellisia täsmennyksiä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaiokunnat ovat LIBE, jossa raportoiia on Evin Incir (SE, S&D) ja FEMM, jossa raportoiia on Frances Fitzgerald (IE, EPP). Lausuntovaliokuntia ovat EMPL, BUDG ja JURI.

Asiaa on tämän hetken tiedon mukaan tarkoitus käsitellä täysistunnossa heinäkuussa 2023.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 31.5.-2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Eduskuntakäsittely

Lakivaliokunta on U-kirjettä koskevassa lausunnossaan 18.5.2022 LaVL 17/2022 vp yhtynyt valtioneuvoston kantaan seuraavin täydennyksin: Direktiiviehdotuksen sisältämiä vähimmäissääntöjä rikosten määrittelystä tulee arvioida ja tarkentaa niin, että ne ovat soveltamisalaltaan tarkoituksenmukaisia ja yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia. On välttämätöntä, että sääntely täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydelle asettamat vaatimukset. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että direktiivissä ehdotetut säännökset on mahdollista antaa oikeusperustansa nojalla. Lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että SEUT 83(1) artiklassa tarkoitetun niin sanotun eurorikosten listan sisältämiä rikollisuuden aloja tulkitaan pikemmin niiden sanamuotoon kuin laajaan tavoitteelliseen tulkintaan sitoutuen. Valiokunta on myös todennut, että näytön arviointiin liittyvissä kysymyksissä ei ole kyse sellaisista asioista, joita SEUT 82 artiklan 2 kohdassa todetuissa vähimmäissäännöissä tarkoitetaan, ja tähän liittyen direktiivin 22 artikla tulee muotoilla tavalla, joka ei velvoita jäsenvaltioita säättämään nimenomaista todistus oikeudellista ja näytön arviointia koskevaa säännöstä. Valiokunta on myös pitänyt tärkeänä kiinnittää huomiota siihen, että rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvissä seikoissa ei ole kysymys SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä.

Lakivaliokunta on edelleen todennut, että direktiivin neuvotteluvaiheessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että direktiivi ei sisällä sellaisia rangaistusasteikkoihin kohdistuvia vaatimuksia, jotka eivät sovi kansallisen rikoslainsäädännön systematiikkaan, ja että rangaistustasojen määrittelyssä tulee kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta. Myös vanhentumisaikoja koskevaan veloitteeseen tulee kiinnittää huomiota erityisesti siltä osin, että kansallista rikoslain 8 luvun sääntelyn ilmentämää rikosoikeudellista vanhentumista koskevaa systematiikkaa ei jouduta muuttamaan direktiivissä asetettujen veloitteiden täytäntöönpanon seurauksena.

Vielä lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että direktiivistä sekä myös siihen liittyvistä koulutustarpeista aiheutuvat resurssivaikutukset huomioidaan sekä neuvottelujen yhteydessä että myöhemmin pantaessa direktiivin veloitteita täytäntöön.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on U-kirjettä koskevassa lausunnossaan 25.5.2022 TyVL 7/2022 vp yhtynyt valtioneuvoston kantaan korostaen seuraavia täydennyksiä: Valiokunta on pitänyt tärkeänä huomioida, että ehdotuksessa ei suljeta pois miesten tai muunsukupuolisten henkilöiden mahdollisuutta hyötyä uhrien oikeuksista, jos he joutuvat tällaisen väkivallan, kuten lähisuhdeväkivallan, uhreiksi. Valiokunta on lisäksi tuonut esiin tarpeen selvittää direktiivin edellyttämän kansallisen lainsäädännön sekä resurssin tarvetta tarkemmin, sekä tehnyt eräitä huomioita kansallisen järjestelmän, käytäntöjen ja lainsäädännön kehittämisestä liittyen esimerkiksi eri ammattiryhmien koulutukseen ja hyvinvointialueiden vastuisiin väkivallan tekijöille suunnattujen palveluiden järjestämisestä. Valiokunta on lisäksi korostanut eräitä seikkoja liittyen direktiiviehdotuksen artiklaan, joka koskee rikoksen tekemisessä raskauttavina pidettäviä olosuhteita.

U-jatkokirjeen käsittely on kesken eduskunnassa. Lakivaliokunta tai työelämä- ja tasa-arvovaliokunta eivät vielä ole antaneet lausuntoaan U-jatkokirjelmää koskien.

Suuri valiokunta 2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiivi aiheuttaisi muutoksia ainakin rikoslakiin (38/1889) ja esitutkintaa sekä rikosprosessia koskeviin lakeihin (mm. esitutkintalaki 805/2011). Muutoksia aiheutuisi myös sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annettuun lakiin (460/2003). Lisäksi uhrin määritelmän laajentaminen edellä mainitulla tavalla aiheuttaa muutostarpeita vahingonkorvauslainsäädäntöön.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Jälkimmäisen kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määräämistä, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Direktiivissä säänneltävä rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan mukaan lainkäyttöä ja esitutkintaa koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan eräin sellaisin poikkeuksin, joista direktiiviehdotuksessa ei ole kysymys.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Saman pykälän 13 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat sosiaalihuoltoa. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 29 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia. Direktiiviehdotuksen 27 ja 28 artikloissa tarkoitetut oikeuslääketieteelliset tutkimukset kuuluvat siis valtakunnan lainsäädäntövaltaan, ja muilta osin direktiiviehdotuksen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat ehdotukset kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiivin rikoslainsäädäntöä koskevilla säännöksillä tullee olemaan pääosin vähäisiä vaikutuksia Suomen rikosasian käsittelyä hoitavien viranomaisten eli lähinnä poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinviranomaisten sekä julkisten oikeusavustajien toimintaan, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö on jo pääosin ehdotuksen mukainen.

Uhrien suojelun ja oikeussuojan saavuuden lisäksi, erityisesti artiklojen 18 ja 19 mukaisesti henkilökohtaisen arvioinnin toteuttamisesta uhrin suojelutarpeen ja tukitarpeiden määrittämiseksi aiheutuu resurssivaikutuksia toimivaltaiselle viranomaiselle. Nykyisessä uhridirektiiviin pohjautuvassa arviointimenettelyssä (esitutkintalain 11 luvun 9 a §) arvioidaan uhrin suojelutarpeita vain esitutkinnan ja asian oikeuskäsittelyn osalta. Ehdotus edellyttäisi vähintään seksuaaliväkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhrien osalta nykyistä järjestelmällisempää väkivallan riskin arviointia, joka olisi tarvittaessa tehtävä yhteistyössä eri viranomaisten ja tukipalvelujen kanssa. Ehdotuksesta aiheutuisi henkilöstökustannuksia sisäministeriön, oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille, erityisesti esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille. Sääntelystä aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin vasta jatkovalmistelussa.

Direktiivin uhrien tukemista sekä eri ammattilaisten pakollista koulutusta koskevilla säännöksillä tulee todennäköisesti olemaan joitain taloudellisia vaikutuksia. Vaikutus aiheutuu ainakin palveluiden resurssien riittävyyden varmistamisesta, riskiryhmien ja erityistarpeita omaavien uhrien tarpeiden huomioon ottamisesta tukipalveluissa sekä koulutus-toimenpiteistä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että tarvittava määräänemmistö kompromissiehdotuksen hyväksymiseksi on saavutettavissa OSA-neuvoston kokouksessa 8.-9.6.2023.

Asiakirjat

WK 6104/2023 INIT (puheenjohtajan kompromissiehdotus 8.5.2023)
KOM(2022) 105 lopullinen

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Lainsäädäntöneuvos Mia Spolander (rikoslainsäädäntö), +358 295 150 332

Erityisasiantuntija Katja Repo (uhrien oikeudet ja uhrien tukeminen), +358 295 150 085

VAHVA-tunnus

EU/698/2022

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/1538/2022-OM-14

Kiriakos Sami

23.5.2023

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Direktiiviehdotus unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

U 97/2022 vp, UJ 6/2023 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajan tavoitteena on neuvoston yleisnäkemyksen hyväksyminen OSA-neuvostossa 8.-9.6.2023. Neuvottelut jatkuvat tämän jälkeen neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä trilogiissa.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen.

Suomen kanta on muodostettu aikaisemmin eduskuntakirjelmissä U 97/2022 vp ja UTPJ 59/2022 vp seuraavasti:

Valtioneuvosto tuomitsee jyrkästi Venäjän hyökkäyksen Ukraina. Venäjän hyökkäys kohdistuu Ukrainaan, mutta myös koko Euroopan turvallisuusjärjestystä vastaan. Venäjän hyökkäys on raikeä kansainvälisen oikeuden loukkaus.

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että SEU 29 artiklan tai SEUT 215 artiklan nojalla toteutettavat pakotteet saadaan pantua tehokkaasti täytäntöön. Rikosoikeudelliset seuraamukset rajoittavien toimenpiteiden rikkomisista ovat lähtökohtaisesti perusteltuja.

Direktiiviehdotuksen neuvotteluissa tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota rikosten määritelmien laajuuteen, asianmukaisuuteen ja selkeyteen, rikoshyödyn määritelmään ja oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskeviin velvoitteisiin. Neuvotteluissa näihin kysymyksiin tulee pyrkiä löytämään tasapainoisia ratkaisuja, joilla otetaan riittävässä määrin huomioon pakotteiden tehokkaan täytäntöönpanon tarve ja samalla varmistetaan perusoikeuksien kunnioittaminen kansallisen järjestelmän perusperiaatteita noudattaen. Valtioneuvosto pitää tältä osin tärkeänä, että direktiivin neuvotteluissa otetaan huomioon erityisesti unionin sääntelyn oikeasuhtaisuus, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja sen vaatimus rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä jäsenvaltioiden kansallisten rangaistusjärjestelmien sisäisen johdonmukaisuuden ja oikeusperinteiden kunnioittaminen. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan rikosoikeutta ei voida soveltaa taannehtivasti vaan vasta kansallisessa laissa säädetyn rangaistussäännöksen voimaantulon jälkeen tehtyihin tekoihin. Rikoshyödyn osalta valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että menettämis seuramusta ei pidetä Suomessa rangaistuksena vaan turvaamistoimena, jonka tarkoituksena on estää rikoksia ja poistaa niiden vaikutuksia. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, ettei ehdotuksen mukainen menettämis seuramus muodostu rangaistukselliseksi.

(UTPJ 59/2022 vp)

Suomi pitää tärkeänä, ja pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan siihen, että pakotteiden asettamisessa kiinnitetään erityistä huomiota pakotteiden tehokkaaseen toimeenpanoon ja pakotteiden kiertämisen estämiseen.

Suomi on täydentänyt aikaisempia kantojaan jatkokirjelmän UJ 4/2023 vp käsittelyn yhteydessä seuraavasti:

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan ehdottamissa muutoksissa direktiiviehdotusta on kehitetty monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen tai muuten hyväksyttävissä olevaan suuntaan. Tämä koskee erityisesti rikosten tarkempaa määrittelyä siten, ettei direktiivissä määriteltäisi rikoksiksi muita kuin pakotteita koskevissa EU:n säädöksissä tai sellaista täytäntöönpaneissa kansallisen lain säännöksissä asetettuja kieltoja tai velvollisuuksia rikkovia tekoja, sekä vähäisempien ja tuottamuksellisten tekojen jättämisestä rikosoikeudellisten velvoitteiden ulkopuolelle. Nämä muutokset edistävät sitä Suomen tavoitetta, että direktiivi voidaan täytäntöönpanna kansallisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti ja oikeasuhtaisella, rangaistusjärjestelmän sisäistä johdonmukaisuutta ja oikeusperinteitä kunnioittavalla tavalla.

Valtioneuvoston arvion mukaan tämänhetkisen neuvottelutilanteen ja muiden jäsenvaltioiden kantojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että osana neuvoston yleisnäkemyistä direktiiviin hyväksytään velvoitteita säätää vakavimmista rikoksista enimmäisrangaistukseksi vähintään viisi vuotta vankeutta, osin komission alkuperäistä ehdotustakin laajemmin. Tämä ei ole rikoslaissa vakiintuneesti käytetty enimmäisrangaistustaso ja se on ankarampi kuin nykyisen törkeän säännöstelyrikoksen enimmäisrangaistus, joka on neljä vuotta vankeutta. Nämä direktiivin velvoitteet koskisivat kuitenkin edelleen vain sellaisia pakotteiden rikkomista koskevia tekoja, joihin liittyy vähintään 100 000 euron taloudellinen

arvo, tai jotka liittyvät kaksikäyttötuotteisiin. Valtioneuvosto katsoo, että tällaisten seikkojen voidaan lähtökohtaisesti katsoa lisäävän olennaisesti kyseessä olevien rikosten mottittavuutta, kun otetaan huomioon myös pakotteiden tavoitteet ja niiden rikkomisten merkitys nykyisessä maailman tilanteessa. Tämän vuoksi pakotteiden rikkomista koskevien tekojen osalta törkeän säännöstelyrikoksen enimmäisrangaistuksen korottamista ei sellaisenaan ole pidettävä perusteettomana tai rikoslaissa omaksuttuun systematiikkaan sopimattomana, ja Suomenkin tulisi olla valmis hyväksymään viiden vuoden enimmäisvankeusrangaistukseen johtavia direktiivin velvoitteita. Neuvotteluissa tulee kuitenkin pyrkiä siihen, etteivät tällaiset rangaistuksia koskevat velvoitteet laajene olennaisesti.

Oikeushenkilöille määrättävien seuraamusten osalta puheenjohtajan asiakirjassa seurataan ns. ympäristörikosdirektiiviä koskevassa neuvoston yleisnäkemyksessä (neuvoston asiakirja 15006/22) omaksuttua liikevaihtomalliin tai korkeisiin enimmäissakkoihin perustuvaa sääntelyratkaisua, jollaisen Suomi on osana tuota neuvoston yleisnäkemyksestä hyväksynyt. Valtioneuvoston arvion mukaan vaikuttaa selvältä, että tällaisen velvoitteen merkittävä muuttaminen kansallista liikkumavaraa lisäävällä tavalla ei tule saamaan neuvostossa riittävää kannatusta. Velvoitetta rajaavat kuitenkin olennaisesti edellä todetut neuvottelujen aikana rikosmääritelmiä koskeviin velvoitteisiin tehdyt vähäisempiä tekoja koskevat rajaukset sekä erityisseuraamuksista säättämisen muuttaminen harkinnanvaraiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä johdonmukaisuutta EU:n rikosoikeudellisessa sääntelyssä, ja katsoo, että velvoite on nykymuodossaan Suomelle hyväksyttävissä.

Pakotteiden kohteena olevaa omaisuutta koskevan menettämisseuraamuksen osalta direktiivin velvoitetta on neuvottelujen myötä täsmennetty ja saatettu johdonmukaiseksi muuhun EU:n lainsäädäntöön nähden. Tähän liittyen myös oikeusturvatakeita ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista on tähdennetty asianmukaisesti. Valtioneuvoston pitää velvoitetta nykymuodossaan hyväksyttävänä.

Pakoterikoksista ilmoittavien henkilöiden suojaaminen edistää rikosten ilmituloa. Valtioneuvosto pitää hyväksyttävänä, että direktiivi sisältää tällaisia ilmoittajien suojaa turvaavia velvoitteita.

Pääasiallinen sisältö

Ehdotetun direktiivin kansallisen täytäntöönpanon kannalta keskeisimmät säännökset koskevat unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomista koskevia rikosten määrittelyä (3 artikla), rikoksista luonnollisille henkilöille säädettävistä rangaistuksista, oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia, raskauttavia ja lieventäviä olosuhteita, jäädyttämistä ja konfiskaatiota sekä pakotteiden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojaamista. Direktiiviehdotuksen sisältöä esitellään tarkemmin eduskuntakirjelmässä U 97/2022 vp ja jatkokirjelmässä jatkokirjelmän UJ 4/2023 vp.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotetun direktiivin oikeusperusta on SEUT 83 artiklan 1 kohta. Artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen.

SEUT 83 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi,

ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laitton huumausainekauppa, laitton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Säännöksessä olevaa EU-rikosten luetteloa täydennettiin neuvoston 28.11.2022 antamalla päätöksellä (EU) 2022/2332 kattamaan unionin rajoitustoimenpiteiden rikkominen. Tämä on mahdollistanut nyt tehdyn direktiiviehdotuksen antamisen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), jossa esittelijänä on Sophie in 't Veld (Uudistuva Eurooppa – ryhmä). Euroopan parlamentti ei vielä ole käsitellyt asiaa.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 31.5.-2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Eduskuntakäsittely

Direktiiviehdotusta koskevasta U-kirjelmästä U 97/2022 vp lakivaliokunta (LaVL 34/2022 vp) on antanut lausuntonsa suurelle valiokunnalle. Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 194/2022 vp, jonka mukaan valiokunta yhtyy erikoisvaliokunnan lausunnon mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

U-jatkokirjeen UJ-6/2023 vp käsittely on kesken eduskunnassa.

Suuri valiokunta 2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotusta koskevaa kansallista lainsäädäntöä käsitellään eduskuntakirjelmässä U 97/2022 vp.

Direktiivissä säänneltävä rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei kuulu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu U-kirjelmässä U 97/2022 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

9312/23

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM / Sami Kiriakos, p. 02951 50054

VAHVA-tunnus

EU/1538/2022

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/508/2022-OM-21

Brander Sampo

25.5.2023

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Direktiiviehdotus varojen takaisinmaksusta ja menetetyksi tuomitsemisesta

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

U 73/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajan tavoitteena on neuvoston yleisnäkemyksen hyväksyminen OSA-neuvostossa 8.-9.6.2023. Neuvottelut jatkuvat tämän jälkeen neuvoston ja Euroopan parlamentin välisissä trilogiissa.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen.

Suomen kanta on muodostettu valtioneuvoston U-kirjelmän U 73/2022 vp käsittelyn yhteydessä muun ohella seuraavasti:

Suomi suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Rikoshyödyn ja rikosten tekovälineiden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat tärkeitä keinoja rikollisuuden torjunnassa ja rikosten vaikutusten vähentämisessä. Direktiiviehdotuksessa on kuitenkin useita merkittäviä kohtia, joiden sisältöä on neuvotteluissa tarkemmin arvioitava ja selvitettävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa.

Poliisiyhteistyötä koskevien sääntöjen osalta Suomi pitää kannatettavana komission tavoitetta saattaa ajan tasalle ja modernisoida lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevaa EU-tason sääntelyä. Suomi pitää tärkeänä, että varallisuuden takaisinmaksusta vastaavilla toimistoilla (ARO-toimisto) on riittävät toimivaltuudet tehtäviensä tehokkaaksi hoitamiseksi. Tämä koskee muun muassa toimistojen pääsyä erityisesti välttämättömiin omaisuutta koskeviin tietoihin ja näiden tietojen vaihtamista. Tätä koskevien ratkaisujen tulee olla tasapainoisia ja kunnioittaa perusoikeuksia ja henkilötietojen suojaa. Suomi kannattaa sitä, että ARO-toimistojen tietosuojakehys päivitetään tarvittavilta osin, jotta varmistutaan sen yhdenmukaisuudesta rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa. Neuvotteluissa on myös pyrittävä selventämään ehdotettujen sääntöjen suhdetta muuhun viranomaisyhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevaan EU-sääntelyyn.

Suomi katsoo, että ARO-toimistoille ehdotetut uudet tehtävät unionin rajoittaviin toimenpiteisiin ja kohdennettuihin talouspakotteisiin liittyvien rikosten osalta ovat varsinkin esitutkintaa edeltävän vaiheen osalta epäselviä ja herättävät muun muassa tarkoituksenmukaisuutta koskevia kysymyksiä, joita on neuvotteluissa tarkemmin arvioitava.

Rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien sääntöjen osalta Suomi katsoo, että komission ehdotuksessa on esitetty sinänsä hyväksyttäviltä vaikuttavia perusteita jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien EU-tason aineellisten sääntöjen uudistamiselle. Neuvotteluissa on kuitenkin pyrittävä varmistamaan, että säännöt ovat oikeasuhtaisia ja välttämättömiä. Suomi pitää myönteisenä sitä, että ehdotetut uudet säännöt olisivat jatkossakin luonteeltaan rikosoikeudellisia ja että komission ehdotus ei sisällä nykyistä sitovampia EU-sääntöjä jäädytettyjen ja menetetyksi tuomittujen varojen sosiaalisesta uudelleenkäytöstä.

Suomi korostaa, että omaisuuden jäädyttäminen ja menetetyksi tuomitseminen ovat omaisuuden suojaan kajoavina perusoikeusherkkiä toimia. Erityisesti ehdotetut nykyistä laajemmat säännöt laajennetusta menetetyksi tuomitsemisesta, tuomioon perustumattomasta menetetyksi tuomitsemisesta ja rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemisesta herättävät kysymyksiä myös muun muassa oikeusvaltioperiaatteen, syyttömyysolettaman ja muiden menettelyllisten oikeuksien näkökulmasta. Neuvotteluissa näihin kysymyksiin tulee pyrkiä löytämään tasapainoisia ratkaisuja, joilla otetaan riittävässä määrin huomioon tehokkaan rikostorjunnan tarpeet ja samalla varmistetaan perusoikeuksien kunnioittaminen kansallisen järjestelmän perusperiaatteita noudattaen.

Ehdotus sisältää kokonaan uusia velvoitteita jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden hallinnoinnista. Näistä merkittäviä ovat varsinkin varallisuudenhoitotoimistojen ja keskusrekisterien perustaminen, joista viimeksi mainitulla olisi todennäköisesti myös huomattavia kustannusvaikutuksia. Suomi kannattaa sinänsä tavoitetta varmistaa jäädytetyn ja menetetyksi tuomitun omaisuuden tehokas hallinnointi, jotta omaisuuden arvo voidaan säilyttää ja kustannukset minimoida. Ehdotettujen keinojen välttämättömyys ja kustannustehokkuus herättävät kuitenkin kysymyksiä.

*Suomi on täydentänyt aikaisempia kantojaan jatkokirjelmän UJ 7/2023 vp vielä kesken-
eräisen käsittelyn yhteydessä muun ohella seuraavasti:*

Neuvoston yleisnäkemyksessä direktiiviehdotusta on kehitetty monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen tai muuten hyväksyttävissä olevaan suuntaan. Poliisiyhteistyön osalta myönteisiä muutoksia ovat muun ohella ARO-toimistojen pakoterikoksia koskevan toimivallan poistaminen, suorien tiedonsaantioikeuksien rajoittaminen sensitiivisimpien tietoluokkien osalta (6 art.) ja tiedonvaihtoon tehty joustavuutta lisäävät muutokset (9–10 art.). Lisäksi sääntöjen suhdetta unionin yleiseen tietosuojalainsäädäntöön ja muuhun viranomaisyhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevaan sääntelyyn on selvennetty.

Rikosoikeudellisen yhteistyön osalta myönteistä on useiden artiklojen muuttaminen joiltain osin yleisemmiksi tai muuten jäsenvaltioiden kannalta joustavammiksi. Tämä koskee muun muassa jäädyttämistä (11 art.), laajennettua menetetyksi tuomitsemista (14 art.), tuomioon perustumatonta menetetyksi tuomitsemista (15 art.) ja varojen hallinnointia (19–20 art.).

Myös oikeussuojakeinoja (22–23 sekä 15–16 art.) koskevia säännöksiä on neuvotteluissa tiivistetty ja muutettu joustavammiksi, mihin Suomi on suhtautunut osin varauksellisesti ja korostanut tehokkaiden oikeussuojakeinojen tärkeyttä perusoikeuksien kannalta. Ehdotettuja oikeussuojakeinoja voidaan muutoksista huolimatta pitää edelleen varsin kattavina, minkä lisäksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää kansallisesti vielä laajemmista oikeussuojakeinoista (johdanto-osan 46 kappale).

Yleisnäkemyks sisältää myös velvoitteita, joihin Suomi on neuvotteluissa suhtautunut varauksellisesti. Tältä osin keskeisimpiä säännöksiä ovat muun ohella soveltamisalaan ehdotetut uudet rikokset, jotka on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa (JR-rikokset, 2 art. 2 kohta) ja uusi rikolliseen toimintaan liittyvää selittämättömyyttä varallisuutta koskeva menettämisseuraamus (16 art.). Suomi on pitänyt uusia JR-rikoksia koskevaa säännöstä oikeusperustan kannalta kyseenalaisena. Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskevan säännöksen Suomi on arvioinut aiheuttavan merkittäviä muutoksia kansalliseen järjestelmään, ja pitänyt kyseenalaisena, ovatko nämä muutokset välttämättömiä ja oikeasuhtaisia ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. JR-rikoksia koskevaa säännöstä on neuvottelujen aikana rajattu ja muutettu yleisemmäksi, minkä lisäksi on selvennetty, että rikosten määritelmät perustuisivat jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskevaan artiklaan taas on tehty lukuisia muutoksia, joilla artiklaa on osin laajennettu ja osin kavennettu komission ehdotukseen verrattuna.

Suomi on U-kirjelmässä mainituista, välttämättömyyteen ja kustannustehokkuuteen liittyvistä syistä suhtautunut varauksellisesti myös varallisuudenhoitotoimistoja (21 art.) ja keskusrekisterien perustamista (26 art.) koskeviin velvoitteisiin. Jäsenvaltioiden selvä enemmistö on kuitenkin suhtautunut hyväksyvästi varallisuudenhoitotoimistoja koskeviin säännöksiin, jotka olivat jo komission ehdotuksessa varsin joustavia. Neuvoston yleisnäkemyksessä on entisestään selvennetty sitä, että artikla ei velvoittaisi jäsenvaltioita perustamaan uutta viranomaista, vaan varallisuudenhoitotoimiston tehtävät voitaisiin jakaa yhden tai useamman olemassa olevan viranomaisen kesken. Keskusrekisterien perustamiseen ovat suhtautuneet varauksellisesti useat muutkin jäsenvaltiot, minkä vuoksi artiklaa on neuvottelujen kuluessa pyritty rajaamaan. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan rekisterien perustaminen olisi jäsenvaltioille vapaaehtoista.

Suomi voi osana neuvoston yleisnäkemyksen kokonaiskompromissia hyväksyä myös edellä mainitut säännökset. Selittämättömän varallisuuden menetetyksi tuomitsemista koskevan 16 artiklan osalta jatkoneuvotteluissa on pyrittävä siihen, että artiklaan jää riittävästi elementtejä, jotka mahdollistavat kansallisen liikkumavaran. Keskeistä on, että artikla voidaan panna täytäntöön rikosoikeudellisen menettelyn puitteissa, ja että vastaajalla on käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotus sisältää vähimmäissäännökset omaisuuden jäljittamisestä ja tunnistamisesta, jäädyttämisestä, menetetyksi tuomitsemista ja hallinnoinnista rikosoikeudellisissa menettelyissä. Lisäksi ehdotus sisältää säännöksiä, joilla helpotetaan unionin rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja niihin liittyvän omaisuuden takaisinhankintaa unionin

rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Direktiivillä korvattaisiin vuonna 2014 annettu ns. konfiskaatiodirektiivi (2014/42/EU) ja vuonna 2007 annettu ns. rikoshyötypäätös (2007/845/YOS).

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa rikollisen omaisuuden takaisin Hankintaa ja menetyksi tuomitsemista säätämällä nykyistä kattavammin kaikista menettelyn vaiheista. Ehdotusta perustellaan erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalla. Järjestäytyneen rikollisuuden keskeisimpänä vaikuttimena on taloudellisen hyödyn saaminen, minkä vuoksi varojen takaisin Hankinta on hyvin tehokas keino ehkäistä rikollista toimintaa. Järjestäytynyt rikollisuus luo vakavan uhan EU:n turvallisuudelle ja tuottaa rikollisille merkittäviä voittoja, joiden määräksi vuositasona on arvioitu vähintään 139 miljardia euroa. Komission mukaan jäsenvaltioiden nykyiset järjestelmät eivät kykene vastaamaan tehokkaasti rikollisjärjestöjen monimutkaisiin toimintatapoihin.

Neuvoston yleisnäkemyksen keskeisimpiä muutoksia komission ehdotukseen verrattuna on selostettu edellä Suomen kannan yhteydessä ja yksityiskohtaisemmin U-jatkokirjeessä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 82(2), 83(1), 83(2) artikla (rikosoikeudellinen yhteistyö) ja 87(2) artikla (poliisiyhteistyö), tavallinen lainsäädäntömenettely.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin LIBE-valiokunnan mietintö ehdotuksesta hyväksyttiin 23.5.2023. Lausunnon ehdotuksesta antoivat yhteistyövaliokuntana toiminut JURI ja BUDG. Esittelijä LIBE-valiokunnassa on Loránt Vincze (EPP, RO).

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 31.5.-2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023).

Eduskuntakäsittely

Suuren valiokunnan käsittely 2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotus edellyttäisi muutoksia useisiin kansallisiin lakeihin. Ehdotuksessa tarkoitusta jäljittamisestä ja tunnistamisesta säädetään Suomessa ainakin poliisilaissa (872/2011) ja esitutkintalaissa (805/2011), jäädyttämisestä pakkokeinolaissa (806/2011), menetetyksi tuomitsemisesta rikoslaissa (39/1889) ja omaisuuden hallinnoinnista ainakin ulosottokaareissa (705/2007), pakkokeinolaissa ja sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

Direktiiviehdotuksen soveltamisalassa olevista rikoksista ainakin ympäristörikokset (2 artiklan 1 kohdan m alakohhta) kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Sama saattaa pykälän 11 kohdan nojalla koskea direktiiviehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa mainittua kulttuu-

riomaisuuden laitonta kauppaa siltä osin kuin kyse olisi muinaismuistojen sekä kulttuuri-historiallisesti arvokkaiden rakennusten ja esineiden suojelusta maakunnassa. Pykälän 26 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta myös pakkokeinojen kuten jäädyttämisen käytöstä maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien oikeudenalojen osalta. Itsehallintolain 59 b §:n mukaan maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallan jako säilyy myös yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella on komission mukaan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltioille. Kustannusarvio jäsenvaltioiden hallinnoille on yhteensä noin 30–40 miljoonaa euroa, joista noin puolet olisi kertaluonteisia kustannuksia ja puolet jatkuvia kulueriä. Komission arvion mukaan julkishallinnon kustannukset jäisivät pienemmiksi kuin varojen takaisin-hankinnan tehostumisesta saatavat tulot. Suunniteltujen toimenpiteiden on arvioitu voivan noin kaksinkertaistaa takaisin hankitun rikollisen omaisuuden määrän, joka on nykyisin miljardi euroa vuodessa.

Suomessa taloudellisia vaikutuksia aiheutuisi muun muassa ARO-toimistojen uusista tehtävistä ja suorasta pääsystä tiettyihin kansallisiin rekistereihin, varallisuudenhoitotoimistojen perustamisesta ja muista omaisuuden hallinnointia koskevista uusista velvoitteista sekä varsinkin keskitetyn rekisterin tai rekisterien perustamisesta. Taloudelliset vaikutukset koskisivat siten ainakin henkilöresursseja ja tietojärjestelmäkustannuksia, ja ne kohdistuisivat ainakin oikeus- ja sisäministeriön sekä mahdollisesti muidenkin ministeriöiden hallinnonaloille. Komissio on neuvoston työryhmäkäsittelyssä kertonut, että keskitettyjen rekisterien perustamisesta aiheutuviin kustannuksiin on mahdollista hakea rahoitusta EU:n sisäisen turvallisuuden rahastosta (ISF).

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

U-kirjelmän eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunta (LaVL 26/2022 vp) ja hallintovaliokunta (HaVL 30/2022 vp) yhtyivät lausunnoissaan mainituin täydennyksin ja huomioon valtioneuvoston kantaan. Perustuslakivaliokunta (PeVL 78/2022 vp) yhtyi valtioneuvoston kantaan korostaen lausunnossa esitettyjä valtiosääntöisiä näkökohtia. Suuri valiokunta yhtyi erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan (SuVEK 181/2022 vp).

U-jatkokirjeen eduskuntakäsittely on kesken. Hallintovaliokunta (HaVL 3/2023 vp) yhtyi lausunnossaan mainituin huomioon valtioneuvoston kantaan.

Direktiiviehdotuksella ei säädettäisi omaisuuden jäädyttämisestä unionin rajoittavien toimenpiteiden puitteissa. Ehdotuksen sisältämät jäädyttämiseen ja menetetyksi tuomitsemiseen liittyvät toimenpiteet rajoittaisivat jatkossakin tilanteisiin, joissa omaisuus on peräisin rikollisesta toiminnasta (johdanto-osan 6 kappale).

Asiakirjat

Neuvoston yleisnäkemys: 9314/23
Komission ehdotus: COM(2022) 245 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Sampo Brander, OM, p. 029 51 50349.

VAHVA-tunnus

EU/508/2022

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/27/2023-OM-10

Ljungqvist Miia

23.5.2023

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO), tilannekatsaus

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.6.2023 - 9.6.2023

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.-9.6.2023 saadaan tilannekatsaus Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toiminnasta.

Suomen kanta

Suomi ottaa tiedoksi tilannekatsauksen.

Pääasiallinen sisältö

Yleistä

Euroopan syyttäjänvirasto on perustettu 12.10.2017 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2017/1939 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta. EPPO:n toimivallassa on tutkia riippumattomana EU:n syyttäjänviranomaisena EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia ja asettaa epäillyt syytteeseen. EPPO:n tarkoituksena on puuttua nykyistä tehokkaammin EU:n talousarviota vahingoittaviin rikoksiin ja sitä kautta vähentää niistä EU:lle ja sen jäsenvaltioille aiheutuvia taloudellisia vahinkoja. EPPO koostuu Luxemburgiin sijoittuvasta keskusvirastosta ja jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista syyttäjäistä. EPPO on perustettu tiiviimmän yhteistyön

instrumenttina ja siihen osallistuu tällä hetkellä 22 jäsenvaltiota, mukaan lukien Suomi. EPPO on käynnistänyt toimintansa kesäkuussa 2021. Ruotsi valmistelelee liittymistä EPPO:on. Irlanti arvioi parhaillaan edellytyksiä liittyä EPPO:on ja on tehnyt asiantuntija-vierailuita huhtikuussa Suomeen ja myös muihin EPPO-maihin.

Kaikki EPPO:n jäsenmaat ovat ilmoittaneet kansallisen täydentävän lainsäädännön valmistumisesta. EPPO-asetuksen edellyttämä täydentävä kansallinen lainsäädäntö on Suomessa tullut voimaan 10.6.2021 (laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan (66/2021)). EPPO-lakiin lisättiin 1.7.2022 alkaen uusi säännös, jolla turvataan valtuutetulle Euroopan syyttäjälle kansallisia syyttäjiä vastaavat sosiaaliturvaan, eläkkeeseen ja vakuutuksen kattavuuteen liittyvät oikeudet EPPO-asetuksen edellyttämällä tavalla. Komissio on tehnyt arviota kansallisen lainsäädännön toteutuksesta.

EPPO on nimittänyt lisää valtuutettuja Euroopan syyttäjiä (vuoden 2022 lopussa yhteensä 114). Suomi kävi EPPO:n kanssa pitkään neuvotteluita valtuutettujen Euroopan syyttäjien osa-aikaisuudesta ja palkanmaksuun liittyvistä kysymyksistä, mistä syystä valtuutettujen Euroopan syyttäjien nimeäminen viivästyi. Osa Euroopan syyttäjistä nimitettiin tehtävänsä kolmeksi vuodeksi 29.7.2020 lukien. Uusia nimityksiä valmistellaan parhaillaan ja myös muuta henkilöstöä EPPO:n keskushallintoon on nimitetty (vuoden 2022 lopussa henkilöstöä keskushallinnossa yhteensä 217).

EPPO on käynnistänyt toimintansa aktiivisesti ja tehokkaasti. Vuoden 2022 vuosiraportin mukaan EPPO käsitteli yhteensä 3 318 sille raportoitua rikosilmoitusta ja 865 jutussa käynnistettiin esitutkinta. Viime vuoden lopussa EPPO:ssa oli avoinna 1 117 tutkintaa, joissa arvioitu taloudellinen vahinko on ollut jopa 14,1 miljardia euroa. EPPO on lisäksi tehnyt yhteistyösopimuksia EU-virastojen, EPPO:n ulkopuolella olevien EU-maiden kanssa sekä kolmansien maiden kanssa.

Suomessa on ollut tähän mennessä yhteensä 10 EPPO-juttua hoidettavana. Maataloustuikiin liittyviä törkeitä avustuspetoksia on ollut kolme, joissa yhdessä on tehty päätös syyttämättä jättämisestä ja toinen siirretty kansallisesti käsiteltäväksi. Yhdessä jutussa nostettu syyte on hylätty käräjäoikeudessa, mutta asiassa on valitettu. Tullissa on tutkinnassa seitsemän törkeää veropetosta, joissa on pääosin kyse tuonnista kolmansista maista (Venäjä, Kiina, USA) ja yksi varsin laaja ALV-karusellipetosjuttu koskien useampaa EPPO-maata. Esitutkinnassa on lisäksi EU-hankintoihin liittyvä törkeä avustuspetos. Kaksi juttua (törkeä veropetos- ja törkeä avustuspetosepäily) on lisäselvitysten jälkeen palautettu kansallisesti käsiteltäväksi juttujen ollessa pääosin kansallisessa toimivallassa. Valtuutettujen Euroopan syyttäjien työpanosta kohdistuu lisäksi EPPO-asetuksen 31 artiklan mukaisia pyyntöjä koskevien tutkintatoimien suorittamiseen.

Muuta

Lokakuun 2022 OSA-neuvostossa oli esillä komission käymät keskustelut EPPO:n kanssa viraston toimivallan laajentamisesta pakotteiden kiertämiseen / rikkomiseen. Osa jäsenvaltioista on suhtautunut avoimen myönteisesti EPPO:n toimivallan laajentamiseen.

Kyseessä ei ole ensimmäinen kerta, kun EPPO:n toimivallan laajentamisesta keskustellaan (komission ehdotus 2018 toimivallan laajentamisesta terrorismirikoksiin (E 83/2018 vp), EP:ssä käyty keskustelu toimivallan laajentamisesta ympäristöririkoksiin). Näiden ehdotusten käsittely ei ole edistynyt.

Suomi on katsonut, että EPPO:n toimivallan laajentamisen arviointi on ajankohtaista siinä vaiheessa, kun uuden viraston toiminnasta on saatu kokemuksia ja kun sen tuloksellisuutta ja tehokkuutta voidaan asianmukaisesti arvioida. Komissio onkin parhaillaan toteuttamassa tätä arviota (valmistune kesällä).

EPPO:n pääsyyttäjä Kövesi on 16.5.2022 oikeusministereille lähettämässään kirjeessä esittänyt tarpeen muuttaa tiettyjä EPPO-asetuksen artikloja käytännön työssä havaituin perustein. Ehdotus ei ole vielä edistynyt.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 86 artikla

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

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 31.5.-2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Eduskuntakäsittely

EPPO-asetusta valmisteltiin asetuksen neuvotteluvaiheessa tunnuksella U 64/2013 vp.

Suuri valiokunta 2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

U-kirjeessä U 64/2013 vp kuvatun mukaisesti Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n 23 kohdan mukaan esituskintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä rikoksenteijän luovuttamista koskevat asiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

EPPO:n tarkoituksena on puuttua nykyistä tehokkaammin EU:n talousarviota vahingoittaviin rikoksiin ja sitä kautta vähentää niistä EU:lle ja sen jäsenvaltioille aiheutuvia taloudellisia vahinkoja.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Kohtaan ei ole jaettu vielä asiakirjaa.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Miia Ljungqvist / OM p. 02951 50112
Sofia Söderholm / OM, p. 02951 50034

Katariina Jahkola / OM, p. 02951 50246
Eeva Aittoniemi / OM, p. 02951 50170

VAHVA-tunnus

EU/27/2023

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite EU/2013/0573

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/27/2023-OM-11

Marina Venäläinen

29.5.2023

OSA-neuvosto 8.-9.6.2023; Venäjän hyökkäys Ukrainaan: tutkinta ja syytteeseenpano EU:n rajoittavien toimenpiteiden rikkomisesta

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 9.6.2023 vaihdetaan näkemyksiä (*exchange of views*) tutkinta- ja syytetoimista EU:n rajoittavien toimien rikkomisasioissa liittyen Venäjän hyökkäykseen Ukrainain.

Suomen kanta

Suomi osallistuu näkemysten vaihtoon.

Suomen kanta perustuu UTP-jatkokirjeeseen UTPJ 59/2022 vp – UTP 5/2014 vp, joulukuun 2022 Eurooppa-neuvoston 15.12.2022 muistioon EU/126/2022-VNK-9, maaliskuun Eurooppa-neuvoston 21.3.2023 muistioon EU/361/2023-VNK-3 ja valtioneuvoston kirjelmään U 38/2022 vp (E 54/2022 vp).

Suomi tuomitsee jyrkästi Venäjän hyökkäyksen Ukrainaan. Venäjän hyökkäys kohdistuu Ukrainaan, mutta myös koko Euroopan turvallisuusjärjestystä vastaan. Venäjän hyökkäys on räikeä kansainvälisen oikeuden loukkaus. Venäjän tulee välittömästi pysäyttää sotatoimet ja lopettaa toimet miehittämiensä alueiden liittämiseksi Venäjään.

Suomi pitää tärkeänä pakotteiden tehokasta toimeenpanoa ja pakotteiden kiertämisen estämistä.

Suomi tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Suomi vastaa Venäjän toimiin osana Euroopan unionia. Suomi pitää tärkeänä, että tarvittavin toimenpitein tuetaan Ukrainassa tapahtuvien vakavien kansainvälisten rikosten tutkintaa ja kyseisiin rikoksiin syylistyneiden saattamista oikeudelliseen vastuuseen.

Suomi pitää tärkeänä, että EU jatkaa vahvaa, tehokasta ja yhtenäistä vastaamista Venäjän sotilaalliseen hyökkäykseen Ukrainaan. Suomi tukee pyrkimyksiä saada Venäjä ja sen edustajat vastuuseen laittoman hyökkäyssodan seurauksista ja vaikutuksista, ml. sodan aiheuttamien vahinkojen korvaaminen. EU:n piirissä sekä yhteistyössä kansainvälisten kumppaneiden tulee mahdollisimman nopeasti selvittää ja täsmentää EU- ja kansainvälisen oikeuden mukaisia tapoja, joilla Venäjä saadaan suorittamaan asianmukaiset korvaukset. Suomi pitää tärkeänä, että selvitystyötä mm. Venäjän jäädytettyjen varojen tuottojen mahdollisesta hyödyntämisestä Ukrainan tukemiseen jatketaan ripeästi.

Pääasiallinen sisältö

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on räikeä kansainvälisen oikeuden ja YK:n peruskirjan loukkaus. Myös Venäjän sodankäyntimenetelmät Ukrainassa ovat kansainvälisen oikeuden, erityisesti kansainvälisen humanitaarisen oikeuden eli sodan oikeussääntöjen vastaisia. Voidaan pitää ilmeisenä, että Venäjä on valtiona syyllistynyt systemaattisiin ja vakaviin humanitaarisen oikeuden loukkauksiin, joihin liittyy myös yksilöiden rikosoikeudellinen vastuu. Useita toimia on käynnistetty Venäjän ja sen edustajien saamiseksi oikeudelliseen vastuuseen toimistaan Ukrainassa. Eurooppa-neuvosto on antanut tästä päätelmiään 30.-31.5., 23.-26.6., 20.-21.10. ja 15.12.2022 sekä 9.2. ja 23.3.2023.

Maaliskuusta 2014 alkaen EU on asettanut laajat rajoittavat toimenpiteet eli pakotteet Venäjää kohtaan sen laittomasti itseensä liitettyjen Ukrainan alueiden vuoksi ja Ukrainassa käymän hyökkäyssodan vuoksi. EU on asettanut yhteensä 10 pakotekokonaisuutta, toisin sanoen pakettia (packages) ja 11. pakotepakettia valmistellaan. Tähän mennessä 1473 yksityistä henkilöä ja 207 oikeushenkilöä on asetettu pakotteiden kohteiksi ja jäädytettynä on 24,1 mrd. euroa. Pakotteita on kohdistettu myös Valko-Venäjään.

Keskustelu venäläisten henkilöiden ja Venäjän valtion pakotteiden vuoksi jäädytettyjen varojen käyttämisestä Venäjän hyökkäyssodasta aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen ja Ukrainan jälleenrakennukseen jatkuu. Asian valmistelu on teknisesti ja oikeudellisesti vaativaa, minkä vuoksi sen valmistelemiseksi on perustettu neuvoston ad hoc –työryhmä (*Ad hoc Working Party on the use of frozen and immobilised assets to support Ukraine's reconstruction*). Myös Suomen mukaan oikeudellinen tila ei ole vielä selvä ja edellyttää jäsenmailta uutta tulkintaa hyökkäyssodan poikkeuksellisessa kontekstissa.

Pakotteiden toimeenpanoa käsitellään EU:n pakotteisiin liittyvissä työryhmissä (*RELEX, RELEX Sanctions ja Expert Group on Restrictive Measures and Extraterritoriality*). EU perusti viime vuoden keväällä henkilöpakotteiden toimeenpanoa edistävän iskuryhmän (*Freeze and Seize Task Force*). Tämä komissaari Reyndersin perustama ryhmä toimii erityisesti jäädytyksiin ja takavarikkoihin liittyvän toimeenpanon ja käytäntöjen tiedotus-alustana jäsenmaiden moninaiselle toimeenpanoviranomaisten joukolle. Eurojustin rooli oikeudellisessa yhteistyössä ja koordinaatiossa on erittäin tärkeä. Lisäksi on käynnistynyt keskustelu EPPO:n mandaatin mahdollisesta laajentamisesta kattamaan unionin pakotteiden rikkomista koskevat syytetoimet. Toimivallan laajentaminen edellyttää Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä SEUT 86(4) artiklan mukaisesti ja muutoinkin SEUT 86 artiklan määräysten noudattamista.

Tehokas toimeenpano on edellytys myös pakotteiden kiertämisen estämiselle. Kiertämisen vuoksi Venäjä saa edelleen muun muassa kaksikäyttötuotteita käyttöönsä. Pakotteiden kiertämistä tapahtuu EU:n alueella ja kolmansissa maissa erityisesti Venäjään sidoksissa olevien tahojen toimesta. EU nimitti joulukuussa 2022 pakotteiden toimeenpanon edistämiseen keskittyvän erityisedustajan, David O'Sullivanin, joka keskittyy erityisesti yhteistyöhön niiden kolmansien maiden kanssa, joiden yritysten on havaittu osallistuvan pakotteiden kiertämiseen.

Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmissä (23.3.2023) on todettu, että EU on edelleen sitoutunut pitämään yllä ja lisäämään Venäjän kollektiivista painostusta muun muassa mahdollisten uusien rajoittavien toimenpiteiden avulla. Eurooppa-neuvosto on korostanut, että on tärkeää ja kiireellistä tehostaa toimia pakotteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi Euroopan ja jäsenmaiden tasolla. Eurooppa-neuvosto on kehottanut neuvostoa ja komissiota vahvistamaan kaikkia tarvittavia toimeenpanovälineitä ja kehittämään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa täysin koordinoitua lähestymistapaa tätä varten.

Pakotteet ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, jonka toimeenpano on julkisen ja yksityisen sektorin vastuulla. Pakotteiden toimeenpano tarkoittaa käytännössä pakoteasetuksissa olevien rajoitusten ja kieltojen toimeenpanoa. Nämä koskevat mm. tuontia, vientiä, teknistä apua, julkisia hankintoja, oikeudellisia palveluita sekä pakotelistattujen varojen jäädytyksiä ja maahantulokieltoja.

28.11.2022 on hyväksytty neuvoston päätös pakotteiden rikkomista koskevien rikosten lisäämisestä SEUT 83(1) artiklan EU-rikosten listalle. Tämän nojalla komissio teki 2.12. direktiiviehdotuksen kyseisten rikosten määrittelystä ja niistä tuomittavista seuraamuksista. Ehdotettu direktiivi sisältää vähimmäissäännökset unionin asettamien pakotteiden rikkomista koskevien rikosten määrittelmistä ja niistä säädettävistä rangaistuksista sekä eräistä niihin liittyvistä asioista.

Rikosoikeudellisessa menettelyssä tuomittavien menettämisseuraamusten osalta komission toukokuussa 2022 antamalla konfiskaatiodirektiiviehdotuksella laajennetaan EU-sääntöjä rikokseen liittyvän omaisuuden menetetyksi tuomitsemisesta mm. laajentamalla ns. tuomioon perustumatonta konfiskaatiota ja säätämällä kokonaan uusi rikolliseen toimintaan liittyvän selittämättömän varallisuuden menettämisseuraamus. Ehdotuksessa ei siis säädettäisi omaisuuden jäädyttämisestä pakotteiden nojalla eikä myöskään pakotteilla jäädytetyn omaisuuden menetetyksi tuomitsemisesta. Ehdotuksen sisältämät jäädyttämiseen ja menetetyksi tuomitsemiseen liittyvät toimenpiteet rajoittuisivat jatkosakin tilanteisiin, joissa omaisuus on peräisin rikollisesta toiminnasta.

Puheenjohtaja pyytää ministereitä jakamaan parhaita käytäntöjä ja tuomaan esiin:

- 1) tietoa toimivaltaisten viranomaisten tutkinta-, syyteharkinta- ja tuomioistuinasioista, ja
- 2) hyviä käytäntöjä ja mahdollisia ongelmia em. toimiin liittyen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on antanut asiakokonaisuuteen liittyen päätöslauselman 2022/2655(RSP). Päätöslauselmassa tuomitaan Venäjän laitton hyökkäys Ukrainaan ja vaaditaan EU:n instituutioita ja jäsenvaltioita ryhtymään toimiin sotarikosten tutkimiseksi ja tuomitsemiseksi.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 31.5.-2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomessa ulkoministeriö toimii pakotteiden toimeenpanossa keskusviranomaisena, ns. kansallisena toimivaltaisena viranomaisena (*NCA, National Competent Authority*). Muita keskeisiä toimeenpanevia viranomaisia ovat mm. Tulli, Ulosottolaitos, Verohallinto, Finanssivalvonta, Rajavartiolaitos, Keskusrikospoliisi ja Syyttäjälaitos. Suomessa SEUT 215 artiklan nojalla hyväksytyjen rajoitustoimenpiteiden rikkominen tai sen yrittäminen on kriminalisoitu rikoslain (39/1889) 46 luvun 1-3 §:ssä säännöstelyrikoksina.

Ulosottolaitos huolehtii EU:n pakotteiden mukaisesta varojen jäädyttämisestä ulkoministeriön täytäntöönpanopyyntöjen perusteella. Toimivaltuudet perustuvat pakotelainsäädäntöön ja ulosottokaareen. Pakotteet pannaan täytäntöön ulosottomenettelyssä takavarikoimalla pakotelistattujen henkilöiden ja yhteisöjen omaisuutta. Pakotteiden kohteena Suomessa on Ukrainan sodan takia tällä hetkellä noin 1 710 vastaajaa. Voimassa olevia takavarikkoja on yli 200. Omaisuutta on jäädytettynä noin 244 miljoonan euron edestä. Jäädytystoimia on kohdistettu muun muassa käteiseen rahaan, tilivaroihin, saataviin, yhtiöosuuksiin, kiinteistöihin, asunto-osakkeisiin ja erilaisiin kulkuneuvoihin. Ulosottomies on puolueeton ja riippumattoman lainkäyttäjä, jonka päätöksiin voidaan hakea muutosta käräjäoikeudelta. Pakotteiden täytäntöönpanosta on tehty valituksia tähän mennessä noin 30 kappaletta.

Suomella on Venäjän rajamaana erityinen asema EU:sta Venäjälle ja kolmansiin maihin virtaavien tuotteiden kauttakulkumaana. Venäjä-pakotteiden osalta pakotteiden kiertämistä tapahtuu arviolta 0,7 prosentissa ulkomaankaupasta (Tullille annetuista tullausilmoituksista). Suomalaisyriykset ja erityisesti pankit noudattavat ulkoministeriön havaintojen mukaan pakotteita hyvin. Suomessa Tulli ja muut viranomaiset puuttuvat pakotteiden kiertämiseen. Suomessa on aloitettu esitutkintoja, tehty syyteharkintaa ja myös annettu ensimmäisiä tuomioita pakotteiden kiertämisestä. Tulli on aloittanut esitutkinnan 320 tapauksessa liittyen pakotteiden rikkomiseen.

Kaikki suomalaisten syyttäjien käsittelemät pakotteiden rikkomiseen liittyvät jutut ovat liittyneet neuvoston vuoden 2014 asetukseen rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta (Council Regulation (EU) No 833/2014 – Russia, 31.07.2014). Ne ovat olleet rikosnimikkeeltä rikoslain 46 luvun mukaisia säännöstelyrikoksia. Syyttäjillä vireillä on nyt 14 juttua ja tuomioistuimeen toimitettuja on 13, joista kesken kuusi. Päättäneitä juttuja on 17, tuomioistuimen ratkaisuja 7, tuomiot

yleensä 2-4 kk ehdollista vankeutta, ja syyttäjä on tehnyt esitutkinnanrajoittamispäätöksen tai syyttämättäjättämispäätöksen 10 tapauksessa (tilasto 04/2023). Alueellisesti luonnollisesti on korostunut Itä-Suomen syyttäjäalue, jossa on käsitelty suurin osa näistä rikoksista. Suomessa on annettu myös ensimmäinen hovioikeuden päätös liittyen henkilöpakotteiden mukaisen omistuksen ja määräysvallan todistamiseen

Asiakirjat

9315/23

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Marina Venäläinen / OM, p. 029 51 50236
Sampo Brander / OM
Sami Kiriakos / OM
Terhi Salmela / OM
Tuuli Eerolainen / VKST
Elina Lemmetty / UM
Pia Sarivaara / UM

VAHVA-tunnus

EU/27/2023

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Oikeus ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Oikeudellinen yhteistyö järjestäytyntä rikollisuutta vastaan

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8.-9.6.2023 on oikeusministereiden toimesta tarkoitus keskustella järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnan tehokkaista keinoista ja niiden suhteesta perusoikeuksiin.

Ruotsin puheenjohtajakaudella järjestäytyneen rikollisuuden torjunta on noussut neuvoston esityslistan kärkeen, ja oikeusministerit keskustelivat asiasta Tukholman epävirallisessa kokouksessa 27. tammikuuta ja lounaalla oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 10. maaliskuuta. Se on ollut myös useiden sisäasioiden alan keskustelujen keskipisteenä, erityisesti koskien tehokasta lainvalvontaa ("pimeäksi jääminen") koskevien tietojen saatavuutta.

Suomen kanta

Suomen kanta perustuu E-asioiden E 28/2019 vp ja E 63/2021 vp yhteydessä muodostettuihin kantoihin.

Suomi pitää tärkeänä sitä, että EU:n kehittämistä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena jatketaan. Suomi korostaa, että rikosoikeudellinen yhteistyö on tärkeä osa sisäisen turvallisuuden ketjua. Yhteistyö perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen, jonka toteutuminen nojautuu jäsenvaltioiden yhteiseen arvopohjaan ja keskinäiseen luottamukseen. Suomi kiinnittää huomiota myös rikosten ennaltaehkäisyyn ja perusoikeuksien huomioimiseen rikosoikeudellisessa yhteistyössä.

Järjestäytyneessä rikollisuudessa on kyse vakavasta, rajat ylittävästä rikollisuudesta, johon EU:n tulee puuttua laajalla keinovalikoimalla. EU:n lainvalvonta- ja oikeusyhteis-

työn vahvistaminen on keskeistä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Toimia tarvitaan sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioissa. On välttämätöntä jatkuvasti ennakoida ja kehittää sekä EU-virastojen että jäsenvaltioiden viranomaisen toimintaedellytyksiä jatkuvasti muuttuvien turvallisuusuuhkien torjunnassa. Lainsäädäntötoimien osalta on aina arvioitava niiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta perusoikeuksien ja henkilötietojen suojan rajoittamisen kannalta.

Pääasiallinen sisältö

Ministereiden on tarkoitus käydä laaja-alainen lounaskeskustelu järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnan tehokkaista keinoista ja niiden suhteesta perusoikeuksiin puheenjohtajan toimittaman tausta-asiakirjan pohjalta. Perusoikeuskysymyksiä on tässä tilanteessa mahdollista lähestyä kahdesta kulmasta: yhtäältä kyse on epäiltyjen ja syytettyjen oikeuksista, mutta toisaalta myös valtion vastuusta turvata ihmisiä rikoksilta, uhrien oikeuksista ja siitä, että rikolliset saatetaan vastuuseen teoistaan.

Puheenjohtajan tausta-asiakirja nostaa esille ministeritason aiemmista keskusteluista ilmenneen selkeän poliittisen tahdon ryhtyä toimiin oikeusalaan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan edistämiseksi ja asian edistämiseksi tehdään paljon jo parhaillaan. Kesäkuun neuvostossa on tarkoitus omina asiakohinaan hyväksyä neuvoston yleisnäkemykset varojen takaisinmaksua ja menetetyksi tuomitsemista sekä ihmiskauppaa koskevista direktiiveistä. Lisäksi on aloitettu neuvottelut uudesta välineestä rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämiseksi, ja neuvottelut ovat alkamassa korruption torjuntaa koskevasta direktiivistä. Näitä ja muita oikeusalan aloitteita olisi tarkasteltava rinnakkain jäsenvaltioilla jo käytössä olevien menestyskekkäiden välineiden, kuten eurooppalaisen pidätysmääräyksen ja eurooppalaisen tutkintamääräyksen kanssa, sekä kansallisesti tehtävän työn rinnalla oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten työkalupakkien kehittämiseksi.

Puheenjohtajan keskusteluasiakirjassa kiinnitetään huomiota teknologisen kehityksen luomiin uusiin haasteisiin rikostutkinnassa, esim. kuinka yhtäältä voidaan säilyttää tietoturvaan liittyvät varmuudet ja toisaalta estää rikollisia hyödyntämästä salattuja laitteita ja palveluita viestintään. Henkilöihin kohdistuva väkivalta ja julkisiin instituutioihin kohdistuvat vaikutusvaltaa nakertavat yritykset lisäävät korruptiota ja lailliseen talouteen kohdistuvia uhkakuvia. Nämä ja monet muut ongelmat edellyttävät jatkossakin keskusteluja, joihin liittyy usein monimutkaisia kysymyksiä etujen tasapainottamisesta, varsinkin kun on kyse perusoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä.

Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan unionin perusoikeuskirja edellyttävät suojaa mielivaltaiselta tai kohtuuttomalta puuttumiselta mm. yksilöiden omaisuus, henkilön vapaus ja turvallisuus, fyysinen ja henkinen koskemattomuus, yksityis- ja perhe-elämä, koti ja kirjeenvaihto. Tasapainon löytäminen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi tarvittavien välineiden löytämisen sekä yksilön perusoikeuksien turvaamisen välillä on usein ollut haasteellista, etenkin keskusteltaessa oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten mahdollisuudesta saada tietoja ja todisteita. Yleisemmin ottaen perusoikeuksien suojelun eri näkökohtien välillä on kuitenkin löydettävä tasapaino olennaisesti kaikissa rikosoikeuden ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön välineissä.

Puheenjohtajan keskusteluasiakirjassa huomioidaan, että keskustelu tutkintatoimista ja perusoikeuksista EU-kontekstissa on usein keskittynyt toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden oikeuksiin. Nämä oikeudet, kuten heidän oikeus yksityiselämänsä kunnioittamiseen, eivät kuitenkaan ole ehdottomia. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan asettaa, jos niistä säädetään laissa, ne kunnioittavat kyseisten oikeuksien ydintä, ovat tarpeellisia ja todella täyttävät unionin tunnustamat yleisen edun mukaiset

tavoitteet tai tarpeen suojella Euroopan unionin oikeuksia ja vapauksia. Asiakirjassa todetaan, että tarve suojella henkilöiden perusoikeuksia edellyttää, että viranomaiset pysyvät takaamaan kansalaisten turvallisuuden, tehokkaat keinot rikosten tutkinnassa ja syytteeseenpanossa sekä rikosten uhrien suojelussa ja oikeudessa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 31.5.-2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

9720/23 (puheenjohtajan keskusteluasiakirja neuvostoon)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mika Junninen, p. 029 515 0406

VAHVA-tunnus

EU/86/2023

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/27/2023-OM-9

Olsson Nanni

25.5.2023

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.6.2023; Neuvoston päätelmät LGBTIQ-henkilöiden turvallisuudesta Euroopan Unionissa

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 9.6.2023

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

LGBTIQ-henkilöiden turvallisuutta EU:ssa koskevien päätelmien valmistelu on edelleen kesken työryhmässä tämän muistion kirjoitushetkellä, eikä yhteisymmärrystä ole vielä saavutettu.

Tavoitteena on OSA-neuvostossa 9.6.2023 hyväksyä neuvoston päätelmät "*Conclusions on the safety of LGBTIQ persons in the European Union*". Lopullista päätelmätekstiä ei ole muistion kirjoittamishetkellä saatavilla.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä päätelmät alla olevien kantojen mukaisesti.

Suomen kanta perustuu valtioneuvoston tasa-arvopoliittisen selonteon VNS 5/2022 vp, valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisen selonteon VNS 10/2021 vp ja E-asian 18/2021 vp yhteydessä muodostettuihin kantoihin.

Valtioneuvosto edistää seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen yhdenvertaisuutta ja oikeuksia niin kansallisessa, EU-tason kuin kansainvälisessä toiminnassaan. Suomi puo-

lustaa johdonmukaisesti seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksia osana Pohjoismaiden sekä Pohjoismaiden ja Baltian maiden NB8-yhteistyötä sekä Euroopan unionissa, Euroopan neuvostossa, Etyjissä ja YK:ssa.

Suomi toimii siten, että sukupuolten tasa-arvon, naisten ja tyttöjen oikeuksien, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien toteutumiselle saadaan mahdollisimman vahva kansainvälinen tuki. Kiinnitämme erityistä huomiota EU:n yhteiseen kannanmuodostukseen, jotta EU edistää naisten ja tyttöjen oikeuksia ja sukupuolten tasa-arvoa vahvasti ja johdonmukaisesti kaikessa toiminnassaan.

Tasa-arvopolitiikkaa ohjaa käsitys jokaisen yhtäläisistä perus- ja ihmisoikeuksista, arvosta ja osallisuudesta yhteiskunnan jäsenenä riippumatta sukupuolesta, sukupuoli-identiteetistä, sukupuolen ilmaisusta tai kehon fyysisistä sukupuolitatuista piirteistä. Kaksijakoinen, biologiseen sukupuoleen perustuva sukupuolikäsitys läpäisee edelleen yhteiskunnan toimintoja. Se on kuitenkin riittämätön. Jokaisen tulisi saada ilmaista sukupuoltaan turvallisesti itse parhaaksi katsomallaan tavalla sekä määritellä itse sukupuolensa.

Suomi pitää seksuaalivähemmistöjen turvallisuuden varmistamista ensiarvoisen tärkeänä. Suomi pitää tärkeänä, että vihapuhetta ja viharikoksia torjutaan unionitasolla tehokkaasti.

Sukupuoleen perustuvaa syrjintään, vihapuheeseen ja maalittamiseen on suhtauduttava vakavasti, ja yhteiskunnallisen ja poliittisen osallistumisen edellytykset ja turvallisuus on varmistettava. Tasa-arvopoliittisen selonteon tavoitteen 2 mukaan Suomessa jokainen voi elää ilman sukupuolistunutta väkivaltaa tai väkivallan uhkaa eikä kenenkään oikeutta vapauteen ja koskemattomuuteen loukata.

Tasa-arvopoliittisen selonteon tavoitteen 5 mukaan Suomessa jokaisella on mahdollisuus hyvinvointiin, terveyteen ja turvallisuuteen sukupuolesta riippumatta. Tavoitteeseen 5 pääseminen edellyttää sukupuolistuneen väkivallan kysymysten liittämistä osaksi kansallista hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseksi tehtävää työtä ja rakenteita. Vaikuttava edistämistyö kattaa myös haavoittuvassa asemassa olevien suojaamisen väkivallalta, alistamiselta ja hyväksikäytöltä.

Kansallisessa ja EU:n turvapaikkapolitiikassa on otettava huomioon sukupuolistuneen väkivallan mahdollisuus sekä väkivallan, pakkoavioliiton ja ihmiskaupan uhrien erityistarpeet. Myös sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen kohtaaman syrjinnän tunnistaminen on välttämätöntä. Lähtökohtana on aina oltava ihmisarvon kunnioittaminen. Esimerkiksi terveydellisillä, taloudellisilla ja sotilaallisilla kriiseillä on tasa-arvovaikutuksia: ne voivat syventää eriarvoisuutta ja vaikeuttaa haavoittuvassa asemassa olevien tilannetta.

Virallisissa rekistereissä on käytössä kaksijakoinen sukupuolijärjestelmä. Julkinen tiedonkeruu voi siten olla puutteellista erityisesti koskien sukupuolivähemmistöjen asemaa. Esimerkiksi terveyteen ja hyvinvointiin liittyvän tiedonkeruun yhteydessä olisi tärkeää lisäksi kartoittaa sukupuolivähemmistöjen tilannetta.

Suomi korostaa viranomaisten osaamista ja tietoisuutta vähemmistöjen kohtaamisesta ja erityistarpeista. Tämän tavoitteen toimeenpano vaatii määrätietoisia ja suunnitelmallisia toimia. EU-tasolla Suomi korostaa EU:n perusoikeusviraston täysimääräistä hyödyntämistä syrjintää koskevan tiedon tuottajana.

Suomi pitää EU:n uutta seksuaalivähemmistöjen oikeuksia koskevaa strategiaa tärkeänä askeleena seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen ihmisoikeuksien edistämiseksi

EU:ssa. Suomi pitää tärkeänä, että syrjintää torjutaan kaikilla sektoreilla ja kaikilla tasoilla, myös EU:n omissa toimielimissä. Euroopan unionin tulee olla eturivissä suojele-
massa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten oikeuksia.

Pääasiallinen sisältö

Päätelmäluonnos käsittelee seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden turvallisuutta EU:ssa ja toimia sen edistämiseksi. Neuvosto sitoutuu päätelmissä poistamaan eriarvoisuutta.

Johdanto-osassa taustoitetaan päätelmiä painottamalla yhdenvertaisuutta oikeuksien toteutumisessa myös haavoittuviin ryhmiin kuuluvien henkilöiden osalta. Syrjintään sukupuolen ja seksuaalisen suuntautumisen perusteella on puututtava. Intersektionaalinen syrjintä saattaa pahentaa haavoittuvassa asemassa olevien tilannetta ja entisestään altistaa LGBTIQ-henkilöitä viharikoksille ja vihapuheelle. Päätelmien kannalta keskeisinä instrumentteina mainitaan uhridirektiivi ja uhrien oikeuksia koskeva EU-strategia (2020–2025) sekä aiempia neuvoston päätelmiä. Näihin kuuluvat neuvoston päätelmät koskien viharikoksia (2013), LGBTI-yhdenvertaisuutta (2016) ja perusoikeuskirjan soveltamista (2021 ja 2023). Näissä instrumenteissa tunnistetaan mm. yhdenvertaisuuden edistämisen linkki viharikosten vastaiseen työhön, LGBTIQ-henkilöiden kohtaamat vakavat haasteet oikeuksien toteutumisessa ja kansalaisyhteiskunnan ja ihmisoikeuspuolustajien rooli LGBTIQ-henkilöiden suojelemisessa. Johdannossa myös korostetaan EU:n eri toimijoiden ja jäsenmaiden jaettua vastuuta turvata ja edistää perusoikeuksien toteutumista ja pidetään kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä tärkeänä.

Sisältöosassa tunnistetaan vertailukelpoisen, oikeuksien toteutumista koskevan datan merkitys ja toivotetaan perusoikeusviraston työ tällä saralla tervetulleeksi. Perusoikeusviraston kyselytutkimukset kertovat huolestuttavaa tarinaa LGBTI-henkilöiden oikeuksien toteutumisesta ja turvallisuudesta, sillä häirintää, syrjintää ja väkivaltaa raportoidaan paljon. Perusoikeusvirastoa kehoitetaan jatkamaan kyselytutkimusten tekemistä.

Toimeksianto-osassa neuvosto sitoutuu edistämään ja tukemaan kaikkien ihmisten, mukaan lukien LGBTIQ-henkilöiden, oikeutta olla turvassa väkivallalta, häirinnältä ja syrjinnältä EU:n alueella ja jatkuvasti puuttumaan perusoikeusloukkauksiin sekä pitämään LGBTIQ-henkilöiden turvallisuutta poliittisella agendalla. Neuvosto sitoutuu myös seuraamaan LGBTIQ-henkilöiden yhdenvertaisuuden ja turvallisuuden toteutumista.

Jäsenmaita kehoitetaan kansallisen toimivaltansa puitteissa estämään väkivaltaa, häirintää ja syrjintää niiden kaikissa muodoissa ja huolehtimaan, että kansalliset hallintoviranomaiset ovat kykeneviä suojelemaan ja soveltuvien osin edistämään LGBTIQ-henkilöiden perusoikeuksia. Jäsenmaiden tulee suojella LGBTIQ-henkilöitä viharikoksista, vihapuheelta, väkivallalta ja haitallisilta käytännöiltä sekä puuttua haitalliseen informaatiovai-
kuttamiseen ja salaliittoteorioihin sekä suojella näiden uhriksi joutuneita. Jäsenmailla tulee olla vankat tiedonkeruujärjestelmät ja niiden tulee taata LGBTIQ-henkilöiden sananvapauden ja yhdistymisvapauden toteutuminen. Päätelmätekstissä huomioidaan myös kriisien ja pakolaisuuden vaikutukset haavoittuvuuteen.

Neuvosto toivottaa tervetulleeksi komission työn LGBTIQ-yhdenvertaisuuden puolesta ja tukee LGBTIQ-kysymysten huomioimista EU:n ulkopoliitikassa ja ehdokasmaiden kanssa käytävissä liittymisneuvotteluissa ja -prosesseissa. Komissiota kehoitetaan ylläpitämään ja tehostamaan työtään LGBTIQ-henkilöiden suojelemiseksi, edistämään syrjintätietoa koskevaa työtä, tiedottamaan aiheesta koskevasta kehityksestä ja varmistamaan

riittävä rahoitus tahoille, jotka tekevät väkivallan, häirinnän ja syrjinnän vastaista työtä tai tukevat uhreja.

Lisäksi toimeksianto-osassa kehoitetaan eri toimijoita mm. tarjoamaan jäsenmaille tukea viharikoksia koskevassa koulutuksessa sekä tiedonkeruun kehittämisessä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Neuvoston päätelmien hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 31.5.–2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023).

Eduskuntakäsittely

Suuren valiokunnan käsittely 2.6.2023 (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

EU:n jäsenmailla on perustavia näkemyseroja sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen oikeuksien puolustamisessa. Neuvotteluissa on tehty runsaasti kompromisseja, jotta kaikki jäsenmaat voisivat hyväksyä päätelmätekstin. LGBTIQ-henkilöitä koskevista päätelmistä saatetaan vielä ennen neuvostokäsittelyä pudottaa Q-kirjain pois sekä otsikosta että tekstitasolla, koska *queer*-termi ei ole kaikille maille hyväksyttävissä. Viittaukset sukupuoli-identiteettiin (*gender identity*) on jätetty tekstistä pois kompromissin saavuttamiseksi. Tekstin osittaisiin heikennyksiin on myönnytty, jotta saataisiin hyväksyttyä yhtenäiset neuvoston päätelmät tärkeästä aiheesta, johon liittyvät yksittäiset termitkin aiheuttavat usein erimielisyyksiä.

Kahden jäsenmaan valmius hyväksyä päätelmät on vielä muistion kirjoitushetkellä epävarma. Puheenjohtaja on pitänyt mahdollisena esittää myös puheenjohtajan päätelmiä aiheesta, mikäli yhteisymmärrystä ei saavuteta.

Asiakirjat

Asiakirjaa neuvostoon ei ole vielä jaettu. Viimeisin työryhmää varten jaettu luonnos on WK 6360/2023 INIT.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM / Nanni Olsson, puh. 0295150050 (laatija)

VAHVA-tunnus

EU/27/2023

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Ulkoministeriö

Perusmuistio

EU/27/2023-UM-15

Guseff Maria

25.5.2023

OSA-neuvosto 8.-9.6.2023 (oikeuspäivä); EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Kokous

OSA-neuvosto 8-9.6.2023

Eduskuntatunnus U 2/2011 vp

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe

OSA-neuvostossa 08.-09.06.23 on tarkoituksena antaa ministereille tilannekatsaus neuvotteluista EU:n liittymiseksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) ja neuvoston perusoikeustyöryhmässä (FREMP) työstettävästä EU:n sisäisestä ratkaisusta EUT:n toimivaltaa YUTP-alalla koskevaan kysymykseen.

Neuvotteluissa EU:n liittymiseksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) saavutettiin 16.03.2023 alustava sopu EU:n ja EIS:n osapuolten välillä Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien johtokomitean alaisessa neuvotteluryhmässä (46+1). Neuvottelutulos katsotaan alustavaksi, kunnes EU:ssa löydetään yhteisymmärrys yllämainitusta EU:n sisäisestä ratkaisusta.

Suomen kanta

Suomi ottaa tilannekatsauksen tiedoksi.

Taustaa:

Seuraava kanta on eduskuntakirjelmästä U 2/2011 vp (jatkokirjeineen):

Suomi tukee puheenjohtajan pyrkimystä ratkaista 4. neuvottelukoria koskevat kysymykset (liittymisen YUTP-kysymykset) EU:n sisäisenä asiana mahdollisimman nopealla aikataululla ja oikeudellisesti pätevällä tavalla. Suomi pitää merkittävänä, että liittymissopimusluonnokselle on yksimielinen alustava hyväksyntä EU:n ja EIS osapuolten neuvotteluissa,

kun liittymistä koskevissa EU:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) osapuolten neuvotteluissa saavutettiin maaliskuussa 2023 alustava neuvottelutulos.

Suomi on pitkään pitänyt tärkeänä EU:n mahdollisimman nopeaa ja kattavaa liittymistä EIS:een. Liittymisen olisi tärkeää yksilön oikeuksien täysimääräisen toteutumisen kannalta sekä myös symbolisesti.

Pääasiallinen sisältö

Taustaa

SEU 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy EIS:iin. Liittymisneuvottelut saatiin päätökseen viiden neuvottelukierroksen jälkeen vuonna 2013. EUT katsoi lausunnossaan 2/13, ettei liittymissopimusluonnos ole kaikilta osin sopusoinnussa EU:n perussopimusten kanssa. Liittymissopimusluonnosta on muutettava niin, että EUT:n lausunnossa 2/13 esiin nostamat näkökohdat huomioidaan. EUT:n lausunnon ollessa kielteinen suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä muuteta tai perussopimuksia tarkisteta (SEUT 218 artiklan 11 kohta). EUT:n lausunnon jälkeen asian käsittely EU:ssa keskeytyi, kunnes Suomen puheenjohtajuuskaudella neuvosto antoi 7.10.2019 komissiolle täydentävät neuvotteluohjeet ja päätti EU:n paluusta neuvottelupöytään.

Alustava neuvottelutulos

Neuvotteluiden pohjana toimivat **neljä ”neuvottelukoria”** (ns. baskets), sekä yksi lisäkytymys, joihin EUT:n esiin nostamat seikat on ryhmitelty. Alustava neuvottelutulos saavutettiin neuvotteluissa maaliskuussa 2023 siten, että neljäs neuvottelukori (EU-oikeuden erityispiirteet yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla) jäi selvittettäväksi EU:n sisäisenä kysymyksenä. Myös Euroopan neuvoston huippukokouksen, 17-19.5.2023, julistuksessa todettiin myös neuvottelutuloksen merkittävyys.

Neuvottelukori 4 (YUTP:n erityispiirteet)

Unionin oikeuden nykytilassa tietyt YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet jäävät EUT:n harjoittaman tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle. EUT totesi lausunnossaan 2/13, että vuoden 2013 liittymissopimusluonnoksessa jätetään huomiotta unionin oikeuden erityispiirteet YUTP:n alalla toteutettuihin unionin toimiin kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan osalta.

Neuvoston työryhmä on keskustellut eri ratkaisuvaihtoehdoista, joista lähes yksimielisen kannatuksen on saavuttanut ehdotus jäsenvaltioiden välisestä tulkintaselityksestä. Työryhmässä jäsenvaltiot ovat myös olleet avoimia muille ehdotuksille, jotka olisivat oikeudellisesti mahdollisia.

EUT tulee vuoden 2023 aikana antamaan ratkaisunsa asiassa EURLEX-Kosovo (nro), jossa sen on määrä ottaa kantaa sen toimivaltaan YUTP:n alalla perusoikeuksien ollessa kyseessä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklan 2 kohta ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan 2 kohta, 6 kohdan 1 alakohdan (a) ala-

kohdan (ii) alakohta ja 8 kohdan 2 alakohta; Lissabonin sopimuksen pöytäkirja N:o 8 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta, joka koskee Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä.

Neuvosto tekee päätöksen sopimuksen allekirjoittamisesta yksimielisesti. Neuvosto tekee päätöksen sopimuksen tekemisestä yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Neuvoston päätökseen sopimuksen tekemisestä on myös tarkoitus liittää liittymistä määräävät EU:n sisäiset säännöt.

Myös Suomen on Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolena hyväksyttävä liittymissopimus perustuslain 8 luvun menettelyn mukaisesti.

Komission SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaisesti esittämän pyynnön johdosta EUT antoi 18.12.2014 liittymissopimusta koskevan lausuntonsa. Kyseisen määräyksen mukaan EUT:n kielteisen lausunnon jälkeen suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muuteta tai perussopimuksia tarkisteta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Liittymissopimuksen tekemiselle tarvitaan Euroopan parlamentin hyväksyntä (SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan ii alakohta). Euroopan parlamentille on tiedotettava välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa (SEUT 218 artiklan 10 kohta).

Kansallinen valmistelu

Asiaa on valmisteltu yhteistyössä UM, OM, VNK, PLM välillä.

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 31.5.-2.6. (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Eduskuntakäsittely

E 181/2009 vp sekä jatkokirjeet 22.3.2010, 20.5.2010 ja 12.1.2011.

U 2/2011 vp sekä jatkokirjeet 6.6.2011, 17.10.2011, 12.4.2012, 7.5.2012, 27.2.2013, 20.2.2015, 10.6.2019, 16.2.2022, 27.6.2022

Neuvottelutulos on myös toimitettu eduskunnalle tiedoksi lähetteellä 18.4.2013.

Suuri valiokunta 2.6. (OSA-neuvosto 8.-9.6.2023)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ks. U 2/2011 vp jatkokirjeineen.

Taloudelliset vaikutukset

Ks. U 2/2011 vp jatkokirjeineen.

Asian käsittelyyn vaikuttavat olennaiset tekijät

Todennäköistä on, että tuleva uusi liittymissopimusluonnos viedään EUT:n arvioitavaksi SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaisesti, jonka johdosta on erityisen tärkeää, että lausunnossa 2/13 esiin nostettuihin huomioihin vastataan täysimääräisesti.

Asiakirjat

Neuvoston komissiolle antama neuvottelumandaatti 4.10.2010, 10817/10
 Neuvoston komissiolle antamat täydentävät neuvotteluohjeet 1.10.2019, 12585/19
 EU-tuomioistuimen lausunto 2/13, 18.12.2014
 Puheenjohtajan tausta-asiakirja OSA-neuvostoon 8.-9.6.2023: 9292/23

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Maria Guseff/UM, p. 0295351158 (laatija)
 Krista Oinonen/UM, p. 0295351172
 Satu Sistonen/UM, p. 0295351789
 Henriikka Leppo/UM, p. 0295 351 046
 Nelli Mikkola/UM, p. 0295 350 653
 Lauri Hirvonen/UM, p.
 Jaana Jääskeläinen/OM, p. 0295 150 284
 Liisa Leppävirta/OM, p. 0295 150 136
 Anne Lamminmäki/VNEUS, p. 0295 150 136
 Heini Ryyänen/PLM, p. 0295140031 Jenna Oja/EUE, p. +32 470 717 208

VAHVA-tunnus

EU/27/2023

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet