

Mäkinen Jussi
Rytönen Riikka

4.6.2024

Viite

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Luxemburg

Suomea edustavat kokouksessa sisäministeri Mari Rantanen ja pysyvä edustaja Markku Keinänen.

Sisäasioiden päivän Schengen-neuvostossa käydään säännönmukainen keskustelu **Schengen-alueen yleistilanteesta**. Komissio esittelee laatimansa Schengenin tila 2024 -raportin ja ministerit keskustelevat sen pohjalta alkavan Schengen-syklin 2024-2025 prioriteeteista. Ministereiden on myös tarkoitus hyväksyä **Schengen-julistus**. Suomi voi hyväksyä Schengen-julistuksen. Lisäksi Schengen-neuvostossa jatketaan Belgian puheenjohtajakaudella käytyä keskustelua **EU:n viisumipolitiikan tulevaisuudesta**.

Sisäministerit keskustelevat neuvostossa **tietojen saatavuudesta tehokasta lainvalvontaa varten**. Ministereille esitellään korkean tason asiantuntijaryhmän (HLG) suositukset ja ministerit keskustelevat niiden pohjalta priorisoitavista suosituksista ja työn edistämisestä. HLG perustettiin keväällä 2023 selvittämään keinoja taata oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten tietoon pääsy digitaalisessa ympäristössä (ns. Going Dark -aloite).

Kokouksessa on esillä myös **Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen seuraukset**, mihin liittyen ministerit saavat tilannekatsauksen hyökkäyssodan vaikutuksista EU:n sisäiselle turvallisuudelle. Lisäksi tämän hetken tiedon mukaan neuvostossa on tarkoitus saavuttaa poliittinen yhteisymmärrys Ukrainasta sotaa pakenevien tilapäisen suojelun jatkamisesta. Suomen kanta tulevaan komission ehdotukseen muodostetaan eduskunnalle erikseen annettavassa U-jatkokirjeessä.

Lounaalla käydään keskustelua **kriisivarautumisesta ja kriiseihin vastaamisen vahvistamisesta EU-tasolla**. Lounaskeskustelun tarkoituksena on pohtia kriisivarautumisteemaa sisäministereiden toimialan näkökulmasta. Lisäksi ministerit saavat tilannekatsaukset EU:n tietojärjestelmien **yhteentoimivuuden toteuttamisesta, EU:n muuttoliike- ja turvapaikkauudistuksen täytäntöönpanosta, lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevasta asetusehdotuksesta, turvallisuushaasteisiin vastaamisesta, sekä huumausainekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta**. Huumausainekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyen neuvoston on myös tarkoitus hyväksyä päätelmät korkean riskin rikollisverkostojen kartoittamisesta.

Oikeusasioden kokouspäivänä on tarkoitus hyväksyä neuvoston yleisnäkemyks **korruptiontorjuntaa käsittelevästä direktiivistä**. Ministerit keskustelevat komission joulukuussa 2022 antamasta **vanhemmuusasetuksesta** ja asetusehdotuksen suhteesta sijaissynnytysjärjestelyihin ja näiden tuloksena syntyneiden lasten vanhemmuuden vahvistamiseen ja tunnustamiseen. Lisäksi ministerit keskustelevat komission helmikuussa 2024 antamasta rikosoikeuden alan **direktiiviehdotuksesta, jolla pyritään torjumaan lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa ja seksuaalista riistoa sekä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavaa materiaalia**. Keskustelu liittyy rikosten syyteoikeuden vanhentumiseen ja tekoilyn avulla valmistettuihin, lapseen kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistaviin kuviin ja

videoihin sekä syväärennöksiin. Keskustelun jälkeen molempien säädösehdotusten käsittelyä on tarkoitus jatkaa asiantuntijatasolla.

Kokouksessa saadaan myös tilannekatsaus **maksukyvyttömyysdirektiivin** valmistelusta, josta komissio antoi ehdotuksen joulukuussa 2022. Lisäksi saadaan tilannekatsaukset **järjestäytyneen rikollisuuden ja huumekaupan torjunnasta oikeusviranomaisten näkökulmasta** sekä **Euroopan syyttäjänvirastoa** koskevista asioista.

Neuvostossa on myös tarkoitus hyväksyä **päätelmät vapaan, avoimen ja informoidun demokraattisen keskustelun edistämisestä ja suojelusta**. Työlounaalla keskustellaan **oikeudellisista toimista ja rankaisemattomuuden vastaisesta taistelusta liittyen Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainaa vastaan**.

Asialista:**TORSTAI 13. KESÄKUUTA 2024 (klo 9.00)****SISÄASIAT**

Esityslistan hyväksyminen

(mahd.) A-kohtien hyväksyminen

a) Muut kuin lainsäädäntöasiat

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 sivu 7

a) Schengen-alueen tilaa käsittelevä komission vuoden 2024 kertomus

b) Schengen-neuvoston syklin 2024–2025 prioriteetit

Keskustelu

Schengen-julistus sivu 17

Hyväksyminen

EU:n viisumipolitiikan tulevaisuus sivu 21

Keskustelu

Yhteentoimivuuden toteuttaminen sivu 25

Tilannekatsaus

Muut asiat

MUUT SISÄASIAT**Lainsäädäntökäsittelyt**

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

Asetus lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä

Tilanneselvitys sivu 29

Muut asiat

Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset

Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

Muut kuin lainsäädäntöasiat

Muuttoliike- ja turvapaikkasopimus: täytäntöönpano sivu 33

a) Puheenjohtajakauden jatkotoimet

b) Sopimuksen yhteinen täytäntöönpanosuunnitelma

Tilannekatsaus

Tietojen saatavuus tehokasta lainvalvontaa varten: korkean tason ryhmän suositusten esittely

Keskustelu sivu 37

Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen seuraukset	sivu 41
a) Sisäinen turvallisuus	
<i>Tilannekatsaus</i>	
b) Täytäntöönpanopäätös täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 aloitetun tilapäisen suojelun jatkamisesta	
<i>Poliittinen yhteisymmärrys / periaatteellinen hyväksyntä</i>	
Turvallisuushaasteisiin vastaaminen	sivu 45
a) Tiedustelutoimintaa käsittelevän neuvoa-antavan lautakunnan suorittama arviointi	
<i>Terrorisminvastaisen työryhmän puheenjohtaja esittelee</i>	
<i>Tilannekatsaus</i>	
b) Väkivaltaisten ääriliikkeiden ja terrorismin ehkäiseminen ja torjunta	
<i>Tilannekatsaus</i>	
Huumausainekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta	sivu 50
a) Puheenjohtajavaltion selvitys	
<i>Tilannekatsaus</i>	
b) Päätelmät korkean riskin rikollisverkostojen kartoittamisesta	
<i>Hyväksyminen</i>	
Kriisivalmiuden ja kriisinhallinnan vahvistaminen EU:n tasolla	sivu 56
<i>Keskustelu</i>	
Muut asiat	
a) Uutta turvallisuuspakettia koskeva epävirallinen asiakirja	
<i>Ruotsin tiedotusasia</i>	
b) Yhdysvaltojen ja Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioita käsittelevä ministerikokous (Bryssel, 20.–21. kesäkuuta 2024)	
<i>Puheenjohtajavaltion tiedotusasia</i>	
c) Seuraavan puheenjohtajavaltion työohjelma	
<i>Unkari esittelee</i>	

PERJANTAI 14. KESÄKUUTA 2024 (klo 9.00)

OIKEUSASIAT

Lainsäädäntökäsittelyt

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

Asetus vanhemmuuden vahvistamisesta ja tunnustamisesta rajatylittävissä tilanteissa	
<i>Periaatekeskustelu</i>	sivu 61
Direktiivi maksukyvyttömyyslainsäädännön tiettyjen näkökohtien yhdenmukaistamisesta	
<i>Tilanneselvitys</i>	sivu 67
Direktiivi korruption torjunnasta	sivu 72
<i>Yleisnäkemykset</i>	
Direktiivi lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston torjumisesta	
<i>Periaatekeskustelu</i>	sivu 79

Muut asiat
Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

Muut kuin lainsäädäntöasiat

Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) sivu 84
Tilannekatsaus

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan: rankaisemattomuuden torjunta sivu 89
Keskustelu

Huumausainekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta: puheenjohtajavaltion selvitys
Tilannekatsaus sivu 93

Päätelmät vapaan, avoimen ja tietoon perustuvan demokraattisen keskustelun vahvistamisesta ja suojelemisesta sivu 97
Hyväksyminen

Istanbulin yleissopimuksen täytäntöönpano sivu 101
Tilannekatsaus

Muut asiat

a) EU:n ja Yhdysvaltojen väliset neuvottelut sähköistä todistusaineistoa koskevasta sopimuksesta
Komission tiedotusasia

b) EU:n oikeusalan tulostaulu 2024
Komission tiedotusasia

c) Tietojen saatavuus tehokasta lainvalvontaa varten: korkean tason ryhmän suositusten esittely
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

d) Yhdysvaltojen ja Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioita käsittelevä ministerikokous (Bryssel, 20.–21. kesäkuuta 2024)

Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

d) Seuraavan puheenjohtajavaltion työohjelma
Unkari esittelee

Euroopan unionin neuvoston yhteydessä:

TORSTAI 13. KESÄKUUTA 2024 (klo 9.00)

SCHENGEN-SEKAKOMITEAN kokous

SCHENGEN-ALUEEN POLIITTINEN HALLINNOINTI

Schengen-alueen yleistilanne

a) Schengen-alueen tilaa käsittelevä komission vuoden 2024 kertomus

b) Schengen-neuvoston syklin 2024–2025 prioriteetit
Keskustelu

Schengen-julistus

Keskustelu

EU:n viisumipolitiikan tulevaisuus

Keskustelu

Yhteentoimivuuden toteuttaminen

Tilannekatsaus

Muut asiat

a) Suomen hallituksen ehdotus valtionrajojen turvallisuutta koskevaksi laiksi muuttajien välineellistetyt maahantulon torjumiseksi

Suomen tiedotusasia

b) Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset

Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/153/2024-SM-9

Karjalainen Virpi

31.5.2024

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Schengen-alueen yleistilanne

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Sisäministerit käyvät OSA-neuvostossa 13.-14.6.2024 Schengen-syklin mukaisen keskustelun Schengen-alueen yleistilanteesta. Ministerit keskustelevat Schengenin tila 2024 -raportista ja alkavan Schengen-syklin 2024-2025 prioriteeteista.

Suomen kanta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus edistää rakentavasti EU:n maahanmuuttopolitiikassa muun muassa vahvojen ulkorajojen merkitystä, Schengen-säännösten kehittämistä muuttoliikkeen hallitsemiseksi sekä EU:n ulkorajojen ja raja- ja merivartiovirasto Frontexin toimintaedellytyksien vahvistamista sekä ulkoisten toimijoiden mahdollisuuksien vähentämistä käyttää muuttoliikettä unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä.

Seuraavat kannat on esitetty E-kirjeessä E 35/2024 vp

Suomelle on erityisen tärkeää varmistaa, että EU-tason säännöksissä, ml. Schengen-säännökset, olisi riittävä liikkumavara toimia erityisesti välineellistetyn maahantulon tilanteessa. Suomi muistuttaa, että perussopimusten mukaan unionin on kunnioitettava valtion keskeisiä tehtäviä kuten yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja kansallisen turvallisuuden takaaminen.

Suomi tukee toimia, joilla konkreettisesti kehitetään ja edistetään Schengen-alueen toimivuutta ja turvallisuutta muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Keskeinen osa tätä kokonaisuutta on sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintakyvyn ja ulkorajojen valvonnan kehittäminen.

Suomi pitää tärkeänä edistää EU-tasolla toimintamahdollisuuksia vastata muuttuneeseen turvallisuusympäristöön, kuten ulkoisten toimijoiden mahdollisuuksiin käyttää maahantuloa unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä. Suomi pitää tärkeänä, että Schengen-alueen turvallisuus varmistetaan. Tehtävien toimien yhteydessä huolehditaan unionin arvojen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Schengen-aluetta koskeviin turvallisuusuhkiin on tärkeää vastata nopeasti ja vaikuttavasti.

Paluut ovat keskeinen osa toimivaa Schengen-järjestelmää. Suomi tukee EU-tason toimia, joilla tehostetaan paluita ja palautuksia. Kolmansien maiden kanssa käytävissä keskusteluissa ja kumppanuuksissa paluiden ja palautuksien tulee olla keskeisesti mukana. Suomi edistää rakentavasti EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessi ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa. Suomi tukee paluita koskevan oikeudellisen kehyksen kehittämistä. Lisäksi Suomi tukee myös muita EU:n toimia, joilla torjutaan luvattonta edelleen liikkumista.

Sisärajat ylittävistä turvallisuusuhkista tulee ensisijaisesti huolehtia poliisiyhteistyön keinoin. Sisärajavalvonnan käyttöönottamisen on kuitenkin tärkeää olla jäsenmaan keinovalikoimassa, etenkin ulkorajojen häiriötilanteissa, joissa maahantulijat voivat liikkua edelleen Schengen-alueella.

Poliisiyhteistyötä tulee edelleen kehittää muun muassa tiedonvaihtoa parantamalla.

Viisumipoliittisia työkaluja tulee tehokkaasti hyödyntää laittoman maahantulon torjumiseksi.

On tärkeää varmistaa oikeus- ja sisäasioiden yhteisten tietojärjestelmien, kuten SIS, EES, Eurodac, ja niiden yhteentoimivuuden (interoperability) täytäntöönpanon eteneminen.

Pääasiallinen sisältö

Schengenin tila 2024 -raportti

Komissio julkaisi 16.4.2024 Schengenin hallinnointisyklin mukaisen vuosittaisen raporttinsa Schengenin tilasta. Raportti on tilannekatsaus vuoden aikana tapahtuneisiin kehityskuluihin Schengen-alueella. Se pohjautuu edellisen vuoden aikana tehtyjen Schengen-arviointien havaintoihin ja nostaa esiin prioriteetteja, jotka vaativat poliittista ja operatiivista panostusta ja Schengen-säännösten tehokkaampaa toimeenpanoa. Schengenin tila –raportti aloittaa uuden Schengen-syklin 2024-2025 ja toimii pohjana poliittiselle päätöksenteolle sekä EU- että kansallisella tasolla.

Raportin liitteenä 1 on yhteenveto vuoden 2023 Schengen-arviointien keskeisistä havainnoista. Raportin liitteenä 2 on kokoelma parhaita käytäntöjä, jotka on kerätty usean vuoden ajalta Schengen-arvioinneista. Raportin liite 3 sisältää sisärajatarkastusten tilanteen. Neuvostossa keskustellaan Schengenin tila 2024 -raportista ja sen pohjalta esitetyistä painopisteistä alkavalle syklille.

Schengen-syklin 2023-2024 saavutukset

Raportti nostaa päättyvän Schengen-syklin 2023-2024 tärkeimmiksi saavutuksiksi Schengen-alueen vahvistamisessa useat **lainsäädäntöuudistukset, Schengen-alueen laajentumisen ja Schengen-hallinnoinnin kehittämisen**.

Edellisten vuosien aikana on käynyt selväksi, että toimiva Schengen-alue tarvitsee vahvemman lainsäädäntökehyksen, jotta päästään jatkuvan kriisin olotilasta kohti parempaa valmiutta ja varautumista. Uudistettu Schengen-säännöstö parantaa yhteisten toimien koordinaatiota ja ennustettavuutta ja lisää työkaluja, joilla voidaan vastata ulkorajoilla välineellistämisen ilmiöön ja terveysturvallisuutta uhkaaviin haasteisiin.

Poliittinen sopu maahanmuutto- ja turvapaikkapaktista joulukuussa 2023 oli suuri läpimurto. Ulkorajojen vahvistamisen ja Schengen-alueen sisäisen turvallisuuden osalta erityistä merkitystä tulee olemaan seulonta-asetuksella. Paktikokonaisuus tehostaa myös turvapaikka- ja paluuprosesseja ja rajoittaa turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista.

Tietojenvaihdon parantamisen osalta tärkeitä lainsäädäntöuudistuksia rikosten ehkäisemiseksi ja tutkimiseksi ovat tietojenvaihtodirektiivi ja Prüm II -asetus. Lisäksi on uudistettu säädöksiä aseiden salakuljetuksen ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Ihmissalakuljetusta koskevan lainsäädännön uudistamiselle on myös kiireellinen tarve.

Uudistetun lainsäädännön nopea ja täydellinen toimeenpano on Schengen-maille yhteinen ponnistus, jota komissio valvoo.

Kroatiassa alettiin soveltaa Schengen-säännöstöä täysimääräisesti 1.1.2023. Maaliskuussa 2024 sisärajatarkastukset poistettiin Bulgarian ja Romanian ilma- ja merirajoilta, mutta maarajoilla rajatarkastukset ovat edelleen käytössä. Schengen-koordinaattorin johdolla komissio tukee vuoden 2024 puheenjohtajia toimenpiteissä sisärajatarkastusten poistamisen mahdollistamiseksi Bulgarian ja Romanian maarajoilta. Kypros, joka ei vielä ole Schengenin jäsen, otti käyttöön SIS-järjestelmän kesällä 2023. Ottaen huomioon Kyproksen maantieteellisen sijainnin, tämä oli tärkeä askel Schengen-alueen sisäisen turvallisuuden edistämiseksi.

Vuonna 2023 aloitettiin uudenmuotoiset Schengen-arvioinnit, joiden tuloksena arvioitu jäsenmaa saa yhden, kaikki politiikka-alat yhdistävän raportin. Samalla uudistettiin Schengen-tulostaulut, jotka visualisoivat arvioinnin tuloksena annettujen suositusten toimeenpanon tilanteen. Vuoden 2024 tulostaulut osoittavat, että suositusten toimeenpanon tilanne vaihtelee paljon politiikka-aloittain. Schengen-koordinaattori seuraa toimeenpanoa ja tukee jäsenmaita tarvittaessa.

Temaattinen Schengen-arviointi huumekaupan estämiseen ja torjuntaan liittyen oli onnistunut ja on johtanut konkreettisiin toimiin. Vuonna 2024 aiheena on paluu ja palauttaminen. Komissio nostaa Schengenin tila 2024 -raportissa ehdolle kolme aihetta vuoden 2025 temaattiseksi evaluoinniksi: yhteisen tilannekuvan prosessit ja työkalut, identiteetti- ja asiakirjaväärennökset sekä kyvykkyydet ja prosessit, joilla vastata laittomaan maahantulon liittyviin turvallisuusriskeihin.

Schengen-barometri+ on jo osoittautunut hyödylliseksi nostamaan esiin asioita, jotka vaativat yhteisiä ratkaisuja. Esimerkiksi barometrin tilasto viisumivapauden väärinkäytön laajuudesta turvapaikanhaussa vauhditti viisuminkeskeytysmekanismien uudistamista. Barometrin taustalla oleva data on kuitenkin vielä epätäydellistä ja hajanaista, samoin tilastotietojen analysointia pitää kehittää.

Schengen-syklin 2024-2025 tavoitteet

Laiton maahantulo on jatkuva yhteinen Schengen-alueen haaste. Rikollisverkostojen ihmiskauppa- ja salakuljetustoimet haastavat ulkorajojen valvontaa. EU:n yhteinen ja koordinoitu lähestymistapa valmiuteen ja kriisivarautumiseen sekä kattava, yhteinen tilannekuva ovat välttämättömiä Schengen-alueen toimivuudelle. Tilannekuva, joka muodostuu monista eri lähteistä, kuten riskianalyysistä, haavoittuvuus- ja Schengen-arvioinneista, tietojärjestelmien tiedoista ja yhdyshenkilöiden havainnoista, mahdollistaa oikea-aikaiset ja oikein kohdennetut operatiiviset toimenpiteet. Tilannekuvan parantumiseen tulevat alkavan syklin aikana vaikuttamaan huomattavasti laajat, yhteiset tietojärjestelmät, joiden käyttöönotto vuoden 2024 lopulta alkaen on tärkeä prioriteetti.

Raportissa nostetaan esiin tavoite hyödyntää kolmansien maihin sijoitettuja yhdyshenkilöitä tehokkaammin. Yhdyshenkilöiden mandaatit vaihtelevat, eikä heidän tuottamaansa tietoa kerätä ja jaeta systemaattisesti. Jotta sekä EU-tason että kansallisesti lähetetyistä yhdyshenkilöistä saataisiin täysi hyöty, tulisi yhdessä varmistaa yhdyshenkilöiden sijoittuminen tärkeimpiin kohteisiin, heidän mandaattinsa ja raportointivaatimuksensa. EU:n yhdyshenkilöitä (European Migration Liaison Officer EMLO, European Return Liaison Officer EURLO, Immigration Liaison Officer ILO) on yli sadassa maassa ja Frontexin yhdyshenkilöitä 15 maassa. Lisäksi Frontexillä on joidenkin Länsi-Balkanin maiden kanssa sopimuksia, jotka ovat mahdollistaneet pysyvien joukkojen sijoittamisen kyseisiin maihin. Näiden EU-toimien vahvistaminen edelleen on erittäin tärkeää myös alkavalla Schengen-syklillä.

Laittoman maahantulon riskien ehkäisemisessä tärkeä rooli on viisumipolitiikan toimilla. Viisumikeskeytysmekanismin uudistaminen pyritään saamaan valmiiksi mahdollisimman pian.

Ulkorajojen valvonnan suorituskyvyt ovat luonnollisesti keskeisen tärkeitä, jotta Schengen-alue on kestävä. Vuoden 2023 Schengen-arvioinnit Baltian maihin ja Suomeen osoittivat, että edellisten arviointien jälkeen ulkorajavalvonnan kapasiteetit ovat parantuneet. Valvontaa pitää kuitenkin edelleen vahvistaa. Merirajavalvonnan osalta suurimmalla osalla jäsenvaltioista valvontatoimet ovat riittävällä tasolla.

Schengen-arvioinnit ovat osoittaneet, että EUROSURin käyttö on lisääntynyt, mutta tilannekuva ei vielä ole riittävän yhtenäinen. Olisi tärkeää, että kaikki jäsenmaat käyttäisivät kaikkia EUROSURin toimintoja ja että myös Schengen-alueen naapurimaista saataisiin dataa EUROSURiin.

Frontex tukee jäsenmaiden rajaturvallisuutta tällä hetkellä 22 operaatiolla ja yli 2000 pysyvän joukon jäsenellä. Kaikkien jäsenmaiden tulisi täyttää osallistumisvelvoitteensa pysyvässä joukossa. Eurooppalaisen raja- ja merivartioston resurssien suunnittelussa on siirrytty kokonaisvaltaisempaan voimavarojen suunnitteluun. Voimavarojen tiekartta (Capability Roadmap) sisältää sekä jäsenmaiden voimavarat, että Frontexin resurssit. Jäsenmaat voivat hakea BMVI-rahoitusvälineen kautta rahoitusta kalustoon, joka tarvittaessa annetaan Frontex-operaatioiden käyttöön.

Viime vuoden aikana EU ja jäsenmaat ovat kiinnittäneet entistä parempaa huomiota valmiussuunnitteluun. Viro, Suomi, Liettua ja Romania ovat järjestäneet harjoituksia arvioidakseen olemassa olevia käytäntöjä ja kapasiteetteja varautuakseen nopeisiin tilanteen muutoksiin ulkorajoilla. Komissio, EUAA ja Frontex ovat avustaneet siirtolaispaineen alla olevia Italiaa, Espanjaa ja Kyprosta näiden valmiussuunnittelussa. Maahanmuuttopakti ja juuri päivitetty kansalliset yhdenmisen rajaturvallisuuden strategiat antavat erinomaisen pohjan valmiussuunnitelmien päivittämiselle jäsenmaissa.

Paluiden tehostaminen oli yksi Schengen-syklin 2023-2024 prioriteeteista. Paluukoordinaattorin johdolla on laadittu paluiden tiekartta konkreettisine toimineen. Palautettujen kolmansien maiden kansalaisten määrä, samoin kuin vapaaehtoisten paluiden määrä,

on alkanut nousta, vaikka palautusten tehokkuus on vielä huonolla tasolla. Yhteisiä palautusresursseja tulisi käyttää tehokkaammin ja Frontex pyrkiikin kehittämään koordinaatiotaan esim. henkilöllisyyksien selvittämisessä, paluuneuvonnassa ja palautusoperaatioissa. Osa tehokasta palauttamista on myös estää pakenemiset ja edelleen liikkumiset. Viranomaisten yhteistyö sekä kansallisella että EU-tasolla on ensiarvoisen tärkeää palautusten onnistumiseksi, samoin tietojärjestelmien, erityisesti SISin järjestelmällinen käyttö. Palautusten tehostamisen lisäksi viimeisten vuosien aikana on kiinnitetty huomiota yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa uudelleenkotoutumisen osalta. Palauttamistoimien toimeenpanon esteenä on liian usein vanhentunut lainsäädäntö. Paluudirektiivi onkin tällä hetkellä tarkastelun alla, jotta EU:lle ja jäsenmaille saataisiin tarpeelliset työkalut ja yhtenäiset toimintatavat palautusten tehostamiseksi. Tähän työhön toivotaan syötteitä parhaillaan käynnissä olevasta paluihin keskittyvästä temaattisesta Schengen-evaluoinnista.

Vaivattoman ja turvallisen matkustamisen varmistaminen on tärkeää Schengen-alueen turismille ja kilpailukyvyille. Vuoden 2024 Eurobarometri osoittaa, että yli 80 % yrityksistä pitää vapaan liikkuvuuden Schengen-aluetta yhtenä EU:n parhaista saavutuksista. Viisumeja Schengen-alueelle myönnettiin 8,4 miljoonaa v. 2023. Schengen-arvioinneissa havaittiin, että viisuminkäsittelyssä on pitkiä odotusaikoja, joten tähän on tehtävä parannuksia. EU on myöntänyt rahoitusta viisuminkäsittelyyn ja komissio on aloittanut pilotin testatakseen Schengen-maiden yhteistä viisumijonotuslistaa. Viisuminkäsittelyn digitalisointia ollaan toimeenpanemassa, mikä nopeuttaa käsittelyprosessia.

Komission tuleva ehdotus matkustusdokumenttien digitalisaatiosta ja käyttöönotettavat EES- ja ETIAS-järjestelmät ovat osaltaan rakentamassa Schengen-alueelle teknologisesti maailman kehittyneintä ja yhteentoimivinta raja-, maahanmuutto- ja turvallisuusjärjestelmää. EESin käyttöönotto lokakuussa 2024 on kaikkien jäsenmaiden yhteinen panostus, joten muutaman maan ilmoittamat ongelmat on pikaisesti ratkaistava. Rajaturvallisuuden digitalisaatio ei saa vaikuttaa rajatarkastusten laatuun. Schengen-arvioinnit ovat osoittaneet, että rajatarkastusten laatu ei kaikilta osin ole riittävän hyvä. Tietokantojen systemaattiseen käyttöön on panostettava ja biometriikan käyttöä on lisättävä.

Viime vuonna tehty temaattinen Schengen-evaluointi huumausainekaupasta osoitti, että EU:lla ja jäsenmaille on vain osittainen kuva huumausainekauppailmiöstä alueella. Lokakuussa 2023 komissio julkaisi EU:n tiekartan huumausainekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Tiekartassa esitettyjä konkreettisia toimia on jo pantu täytäntöön, esimerkkinä eurooppalaisen satama-allianssin perustaminen tammikuun ministerineuvoston yhteydessä.

Sisärajatarkastusten palauttaminen on ollut komissiolle huolenaihe. Vuoden 2023 Schengenin tila -raportin myötä komissio aloitti prosessin, jossa Schengen-koordinaattori kävi läpi sisärajatarkastusten syyt kyseisten maiden kanssa. Komissio julkaisi myös suosituksen, johon koottiin sisärajatarkastuksia kompensoivia toimia. Syksyllä 2023 sisärajatarkastuksia otettiin käyttöön uusilla alueilla maahanmuuttopaineen ja terrorismin uhkan takia. Schengen-koordinaattorin tuen ja komission suositusten toimeenpanon myötä poliisiyhteistyötä, kuten yhteisiä partioita, on saatu lisättyä usealla rajaosuudella.

Yhteisiin Schengen-alueen haasteisiin vastaamiseksi on syklin 2023-2024 aikana lisäksi toimeenpantu neuvoston suositusta lainvalvontaviranomaisten yhteistyöstä mm. projekteilla, joihin komissio on myöntänyt erillistä ISF-rahaston rahoitusta. Schengen-koordinaattori on pitänyt keskusteluissa kahdenvälisten takaisinottosopimusten toimeenpanon tehostamista. Poliisiyhteistyössä jäsenvaltioiden tulisi omaksua strategisempi ote, sekä ulkorajat että sisärajat sisältävä, eri lähteistä kerätty tilannekuva. Kehitystä on havaittu yhteisten, rajat ylittävien operaatioiden osalta ja yhteisten koordinaatiokeskusten toiminnassa. Kahdenvälisten yhteistyösopimusten on tärkeää olla ajan tasalla.

Tiedonvaihto on keskeistä ulkorajojen valvonnassa ja edelleen liikkumisen estämisessä. Turvaluokittelun tiedon vaihtoon tarkoitettun SIENA-järjestelmän käyttöä on nopeasti laajennettava, jotta tiedonvaihto Europolin kanssa tehostuu. SIRENE-toimistojen resursseissa on havaittu jatkuvia puutteita. Edistystä on tapahtunut SIS-järjestelmän käytössä, jonka uusia ominaisuuksia on otettu hyvin käyttöön. Tiedonvaihdon ja tietojärjestelmien lisääntyessä on samalla huolehdittava asianmukaisesta tietosuojasta. EU-järjestelmien hallinnointiin liittyen komissio on tekemässä arviointikäynnin EU-Lisaan.

Schengen-syklin 2024-2025 prioriteetit

Puheenjohtaja esittää kolmea prioriteettia alkavalle Schengen-syklille. Prioriteettien osalta alkavan syklin aikana on kiinnitettävä huomiota hyväksytyn lainsäädännön ja strategioiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Tämä vaatii kaikkien osapuolten yhteistyötä, järkevää resurssien käyttöä ja priorisointia. Prioriteettien täytäntöönpanoa on myös seurattava.

Esitetyt prioriteetit

Komissio esittää prioriteeteiksi ja niihin liitettäviksi operatiivisiksi toimiksi syklille 2024-2025 **ulkorajojen resilienssin lisäämistä** sekä menettelyjen ja järjestelmien digitalisointia vahvistamista, **paluujärjestelmien tehostamista** ja **sisäisen turvallisuuden lisäämistä** ja vapaan liikkumisen varmistamista alueella, jolla ei ole sisärajavalvontaa. Lisäksi tulee edelleen kiinnittää huomiota Schengenin säännösten toimeenpanoon, mihin kaikki Schengen-maat ovat sitoutuneet. Puheenjohtaja jatkaa myös Bulgarian ja Romanian jäsenyyden viimeistelyä sisärajatarkastusten poistamiseksi maarajoilta.

Ulkorajojen resilienssin parantaminen on ratkaisevan tärkeää toimivan Schengen-alueen ylläpitämiseksi. Ulkorajoihin kohdistuvaa painetta helpotetaan muun muassa kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön parantamisella kahdenvälisillä ja alueellisilla toimilla, sopimuksilla (status agreements, working arrangements) ja strategisilla kumppanuuksilla. Toiseksi, EES- ja ETIAS-järjestelmien käyttöönottoon sekä yhteentoimivuuden toimeenpanoon aikataulun mukaisesti on panostettava. Myös muiden laajojen EU-tietojärjestelmien, kuten SIS ja VIS, käyttöä on tehostettava. Kaikki saatavilla oleva tilannetieto on yhdistettävä yhdeksi eurooppalaiseksi tilannekuvaksi EUROSURIin.

Paluujärjestelmien tehostamisessa tarvitaan päättäväisiä toimia. Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä vahvistamaan kansallisia palauttamisvalmiuksiaan erityisesti asettamalla etusijalle turvallisuusuhan aiheuttavien kolmansien maiden kansalaisten tehokas palauttaminen. Tiedonvaihdon esteet on selvitettävä, paluiden hallintaa varten on oltava Frontexin mallin mukainen tietojärjestelmä ja takaisinottoopyyntöjä kolmansiin maihin on lisättävä.

Sisäistä turvallisuutta uhkaava rikollisuus, ihmiskauppa, maahanmuuttajien salakuljetus, asekauppa sekä huumausainekauppa on saavuttanut ennennäkemättömän tason. Näitä torjutaan jatkamalla EU:n tiekartan toimenpiteitä huumekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, varmistamalla Schengen-koordinaattorin jatkuva vuoropuhelu poliisiyhteistyön tehostamisesta sisärajoilla, käyttämällä täysimääräisesti hyödyksi SIS-järjestelmän ominaisuuksia ja varmistamalla, että kaikissa Schengen-maissa on tiedonvaihtoa varten keskitetty yhteyspiste (SPOC) ja asianhallintajärjestelmä, jotta voidaan yhdistää kansallinen ja kansainvälinen tieto.

Prioriteettien seuranta ja tilannekuva

Prioriteettitoimien täytäntöönpanon edistymisen seuraamiseksi ja tukemiseksi aloitetaan seurantaprosessi, jota ohjaavat kulloisetkin puheenjohtajavaltiot. Seurantaprosessi edellyttää, että Schengen-neuvosto sopii mitattavista toimista ja arvioi järjestelmällisesti

näiden toimien toteuttamista, ennen kuin päätetään uusista toimista. Käytännössä neuvoston valmisteluelimet tutkivat tilannekuvaa ja tehtyjen päätösten toimeenpanoa apunaan mm. Schengen-barometrit, evaluointien tulokset ja Schengenin tila -raportti, nostavat esiin ongelmia, jotka haittaavat Schengen-alueen toimivuutta ja esittävät, mitä korjaavia toimia on tehtävä. Ministeritason päätöksiä vaativat havainnot tuodaan Schengen-neuvostoon.

Tilannekuvan indikaattoreita on vielä kehitettävä, jotta jäsenmaat saavat Schengen-barometrin avulla kattavan tilannekuvan. Lisätyötä tarvitaan EU-virastojen keräämien tietojen relevanssin, kattavuuden, laadun ja vertailukelpoisuuden parantamiseksi. Puheenjohtaja työstää parannuksia relevanttien tahojen kanssa.

Liite 1, Schengen-evaluoinnit

Vuoden 2023 Schengen-evaluoinnit kohdistuivat Suomeen, Liettuaan, Latviaan ja Viroon. Suomi oli ensimmäinen uudistetun arviointi- ja valvontamekanismin mukaan arvioitu maa. Uusi strategisempi arviointikäytäntö yhdistää kaikki politiikka-alat samaan arviointiin ja yhteen raporttiin. Erityistä huomiota arvioinneissa kiinnitettiin suorituskykyihin ulkorajoilla, strategiseen hallintaan, sisältäen mm. henkilöstöresurssit, koulutuksen ja valmiussuunnittelun, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan ja SIS-järjestelmän käyttöön.

Arvioinneissa tehtiin joitakin kaikille neljälle maalle yhteisiä havaintoja. Ulkorajojen valvonnan osalta todettiin, että maarojen valvonta on riittävällä tasolla, mutta henkilöstöresurssit ovat minimitasolla ja valvontavälineistöä tulisi lisätä. Rajatarkastusten laatu on epätasainen. Palautusten tehostaminen tulee ottaa yhteiseksi tavoitteeksi. SIS-järjestelmän osalta kaikissa neljässä maassa on vielä parannettavaa kaikkien toiminallisuuksien hyödyntämisessä. SIRENE-toimistojen resursseja tulisi lisätä tiedonvaihdon viiveiden välttämiseksi. Tietosuojavaatimuksissa puutteita on esimerkiksi epäselvissä vastuissa ja lokien säilyttämisajoissa. Viisumihakemusten käsittely on yleisesti säännösten mukaista, mutta odotusajat hakemuksen jättämiseksi ovat liian pitkiä.

Vuoden 2023 temaattinen evaluointi kohdistui huumausaineiden salakuljetuksen torjuntaan parhaiden käytäntöjen löytämiseksi. Asiaa käsiteltiin maaliskuun Schengen-neuvostossa.

Arviointi- ja valvontamekanismin tehokkuus riippuu paljon siitä, miten jäsenvaltiot laittavat suosituksia toimeen. Uusittu Schengen-tulostaulu visualisoi toimeenpanon tilan ja tukee keskusteluja toimeenpanon seurannasta. Vuoden 2024 tulostaulu osoitti, että Schengen-säännöstöä toimeenpannaan yleisesti ottaen hyvin, mutta joissakin jäsenvaltioissa toimeenpano on hidasta. Komissio on lisännyt suositusten toimeenpanon valvontaa ja lisännyt seurantakäyntejä. Suositusten toimeenpanon seurantaa varten on rakennettu sähköinen alusta, KOEL-SCHEVAL, josta sekä komissio että jäsenmaat saavat ajantasaisen kuvan suositusten toimeenpanosta.

Schengen-arviointien strategisen otteen tukemiseksi komissio on kerännyt arvioitsijapoolin, uusinnut arviointioppaan, arviointia edeltävän kysymyspatteriston ja arvioitsijoiden koulutuskonseptin. Pooli on vähentänyt hallinnollista taakkaa ja helpottanut arvioitsijoiden valintaa. Arvioitsijoiden koulutusta on uudistettu laatimalla uuteen arviointiasetukseen perustuva opetussuunnitelma, jota käytetään kaikissa koulutuksissa.

Vuonna 2024 Schengen-arvioinnin kohteena ovat Kroatia, Puola, Unkari, Slovakia ja Tšekki. Monivuotisen arviointiohjelman erityisiä painopisteitä ovat eurooppalaisen raja- ja merivartioston kansalliset komponentit ja SISin käyttö. Myös käyttöönotettavat EES- ja ETIAS-järjestelmät tulevat olemaan erityisen kiinnostuksen kohteina. Kokonaisvaltaisen arvioinnin periaatteen mukaisesti arvioinneilla tullaan kiinnittämään huomiota myös tilanteeseen sisärajoilla, yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa sekä viranomaisten

toimintaan sisältäen korruption torjuntatoimet. Temaattinen evaluointi vuonna 2024 kohdistuu paluiden tehostamiseen.

Liite 2, parhaat käytännöt

Raportin liitteessä 2 esitellään parhaita käytäntöjä, jotka on kerätty usean vuoden ajalta Schengen-arvioinneista. Tavoitteena on tukea jäsenmaita parannusten toimeenpanossa.

Suomen osalta liitteessä on nostettu esiin seuraavat hyvät käytännöt:

Valmiussuunnitelma, joka sisältää yksityiskohtaisia menettelyjä erilaisia mahdollisia kriisiskenaarioita varten, selkeät roolit ja vastuut kaikille asianomaisille kansallisille viranomaisille. Suunnitelmaan sisältyvät menettelyt EU:n tuen pyytämiseksi ja integroimiseksi. Valmiussuunnittelua ja sen alueellisia menettelyjä testataan.

Koordinoitu ja aktiivinen osallistuminen eurooppalaiseen lainvalvontaviranomaisten koulutukseen on tärkeä osa kansallisten PTR-viranomaisten yhteistyötä. Osallistumisaktiivisuus CEPOLin koulutuksiin on korkea ja nämä koulutukset on sisällytetty lainvalvontaviranomaisten vuosittaisiin koulutusohjelmiin. Tiedot koulutuksista on helposti saatavilla ja paikat jaetaan tarpeen mukaan lainvalvontaviranomaisten kesken.

Lentoyhtiön kanssa on sopimus ilma-alusten ja simulaattorien käytöstä pakkopalautettavien saattajien koulutuksessa.

Keskusrikospoliisin SIRENE-toimisto on luonut kansallisen verkkokurssin SIS-recastista. Kurssi sisältää teoriaa ja testejä. Verkkokoulutuspaketti on pakollinen poliiseille, rajavartijoille ja tullimiehille ja kurssin suorittamista seurataan.

Poliisin ja muiden loppukäyttäjien SIS-kyselyssä käytetään keskitettyä RENKI-hakusovellusta. Tämän sovelluksen kautta linkitettyjen SIS-kuulutusten näkymä on hyvin yksinkertainen ja käyttäjäystävällinen. Sovellus mahdollistaa saumattoman siirtymisen linkitettyyn kuulutukseen.

Suomi on toteuttanut tehokkaan ilmoitusmenettelyn, kun palauttamispäätöksen ja SIS-palautusilmoituksen kohteena oleva henkilö on poistunut jäsenvaltioiden alueelta Suomen rajanylityspaikan kautta.

Suomen uusi viisumitietojärjestelmä toimii hyvänä esimerkkinä järjestelmästä, jossa Schengen viisumihakemusten vastaanotto ja käsittely on helppoa ja turvallista. Se on vähentänyt riippuvuutta ulkoisesta palveluntarjoajasta. Sähköisen viisumihakemuslomakkeen ”opas” tarjoaa ohjeita monilla kielillä ja saatavilla on myös tarkistuslista vaadittavista liiteasiakirjoista matkan tarkoituksen mukaan. Viisumijärjestelmä on käyttäjäystävällinen. Se tarjoaa mahdollisuuden olla yhteydessä moniin muihin viranomaisiin ja tuottaa analyysejä, tilastoja ja lokitietoja sekä varoituksia epätavallisesta toiminnasta järjestelmässä. VIS mail –toiminto on integroitu järjestelmään.

Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallintaprosessi estää asiattomilta pääsyn henkilötietoihin. Esimies valvoo ja arvioi vuosittain alaistensa järjestelmien käyttöoikeuksien asianmukaisuuden ja käynnistää tarvittaessa sisäisen menettelyn käyttöoikeuksien saattamiseksi ajan tasalle.

SIEM-ratkaisu, joka käynnistää hälytyksen, jos VISissä tapahtuu epätavallista käyttäjätoimintaa. Ulkoministeriöllä on vakiintunut menettely, jolla tietoturvaloukkauksia ja tarvittavia lisätoimia arvioidaan, mukaan lukien tietosuojaviranomaiselle ilmoittaminen.

Pohjoismaisen poliisiyhteistyösopimuksen puitteissa PTR-viranomaiset voivat hyödyntää koko pohjoismaista yhdyshenkilöverkostoa maailmalla.

Rajavartiolaitoksen kansallisessa koordinoitokeskuksessa (NCC) on suora pääsy kansallisiin tietokantoihin (rajavaivonnassa käytettyjen lisäksi), mikä mahdollistaa sen, että kansallinen koordinoitokeskus ylläpitää kattavaa kansallista tilannekuvaa ja varmistaa sidosryhmilleen hyvän tilannekuvan kansallisella ja Euroopan tasolla.

Rajavartiolaitoksen kansallinen koordinoitokeskus (NCC) perusti menettelyn Eurosurin fuusiopalvelujen aktivointipyynnöjen tarkistamiseksi alue- ja paikallistasolla. Menettelyllä varmistetaan pyynnön laillisuus, asianmukaisuus ja kustannustehokkuus ennen niiden toimittamista Frontexille.

Kansainvälisten asioiden poliisiyhteyshenkilöiden (ICO, international case officer) verkosto kattaa kaikki 12 poliisilaitosta. He ovat osa keskitettyä yhteyspistettä (SPOC) ja saavat neljän viikon koulutuksen.

Pysyvä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen tiedustelu- ja analyysikeskus tuottaa yhteisiä analyysejä ja uhka-arvioita ja tukee yhteiseen tilannekuvaan perustuvaa päätöksentekoa, sekä alueellista ja paikallista tasoa heidän tutkinnoissaan.

Liite 3, sisärajatarkastusten tilanne

Raportin liitteessä 3 käydään yksityiskohtaisesti läpi kaikki rajaosuudet, joilla on loka-kuun 2023 ja maaliskuun 2024 välillä ollut voimassa sisärajatarkastuksia. Asiakirjassa kerrotaan tilanteesta kullakin rajaosuudella, rajat ylittävistä yhteistyöstä ja miten kukin maa on ottanut käyttöön sisärajatarkastuksia kompensoivia toimia. Schengen-koordinaattori seuraa tilannetta, raportoi neuvostolle ja tukee jäsenmaita, jotta sisärajatarkastuksista voitaisiin luopua.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

9012/24 + ADD 1-3
10489/24

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Virpi Karjalainen SM/KVY

VAHVA-tunnus

EU/153/2024

Liitteet**Viite**

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/153/2024-SM-10

Karjalainen Virpi

7.6.2024

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Schengen-julistus

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtaja on valmistellut Schengen-julistusluonnoksen, joka ministerien on tarkoitus hyväksyä OSA-neuvostossa 13.-14.6.2024.

Suomen kanta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus edistää rakentavasti EU:n maahanmuuttopolitiikassa muun muassa vahvojen ulkorajojen merkitystä, Schengen-säännösten kehittämistä muuttoliikkeen hallitsemiseksi sekä EU:n ulkorajojen ja raja- ja merivartiovirasto Frontexin toimintaedellytyksien vahvistamista sekä ulkoisten toimijoiden mahdollisuuksien vähentämistä käyttää muuttoliikettä unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä.

Seuraavat kannat on esitetty E-kirjeessä E 35/2024 vp

Suomelle on erityisen tärkeää varmistaa, että EU-tason säännöksissä, ml. Schengen-säännökset, olisi riittävä liikkumavara toimia erityisesti välineellistetyn maahantulon tilanteissa. Suomi muistuttaa, että perussopimusten mukaan unionin on kunnioitettava valtion keskeisiä tehtäviä kuten yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja kansallisen turvallisuuden takaaminen.

Suomi tukee toimia, joilla konkreettisesti kehitetään ja edistetään Schengen-alueen toimivuutta ja turvallisuutta muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Keskeinen osa tätä kokonaisuutta on sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintakyvyn ja ulkorajojen valvonnan kehittäminen.

Suomi pitää tärkeänä edistää EU-tasolla toimintamahdollisuuksia vastata muuttuneeseen turvallisuusympäristöön, kuten ulkoisten toimijoiden mahdollisuuksiin käyttää maahantuloa unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä. Suomi pitää tärkeänä, että Schengen-alueen turvallisuus varmistetaan. Tehtävien toimien yhteydessä huolehditaan unionin arvojen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Schengen-aluetta koskeviin turvallisuusuhkiin on tärkeää vastata nopeasti ja vaikuttavasti.

Paluut ovat keskeinen osa toimivaa Schengen-järjestelmää. Suomi tukee EU-tason toimia, joilla tehostetaan paluita ja palautuksia. Kolmansien maiden kanssa käytävissä keskusteluissa ja kumppanuuksissa paluiden ja palautuksien tulee olla keskeisesti mukana. Suomi edistää rakentavasti EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessi ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa. Suomi tukee paluita koskevan oikeudellisen kehyksen kehittämistä. Lisäksi Suomi tukee myös muita EU:n toimia, joilla torjutaan luvaton edelleen liikkumista.

Sisärajat ylittävistä turvallisuusuhkista tulee ensisijaisesti huolehtia poliisiyhteistyön keinoin. Sisärajavalvonnan käyttöönottamisen on kuitenkin tärkeää olla jäsenmaan keinovalikoimassa, etenkin ulkorajojen häiriötilanteissa, joissa maahantulijat voivat liikkua edelleen Schengen-alueella.

Poliisiyhteistyötä tulee edelleen kehittää muun muassa tiedonvaihtoa parantamalla.

Viisumipoliittisia työkaluja tulee tehokkaasti hyödyntää laittoman maahantulon torjumiseksi.

On tärkeää varmistaa oikeus- ja sisäasioiden yhteisten tietojärjestelmien, kuten SIS, EES, Eurodac, ja niiden yhteentoimivuuden (interoperability) täytäntöönpanon eteneminen.

Suomi voi hyväksyä Schengen-julistuksen.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajavaltio Belgia on valmistellut ministereiden hyväksyttäväksi ns. Schengen-julistusta. Julistus halutaan antaa Schengenin yhtenäisyyden ja keskinäisen luottamuksen vahvistamiseksi. Ukrainan sota on edelleen vahvistanut jäsenmaiden halua jatkaa panostusta yhteiseen alueeseen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla on vankka ulkoinen rajaturvallisuus ja sisäisen turvallisuuden korkea taso, puheenjohtaja toteaa.

Julistusluonnosta on kiitetty mm. siitä, että se nostaa Schengen-kokonaisuuden saavutukset esiin. Toisaalta julistusta on myös arvioitu liian positiiviseksi, koska siinä ei nosteta esiin niitä haasteita, jotka Schengeniä tällä hetkellä koettelevat.

Julistusluonnoksen mukaan Schengen-yhteisön on pyrittävä vaalimaan vapautta ja turvallisuutta, ihmisarvoa, tasa-arvoa, demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksia. Vapaa liikkuvuus tulee säilymään periaatteiden keskiössä, mutta sisärajatarkastusten palauttaminen säilyy keinovalikoimassa viimeisenä lukkona. Toimiva Schengen-alue

perustuu koordinaatioon, nopeisiin ja yhtenäisiin toimenpiteisiin. Luottamus, joka perustuu lainsäädäntöön ja sen noudattamisen valvontaan mm. evaluointien kautta on Schengenin kehittämisen edellytys.

Tietojärjestelmien ja tietojen vaihdon kehittäminen ovat yksi olennainen osa sisäisen turvallisuuden varmistamisessa. Korkean turvallisuustason ja laillisten matkustajien sujuvan liikkumisen tulee olla mahdollista samaan aikaan. Ihmissalakuljettajien ja vihamielisten toimijoiden ei tule voida päättää, keitä alueelle saapuu. Ulkoisten kumppanuuksien ja viisumipolitiikan kautta vahvistetaan alueen resilienssiä. Lopuksi julistusluonnoksessa todetaan, että mahdollisella laajentumisella tulee olla selkeät kriteerit.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

10490/24

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Virpi Karjalainen

VAHVA-tunnus

EU/153/2024

Liitteet

Viite

Ulkoministeriö

Perusmuistio

EU/156/2024-UM-2

Esko Anna

3.6.2024

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; EU:n viisumipolitiikan tulevaisuus

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.-14.6.2024 käydään keskustelu EU:n viisumipolitiikan tulevaisuudesta. Ministereiden odotetaan keskustelevan siitä, miten viisumipolitiikalla voitaisiin tulevaisuudessa vastata maahanmuuton haasteisiin EU-tasolla ja eri maissa kansallisesti.

Suomen kanta

Seuraava kanta on esitetty E-kirjeessä E 35/2024 vp:

Viisumivapaa matkustaminen tuo merkittäviä etuja sekä EU:lle että sen kumppanimaille. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että EU-tasolla on riittävät työkalut puuttua maahantuloon ja turvallisuuteen liittyviin haasteisiin, oli sitten kyseessä viisumivapaiden maiden kansalaisten perusteettomat turvapaikkahakemukset tai kumppanimaiden viisumisäännösten linjaaminen EU:n viisumipolitiikan kanssa. Viisumipoliittisia työkaluja tulee tehokkaasti hyödyntää laittoman maahantulon torjumiseksi. Suomi näkee, että viisumivapaus- ja hel-
potussopimukset sekä dialogit kolmansissa maissa ovat tärkeässä roolissa etsittäessä ratkaisuja Schengen-alueen ulkorajavalvonnan ja maahantulon haasteisiin. Viisumihelpo-
tus- ja viisumivapausdialogeissa on lisäksi huomioitava turvallisuusuhkiin ja rajaturvalli-

suuteen liittyvät näkökohdat. Suomi pitää erittäin tärkeänä, että EU:n välineistöä hybri-diuhkiin vastaamiseksi kehitetään myös vahvistamalla ja parantamalla viisumivapauden keskeyttämismekanismeja. Viisumivapaiden maiden listaa olisikin tarkoituksenmukaista tarkastella nykyistä säännönmukaisemmin.

Pääasiallinen sisältö

Neuvostossa on tarkoitus käydä keskustelu EU:n viisumipolitiikan tulevaisuudesta. Asia-kohdassa on erityisesti esillä se, miten viisumipolitiikalla voitaisiin tulevaisuudessa vastata maahanmuuton haasteisiin EU-tasolla ja eri maissa kansallisesti. Viisumipolitiikan tulevaisuudesta on käyty keskusteluja viisumityöryhmässä kevään aikana. Keskeisenä näkökulmana on ollut viisumipolitiikan ja turvapaikkapolitiikan välinen yhteys. Viisumityöryhmän keskusteluilla pohjustettiin aiheen käsittelyä maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean (SCIFA) epävirallisessa kokouksessa ennen kesäkuun OSA-neuvostoa.

Puheenjohtajan työryhmätasolle laatima keskustelupaperi sai työryhmätasolla vahvan tuen. Käsittelyssä painotettiin olemassa olevien välineiden tehokasta käyttämistä, lain-säädäntöuudistusten kuten viisumivapauden keskeyttämismekanismien tarkistamisen lä-piviemistä sekä ongelmien ennaltaehkäisyä mm. uusien muuttoliikenumppanuuk-sien avulla. Puheenvuoroissa toistui niin ikään tuki viisumivapauden käytölle ja tarve saada aiempaa parempia tilastotietoja. Huhtikuun jatkokeskustelun fokuksessa oli viisumipolitiikan välineiden kehittäminen ja oikeudellinen kehys. Belgia totesi tarkoituksena olevan myös antaa syötteitä komission tulevaan työhön, erityisesti kolmeen teemaan keskittyen: 1) nykyisten työkalujen tehokas käyttö ml. seuranta, 2) tietojärjestelmien vahvistaminen ja 3) mahdolliset uudistukset viisumisäännöstöön mm. yli sallitun ajan Schengen-alueella oleskeluun puuttumiseksi (ns. overstayers).

SCIFA-keskustelu viisumipolitiikan tulevaisuudesta liikkui aiempaa strategisemmalla ja periaatteellisemmalla tasolla. Esillä oli mm. kysymys siitä, onko tärkeää pohtia EU:n viisumipolitiikan tulevaisuutta oikeus- ja sisäasioiden näkökulmasta ja strategisella tasolla, kun otetaan huomioon sen vaikutus jäsenvaltioiden muuttoliikejärjestelmiin ja Schengen-alueen yleiseen toimintaan sekä kysymys siitä, tulisiko EU:ssa omaksua aiempaa varovaisempi ja strategisempi lähestymistapa viisumipolitiikan rooliin kolmansien maiden kanssa käytävissä dialogeissa, kuten Belgia puheenjohtajamaana ehdottaa. Käydyssä keskustelussa korostui viisumipolitiikan keskeinen asema erityisesti muuttoliikenumppanuuk-sissa (numppanuudet ja paluut/palautukset) ja tarve käyttää näitä työkaluja entistä paljon strategisemmin ja mahdollisimman yhtenäisesti.

Puheenjohtajan tausta-asiakirjassa vedetään yhteen Belgian kaudella käytyjä keskusteluja ja todetaan, että uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (pakti) ja Schengen-julistuksen myötä on tärkeää tarkastella, miten EU:n viisumipolitiikan tulisi jatkossa kehittyä vastaamaan muuttunutta tilannetta ja muuttoliikepainetta. Belgian puheenjohtajuus-kauden aikana käytyjen keskustelujen tavoitteena on ollut löytää tapoja puuttua viisumivapaan ja viisumivapauden matkustamisen väärinkäytöksiin ja optimaalisesti hyödyntää viisumipolitiikkaa suhteessa kolmansien maihin.

Tausta-asiakirjassa todetaan jäsenmaiden laaja tuki nykyisten työkalujen entistä tehokkaammalle ja harmonisoidummalle hyödyntämiselle sekä strategisemmalle lähestymistavalle suhteessa viisumivapauksiin ja -helpotuksiin. Jäsenmaiden todetaan myös katsovan, että viisumivapauksien kriteerien täyttymistä tulee jatkuvasti seurata, ja samalla pyrkiä viisumivapaussopeutuksissa räätälöityihin ratkaisuihin. Viisumikeskeyttämismekanismien

uudistusta pidetään laajasti tärkeänä askeleena kohti aiempaa jämäkämpää viisumipolitiikkaa. Asiakirjassa todetaan niin ikään jäsenmaiden tuki aiempaa strategisemman lähestymistavan käyttöönotolle viisumivapaus ja -helpotusdialogeissa kolmansien maiden kanssa. Myös viisumisäännösten 25a artiklan mukaisen viisumivipuvarsimekanismin merkitystä korostetaan.

Tausta-asiakirjassa nostetaan lisäksi erityisesti esiin tilastointihaasteet sekä viisumilla Schengen-alueelle saapuneiden turvapaikanhakijoiden osalta että kokonaisvaltaisen tietojärjestelmäkehityksen osalta. Toisena kokonaisuutena nostetaan esiin huolet, jotka johtuvat viisumivapaiden kolmansien maiden viisumipolitiikan yhdenmukaistamisen puutteista.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

10258/24

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Anna Esko UM/KPA, puh. 0295 350 723
Katja Luopajarvi UM/KPA, puh. 0295 350 687

VAHVA-tunnus

EU/156/2024

Liitteet

Viite

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/204/2024-SM-10

Patovuori Emma

30.5.2024

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13-14.6.2024; Yhteentoimivuuden toteuttaminen

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa sisäasioiden päivänä 13.6.2024 kuullaan tilannekatsaus EU-tietojärjestelmien yhteentoimivuushankkeen (Interoperability, IO) toteuttamisesta ja etenemisestä.

Suomen kanta

Seuraava kanta on E-kirjelmästä E 63/2021 vp.

Sisäisen turvallisuuden varmistamisessa tärkeässä roolissa ovat myös EU-tietojärjestelmät, joiden yhteentoimivuutta koskevien lainsäädäntöinstrumenttien täytäntöönpano on tällä hetkellä olennaista.

Seuraava kanta on U-kirjelmästä U 7/2018 vp.

Suomi pitää tietojenvaihdon tehostamista ja EU:n tason tietojärjestelmien ja niiden käytön kehittämistä tärkeinä sekä kansallisen että EU:n sisäisen turvallisuuden parantamiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Yleistä

EU:n yhteentoimivuutta koskevan kehyksen luomisen taustalla oli paitsi EU-tietojärjestelmien kehitys ja niissä olevien tietojen hajanaisuus, myös muuttoliikekriisiin liittynyt luvattomien rajanylitysten lisääntyminen sekä terrori-iskut. EU:n sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi tiedonhallinnan tuloksellisuutta ja tehokkuutta oli tarve lisätä. Tavoitteena oli myös suojata paremmin EU:n ulkorajoja, parantaa muuttoliikkeen hallintaa ja lisätä sisäistä turvallisuutta kansalaisten edun mukaisesti torjumalla rikollisuutta ja terrorismia. Yhteentoimivuudesta säättävien asetusten toimeenpanon ja sen myötä käynnistetyissä yhteentoimivuushankkeissa (Interoperability, IO) on ollut tarkoitus parantaa tietojen käytettävyyttä viranomaistoiminnoissa. Interoperability-hankkeen tavoitteena on sisäiseen turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen ja muuttoliikkeen hallintaan liittyvien EU-tietojärjestelmien tehokas yhteentoimivuus. Yhteentoimivuusasetukset tulivat voimaan 9.6.2019. Asetusten toimeenpanon edellyttämät kansallisen päivitykset ja säädökset on annettu vuonna 2022.

EU:n tasolla on käytössä ja kehitteillä useita tietojärjestelmiä, joiden avulla rajavartijat sekä maahanmuutto- ja lainvalvontaviranomaiset rekisteröivät ja saavat käyttöönsä henkilöitä koskevia tietoja. Uusina EU-tietojärjestelminä ollaan perustamassa rajanylitystietojärjestelmä (Entry Exit System, EES), Euroopan matkustustieto ja -lupajärjestelmä (ETIAS) ja kolmansien maiden kansalaisia koskeva eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä (ECRIS-TCN). Järjestelmät ovat toisiaan täydentäviä ja ne koskevat ainoastaan kolmansien maiden kansalaisia. Tietojärjestelmät eivät tosiasiallisesti toimi yhtenä järjestelmäkokonaisuutena, mutta toteutettavien yhteentoimivuuskomponenttien avulla niistä tehdään keskenään yhteen toimivia ja niiden käytettävyyttä kehitetään. Näitä komponentteja ovat eurooppalainen hakuportaali (ESP), yhteinen biometrinen tunnistuspalvelu (SBMS), yhteinen henkilöllisyystietovaranto (CIR) ja rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistin (MID).

Uusi vaiheittaisen toteutuksen aikataulu

Yhteentoimivuushankkeessa on ollut useita teknisiä ja toiminnallisia haasteita, jotka ovat aiheuttaneet keskusjärjestelmien toteutuksessa merkittäviä viivästyksiä. Eräiden jäsenvaltioiden kansallisissa toteutuksissa on myös ilmennyt ongelmia. EU-tason tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toteutus alkuperäisen suunnitelman mukaan vuoteen 2024 mennessä osoittautui näistä syistä sekä EU-tasolla että jäsenvaltioissa kansallisesti toteutettavaksi laajaksi ja monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Ensimmäisen käyttöönotettavan järjestelmäkokonaisuuden (Entry/Exit-järjestelmä, EES) merkittävien viivästymisten johdosta järjestelmien toteutus- ja operointivastuussa oleva EU:n IT-virasto eu-LISA onkin joutunut arvioimaan uudelleen kokonaisuuden toimeenpanosuunnitelmaa ja aikatauluja.

Keväästä 2023 lähtien eu-LISA ja jäsenmaat sekä muut järjestelmän käyttöön kytkeytyvät EU:n toimielimet kuten Frontex ovat käsitelleet uutta esitettyä aikataulua sekä uutta lähestymistapaa vaiheittaisesta toteutuksesta. Vuoden 2023 lokakuussa järjestetyssä OSA-neuvostossa päätettiin uudesta aikataulusta, jonka mukaan EU:n yhteentoimivuus-asetusten edellyttämien järjestelmien ja komponenttien tulisi olla käytössä vuoden 2028 alkupuolella. Ensimmäisenä osana yhteentoimivuuskokonaisuutta käyttöönotetaan ns. Smart Borders –toiminnot kesään 2025 mennessä, joka pitää sisällään EES- ja ETIAS-järjestelmät sekä tarvittavat Interoperability-komponentit.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Emma Patovuori, SM/PO, p. 0295 488 303

VAHVA-tunnus

EU/204/2024

Liitteet

-

Viite

-

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/88/2022-SM-46

Vasara Pekka

27.5.2024

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Asetus lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjuntaa ja ehkäisemistä koskevista säännöistä

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 11.5.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi (jatkossa CSAM-ehdotus). Ehdotuksen teknisen luonteen sekä tietosuojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan liittyvien kysymysten vuoksi sen käsittely on edennyt neuvostossa hitaasti.

Puheenjohtajavaltio Belgia on käsitellyt CSAM-ehdotusta tiiviisti lainvalvontatyöryhmän (LEWP) kokouksissa ja pyrkinyt saavuttamaan eri kompromissiehdotuksilla riittävän tuen neuvoston yleisnäkemyksen aikaansaamiseksi tässä kuitenkin toistaiseksi onnistumatta. Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston sisäministerikokoonpanossa 13.6.2024 kuullaan CSAM-ehdotusta koskeva edistymisraportti.

Puheenjohtajan tausta-asiakirjaa ei ole ollut käytettävissä muistiota laadittaessa.

Suomen kanta

Otetaan tiedoksi puheenjohtajavaltion tilanneselvitys.

Pääministeri Petteri Orpo hallitusohjelmassa todetaan, että työtä väkivallattoman lapsuuden turvaamiseksi jatketaan. Lapseen kohdistuvan seksuaaliväkivallan tapauksissa

varmistetaan lapsen edun mukainen tutkinta ja monialainen tuki eri viranomaisten yhteistyönä. Hallitus tiukentaa CAM- eli Child Abuse -materiaalia koskevaa sääntelyä vakavien rikosten uhreina olevien lasten suojelemiseksi.

Seuraavat kannat ovat U-jatkokirjelmästä UJ 19/2023 vp (U 69/2022 vp)

Suomen yleisenä kriminaalipoliittisena tavoitteena on rikosten tehokas ehkäiseminen, rikoksentehtäjäiden saattaminen vastuuseen teoistaan sekä uhrien auttaminen ja tukeminen.

Suomi korostaa tarvetta torjua väkivallan eri muotoja määrätietoisesti ja monin keinoin. Suomi katsoo, että lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltamateriaalia koskevaa sääntelyä tulee tiukentaa vakavien rikosten uhreina olevien lasten suojelemiseksi. Suomi tukee työtä väkivallattoman lapsuuden turvaamiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Komission toukokuussa 2022 antaman CSAM-ehdotuksen tavoitteena on tarjota lastensuojelulle nykyistä tehokkaammat ja pysyvät puitteet asettamalla verkkoalustoille ja palveluntarjoajille velvoitteita havaita, raportoida ja poistaa lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivalta-aineistoa verkosta. Ehdotuksen käsittely on edennyt jo usean puheenjohtajamaan kaudella hitaasti. Neuvotteluissa on keskitytty Belgian kaudella oikeastaan yksinomaan yhteen ehdotuksen velvoitteeseen eli tunnistamismääräykseen, jonka on katsottu sisältävän merkittäviä perusoikeusvaikutuksia paitsi lapsen henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan myös yksityiselämän suojan ja luottamuksellisen viestinnän ja henkilötietojen suojan osalta.

Belgian puheenjohtajuuskauden oikeus- ja sisäasioiden sektorin yhtenä prioriteettina on ollut neuvoston yleisnäkemyksen saavuttaminen CSAM-ehdotuksesta. Toistaiseksi on epäselvää, onko Belgian mahdollista saavuttaa asetusehdotuksesta yleisnäkemyksen puheenjohtajuuskautensa aikana. Poliittinen paine ratkaisuun pääsemiseksi on kova, sillä lastensuojelun nykyinen lainsäädäntökehys on vain väliaikainen ja nykyisellään voimassa kevääseen 2026. Soveltamisajan päättymisen jälkeen numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalvelujen tarjoajilla ei olisi enää mahdollisuutta toteuttaa vapaaehtoisuuteen perustuvia toimenpiteitä verkossa tapahtuvan lasten seksuaaliväkivallan paljastamiseksi, tällaisen aineiston poistamiseksi ja siitä ilmoittamiseksi.

Yleisnäkemyksen saavuttamiseksi puheenjohtajamaa on toimittanut useita kompromissiesityksiä tunnistamismääräyksestä. Puheenjohtajamaan esitykset ovat saaneet usealta varauksellisesti ehdotukseen aiemmin suhtautuneelta jäsenmaalta tunnustusta siitä, että niissä on menty perusoikeuksien toteutumisen osalta tasapainoisempaan suuntaan. Puheenjohtajamaan tuorein kompromissiesitys perustuu soveltamisalan merkittävään rajaamiseen, kun tunnistamismääräyksellä voitaisiin tunnistaa vain visuaalista sisältöä. Toisaalta osa jäsenmaista on kritisoinut sitä, että teksti- ja ääniperustaisten teknologioiden rajaaminen ehdotuksen ulkopuolelle tarkoittaisi käytännössä sitä, että ehdotuksella ei enää voitaisi torjua groomingia.

Puheenjohtajamaa on myös tuonut useita eri suoja mekanismeja tunnistamismääräyksen toimeenpanoon pyrkimyksenään vastata yksityisyyden suojasta esitettyihin huoliin, sekä rajoittanut CSA-materiaalin tunnistamisen mahdollisuuksia päästä päähän salatusta verkkoympäristössä ehdottamalla mukaan lausekkeita, joilla salasta ei saisi kieltää tai tehdä mahdottomaksi. Tuoreimpien kirjausten myötä myöskään asetuksella ei luotaisi velvollisuutta, joka edellyttäisi palveluntarjoajilta salauksen purkamista tai pääsyn luomista päästä päähän salattuihin tietoihin. Huomionarvioista kuitenkin on, että puheen-

johtajamaan kompromissiehdotuksessa pidetään ratkaisevan tärkeänä, että päästä päähän -salausta käyttävät palvelut eivät muutu turvasatamiksi, joilla CSA-materiaalia voidaan jakaa tai levittää ilman mahdollisia seurauksia. Näin ollen puheenjohtajamaa ehdottaa tunnistamismääräyksen tilanteessa teknologiseksi ratkaisuksi tarkistettuja skannaustekniikoita, jotka sovellettaisiin niissä tilanteissa, kun kuvia tai videoita ladataan laitteelta lähetettäväksi. Puheenjohtajamaan kompromissiesitys pitää myös sisällään ajatuksen, että edellä kuvattu toimenpide olisi mahdollista vain sillä edellytyksellä, että käyttäjät antavat palveluntarjoajan ehtojen mukaisesti nimenomaisen suostumuksensa siihen, että ko. tunnistamistoimintoa voidaan palvelussa käyttää.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Pekka Vasara/SM, puh. +358 295 488 547

VAHVA-tunnus

EU/88/2022

Liitteet -

Viite -

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus: täytäntöönpano

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto Luxemburg 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.-14.6.2024 saadaan tilannekatsaus muuttoliike- ja turvapaikkauudistuksen eli paktin täytäntöönpanosta ja komissio esittelee yhteisen täytäntöönpanosuunnitelman.

Suomen kanta

Seuraava kanta on muodostettu E-selvityksessä E 58/2023 vp:

Suomelle on tärkeää, että kukin jäsenvaltio hoitaa normaaliaikoina omat muuttoliikepolitiikkaan liittyvät velvoitteensa ja huolehtii ulkorajansa turvallisuudesta kaikissa tilanteissa. Tehokas ulkorajavalvonta on hallitun muuttoliikepolitiikan keskeinen osa-alue. Suomi korostaa EU:n muuttoliikekysymyksissä kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa toimia edistetään niin EU:n sisällä kuin suhteissa kolmansiin maihin. Muuttoliikepolitiikassa tulee panostaa vahvoihin ja toimiviin kumppanuuksiin lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa hyödyntäen EU-virastojen kyvykkyydet täysimääräisesti. Suomi edistää EU-tasolla yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Tavoitteena on muuttoliikepaineen hillintä sekä ihmissalakuljetuksen ehkäisy. Suomi edistää rakentavasti EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessi ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa. Hallitusohjelman mukaan Suomi noudattaa

muuttoliikepolitiikassa ihmisoikeus- ja muita kansainvälisiä sopimuksia, EU-lainsäädännön velvoitteita ja oikeusvaltioperiaatetta. EU:n yhteisen palautuspolitiikan tehostaminen ml. eri politiikkasektorien työkaluja hyödyntäen yhteistyössä EU-paluukoordinaattorin kanssa on keskeistä. Suomi pitää tärkeänä, että palautuspolitiikkaa EU:ssa kehitetään ja vahvistetaan. Suomi edistää ja tukee EU-tason aloitteita mm. turvallisten kolmansien maiden määrittämiseksi sekä turvapaikkaprosessissa että palautuksissa.

Suomi korostaa vahvojen ulkorajojen merkitystä ja Schengen-säännösten kehittämistä muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Unionin muuttoliikepolitiikkaa kehitettäessä huomiota tulee kiinnittää asemaamme ulkorajavaltiona sekä jäsenvaltiona, joka on kohdamaa ja väylä edelleen liikkumiseen. Lisäksi Suomi edistää määrätietoisesti ratkaisuja, joilla esettäisiin ulkoisten toimijoiden mahdollisuuksia käyttää muuttoliikettä unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä. Suomi edistää rakentavasti sellaisen EU-tason mekanismin käyttöönottoa, jolla laajamittaisen laittoman tai välineellistetyin maahanmuuton tilanteessa yksilöllisten turvapaikkahakemusten käsittely voidaan väliaikaisesti keskeyttää tilanteessa, jossa valtion suvereniteetti vaarantuu esimerkiksi vieraan valtion vihamielisten toimenpiteiden johdosta.

Seuraava kanta on muodostettu E-selvityksessä E 41/2023 vp:

Valtioneuvosto korostaa, että nyt priorisoitavien uusien aloitteiden ohella tulee jatkaa tehokasta vaikuttamista komission jo antamista ehdotuksista käytävissä neuvotteluissa. Tärkeimmissä kokonaisuuksissa, kuten vuoden 2023 valtioneuvoston pääprioriteeteissa (rahoituskehysten väliarviointi, maaperän tilan seurantadirektiivi sekä kriittisiä raaka-aineita koskeva aloite) sekä muissa keskeisissä kokonaisuuksissa, kuten muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmän uudistuksessa ja ennallistamisasetuksessa, Suomen tulee osallistua aktiivisesti neuvotteluihin ja edistää säädöshankkeiden loppuunsaattamista vielä tällä EU:n lainsäädäntökaudella.

Pääasiallinen sisältö

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 ja siihen tähtäävät lainsäädäntöehdotukset, kuten EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisen, ulkoisen ulottuvuuden ja kumppanuuksien tehostamisen ja palautusten ja takaisinottoyhteistyön parantamisen sekä kriisiajan valmiudet ja ennakkovarautumisen. Euroopan parlamentti ja neuvosto saavuttivat joulukuussa 2023 poliittisen yhteisymmärryksen paktista. Euroopan parlamentti ja hyväksyi paketin huhtikuussa 2024. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi huhtikuussa ensin yksittäiset asetukset ja kokonaisuudessaan paktin toukokuussa 2024.

Komissio antoi maaliskuussa 2024 jäsenvaltioille ensimmäisen yleiskatsauksen ns. rakennuspalikoista, jotka toimivat yhteisen täytäntöönpanosuunnitelman (CIP) perustana. Rakennuspalikoiden tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltioilla on oikeudelliset ja toiminnalliset valmiudet implementoida uusi lainsäädäntö kansallisella tasolla määräaikaan (oletettavasti kesäkuussa 2026) mennessä. Rakennuspalikoiden sisällöstä keskusteltiin tarkemmin huhtikuussa Gentissä järjestetyssä ministerikonferenssissa. Konferenssin agendana oli määrittellä rakennuspalikoiden sisältö liittyen jäsenvaltioiden yhteisiin toimiin, niihin vaadittaviin resursseihin sekä eri toimijoiden välisiin rooleihin ja työnjakoon perustuen.

Komissiolla on päävastuu paktin täytäntöönpanoprosessin valvonnasta, mutta myös jäsenvaltioiden ja neuvoston panos prosessin loppuun saattamisessa on merkittävä. Ko-

mission mukaan rakennuspalikkamallin taustalla on samanaikaisesti kattava ja kohdennettu lähestymistapa, joka kattaa kaikki paktin välineet ja jossa yhdistyvät sisäiset ja ulkoiset osatekijät, myös laittoman maahanmuuton ehkäiseminen eri reiteillä.

EU-tasolla ja jäsenvaltioissa on käynnistetty paktin toimeenpanosuunnitelmien valmistelu. Euroopan komissio esittää kesäkuussa 2024 yhteisen täytäntöönpanosuunnitelman (lyhenteenä CIP) auttaakseen jäsenmaita paktin täytäntöönpanon prosessissa. Kansalliset toimeenpanosuunnitelmat (lyhenteenä NIP) vahvistetaan tammikuussa 2025.

Yhteisen toimeenpanosuunnitelman yhteydessä esiin nousseet maakohtaiset gap-analyysit (tarveanalyysit) huomioidaan kansallisissa toimeenpanosuunnitelmissa. Kansallinen täytäntöönpanomalli keskittyy 10 keskeiseen rakennuspalikkaan, kun taas kaksi ylimääräistä kohtaa (ihmissalakuljetus ja lailliset reitit) tulevat mukaan vain yhteiseen täytäntöönpanosuunnitelmaan. Vaikka asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta, niissä on myös kansallista harkintavaltaa ja ne edellyttävät paljon kansallisia lainsäädäntö- ja toimivaltamuutoksia.

Jäsenmailla on kaksi vuotta aikaa panna hyväksytyt lait täytäntöön. Säädösten soveltamisen alustava ajankohta on kesällä 2026. Tarkoituksena on, että kaikki asetukset tulisivat voimaan samaan aikaan. Suomen valmiudet paktin täytäntöönpanolle kansallisessa kontekstissa ovat hyvät olemassa olevan lainsäädännön ansiosta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Berit Kiuru, SM/MMO, p. 0295 488 283
Sanna Montin, SM/MMO, p. 0295 488 314
Eveliina Junikka, SM/MMO, p. 0295 488 614
Anne Lamminmäki, VNK, p. 0295 160 129

VAHVA-tunnus

EU/197/2024

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/199/2024-SM-7

Simonen Katariina

31.5.2024

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; korkean tason asiantuntijaryhmän (HLG) suositukset

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Korkean tason asiantuntijaryhmä (HLG) perustettiin keväällä 2023 selvittämään keinoja taata oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten tietoon pääsy digitaalisessa ympäristössä (Going Dark –aloite). HLG on komission ja puheenjohtajavaltion yhdessä vetämä työryhmä, jossa edustettuina ovat jäsenvaltiot sekä useita EU:n virastoja.

HLG vahvisti 21.5.2024 pidetyssä kokouksessaan oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten digitaalisessa ympäristössä olevaan tietoon pääsyä koskevat, asiantuntijoiden näkemyksiin pohjaavat suosituksensa.

Tämän jälkeen suosituksia on käsitelty poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevässä koordinoitukomiteassa (CATS) 23.5.2024 ja pysyvässä operatiivisessa komiteassa (COSI) 29.5.2024.

OSA-neuvostossa 13.-14.6.2024 keskustellaan HLG:n suosituksista ja työn edistämisestä niiden pohjalta, priorisoitavista suosituksista ja etenemisaikataulusta.

OSA-neuvoston keskustelujen perusteella komissio valmistelee loppuraportin, jossa mm. arvioidaan asiantuntijasuosittelujen teknistä ja oikeudellista seikkaperäisemmin. Seuraavan komission puheenjohtajanaan Unkari on tarkoitus jatkaa työtä tämän pohjalta.

Suomen kanta

Seuraava kanta on muodostettu eduskuntaselvityksestä E 26/2024 vp:

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti hallitus on sitoutunut vahvistamaan digitalisaatiota sekä rikostutkinnassa että –torjunnassa. Suomi katsoo, että yhä vahvemmin kansainvälistyvän ja tietoverkoissa tapahtuvan tai sähköisiä palveluja hyväksi käyttävän rikollisuuden tutkimiseksi ja torjumiseksi on tarpeen hakea myös kattavia EU-tason ratkaisuja.

Suomi tukee HLG:n työtä ja työn lähtökohtia. Suomi katsoo, että oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten lainmukaista tietoon pääsyä digitaalisessa ympäristössä on tarpeellista selvittää EU-tasolla laajassa ja avoimessa yhteistyössä, läpinäkyvästi ja eri näkökulmia käsitellen.

Suomi pitää tärkeänä, että EU-tasolla kehitetään sellainen tasapainoinen, teknologia-neutraali ja oikeasuhtainen lähestymistapa tietoon pääsyyn parantamiseksi, joka samanaikaisesti huomioi tarpeen turvata vahva salaus sekä viranomaisten laissa tarkkarajaisesti määritelty mahdollisuus yksittäistapauksissa päästä salattuihin tietoihin ja sähköiseen aineistoon.

Suomi pitää tärkeänä lainvalvontaviranomaisten osallistumista standardointikomiteoiden ja työryhmien työhön, jotta lainvalvontaviranomaisten tarpeet tulevat huomioitua tuotekehittelyssä ja suunnittelussa etukäteisesti. Tässä yhteydessä Suomi pitää tärkeänä selvittää mahdollisia teknisiä ratkaisuja ja juridisia velvoitteita palvelujen kehittämiseksi siten, että ne mahdollistavat viranomaisen reaaliaikaiseen tietoon pääsyä.

Pääasiallinen sisältö

Tammikuussa 2023 epävirallinen oikeus- ja sisäministerikokous antoi tukensa tuolloisen puheenjohtajamaa Ruotsin esitykselle perustaa uusi foorumi, jossa jäsenvaltiot yhdessä eri intressitahojen kanssa selvittävät keinoja taata oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten tietoon pääsy digitaalisessa ympäristössä olevaan tietoon (Going Dark –aloite). Taustalla on rikollisuuden siirtyminen yhä enemmän tietoverkkojen ja tietojärjestelmien avulla tehtäväksi, minkä vuoksi myös rikosten torjuminen ja selvittäminen vaativat mahdollisuutta seurata digitaalisia rikosjälkiä.

Aloitetta eteenpäin viemään perustettiin keväällä 2023 korkean tason asiantuntijaryhmä (High-Level Group, jäljempänä HLG). Korkean tason asiantuntijaryhmän HLG:n työn tarkoituksena on ollut kannustaa keskeisiä intressitahoja etsimään yhdessä EU-tason kattavia ratkaisuja niistä edellytyksistä ja keinoista, joilla digitaalisessa ajassa voidaan taata usea intressi: sisäinen turvallisuus, kyberturvallisuus, viestintäpalveluiden ja –järjestelmien turvallisuus ja perusoikeuksien, kuten palveluita käyttävien yksityisyyden suojan toteutuminen verkossa.

HLG on perehtynyt oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten rikokseen liittyvään tietoon pääsyn turvaamiseen kolmessa eri tilanteessa: tiedon ollessa käyttäjän laitteella, tiedon ollessa palveluntarjoajan laitteella tai tiedon ollessa välitettävänä. Työssä tunnistetut tietoon pääsyn suurimmat ongelmat liittyvät viranomaisten puutteellisiin mahdollisuuksiin toimia teknologian kehityksen johdosta, anonyymeihin viestintäpalveluihin, ml. VPN ja verkon pimeät kauppapaikat, tiedon säilyttämistä koskeviin edellytyksiin, OTT (over-the-top) –toimijoilla olevaan dataan sekä tietojen salaukseen.

Lainvalvontaviranomaisten kokemat tietoon pääsyn haasteet liittyvät erityisesti päästä-päähän salatun viestinnän telekuunteluun eli välitettävänä ole-vaan viestintään, joka ei ole saatavissa palvelun tarjoajan tai käyttäjän laitteilta. Poliisin selvityksen mukaan selkokieliiseen viestintään liittyvät haasteet voivat merkittäväällä tavalla haitata, hidastaa ja pahimmassa tapauksessa jopa estää poliisia tutkimasta käsillä olevaa vakavaa rikosta. Tiedon toimittaminen selkokielisessä muodossa on siten yksi erittäin keskeinen elementti poliisin viestinnälle asettamissa laatuvaatimuksissa. Ratkaisujen löytäminen tähän viestintään pääsyyn selkokielisessä muodossa yksittäistapauksissa ja tuomioistuimen luvalla ei kuitenkaan tarkoita salauksen eikä tietoturvan heikentämistä yleisesti.

HLG:n suositukset vahvistettiin 21.5.2024 pidetyssä kokouksessa. Suositukset ovat HLG:n alaisten työryhmien asiantuntijoiden työn tulosta. Suosituksia on yhteensä 42 kappaletta. Ne jakaantuvat seuraaviin kokonaisuuksiin: kapasiteetin rakentaminen, teollinen yhteistyö ja standardointi, ja lainsäädännön kehittämistä koskevat suositukset.

Kesäkuun OSA-neuvoston käsittelyn perusteella komissio tekee HLG:n työstä loppuraportin, jossa otetaan kantaa HLG:n suositusten priorisointiin ja konkretisointiin sekä aikataulutukseen. Loppuraportissaan komissio tarkastelee suositukset yksitellen, arvioi niiden teknistä ja oikeudellista toteutettavuutta sekä edellytyksiä suositusten täytäntöönpanolle sekä ajoitukselle, budjettivaikutuksia, oikeudellisia vaikutuksia sekä mitä tahoja olisi otettava täytäntöönpanoon mukaan. Komissio laatii raportin oheen suositusten toimeenpanon tiekartan. Komission raportti tukee seuraavan puheenjohtajamaan Unkarin, tätä seuraavien puheenjohtaja-maiden sekä uuden komission työtä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

10477/24

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katariina Simonen/SM, puh. +358 295 488 212

VAHVA-tunnus

EU/199/2024

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet**Viite**

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/83/2024-SM-25

Hirvi Mikko

29.5.2024

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen seuraukset

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Sisäasioiden päivänä 13.6.2024 ministerit saavat tilannekatsauksen Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan vaikutuksista EU:n sisäiseen turvallisuuteen. Asiasta on edellisen kerran keskusteltu OSA-neuvostoissa 19.10., 5.12.2023 sekä 4.3.2024.

Komissio tulee neuvostossa esittelemään myös 11.6.2024 annettavan ehdotuksensa tilapäisen suojelun jatkoksi ja odottanee ministereiden antavan poliittisen tukensa jatkolle, minkä jälkeen asia olisi tarkoitus käsitellä virallisesti neuvoston rakenteissa. Valtioneuvosto muodostaa kannan tilapäisen suojelun jatkoa koskevaan komission ehdotukseen U-jatkokirjelmässä, joka laaditaan pikimmiten komission antaessa ehdotuksensa.

Suomen kanta

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomen tavoitteena on saada Venäjä lopettamaan sota Ukrainassa ja torjua yhdessä kumppaneiden kanssa sen epävakautta lisäävät pyrkimykset. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja muut muutokset turvallisuusympäristössä edellyttävät rajaturvallisuuden vahvistamista edelleen. Hallitus varmistaa Suomen rajaturvallisuuden.

Seuraava kanta on muodostettu E-selvityksessä E 58/2023 vp

Suomen näkemyksen mukaan EU:n tulee olla vahvempi geopoliittinen toimija, sillä Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa yhdistettynä kiristyvään suurvaltakilpailuun on muuttanut Euroopan turvallisuusympäristöä nopeasti, merkittävästi ja pitkäkestoisesti.

EU:n tulee jatkaa vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukeaan Ukrainalle, niin kauan kuin on tarpeen. Suomi tukee Ukrainaa sen eurooppalaisella polulla. Jälleenrakennukseen sekä kestävän rauhan rakentamiseen tulee valmistautua.

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

Pääasiallinen sisältö

Sisäinen turvallisuus

Lokakuussa 2022 käynnistetty Ukrainan ja EU:n välinen sisäisen turvallisuuden vuoropuhelu pyrkii omalta osaltaan lieventämään Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamia turvallisuushkia. Ukrainan kanssa käytävä vuoropuhelu on ollut rakentavaa ja Ukraina on sitoutunut siihen korkealla tasolla. Edellinen vuoropuhelu järjestettiin marraskuussa 2023. Rajaturvallisuuteen ja asevalvontaan keskittynyt asiantuntijakokous järjestettiin Kiovassa 20.2.2024.

Joulukuussa 2023 pidetyssä Eurooppa-neuvostossa päätettiin aloittaa Ukrainan kanssa EU-jäsenyysneuvottelut. 1.2.2024 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa korostettiin EU:n tukea Ukrainalle pitkällä aikavälillä. Maaliskuun 2024 Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan EU aikoo päättäväisesti jatkaa kaikkea tarvittavaa poliittista, rahoituksellista, taloudellista, humanitaarista, sotilaallista ja diplomatian avulla annettavaa tukea Ukrainalle ja sen kansalle niin kauan ja niin voimakkaasti kuin on tarpeen. Samoissa päätelmissä Eurooppa-neuvosto pani merkille EU:n Ukrainassa toteuttaman neuvontaoperaation (EUAM) äskettäisen vahvistamisen, joka mahdollistaa laajemman tuen Ukrainan lainvalvontaviranomaisille Ukrainan vapautetuilla alueilla ja niiden lähialueilla, sekä EU-jäsenyysprosessin yhteydessä toteutettaville uudistuksille.

Neuvontaoperaatio EUAM Ukraina antaa edelleen strategista neuvontaa, jota täydennetään erilaisilla koulutustoimilla ja kalustolahjoituksilla esimerkiksi rajaturvallisuuden, pienaseiden ja kevyiden aseiden leviämisen estämisen, terrorismin torjunnan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan aloilla. Näitä toimia tehdään tiiviissä yhteistyössä EU:n oikeus- ja sisäasioiden virastojen kanssa.

Ukraina liittyi huhtikuussa 2023 EU:n pelastuspalvelumekanismiin, jonka avulla kanavoidaan EU:sta Ukrainaan annettavaa hätäapua.

Ukraina on perustanut EU:n tuella erillisen aserekisterin kesällä 2023 ja Ukraina toimittaa EU:n lainvalvontayhteistyövirasto Europolille säännöllisesti tietoja kadonneista, varastetuista ja takavarikoiduista aseista. Ukrainan viranomaiset ovat myös perustamassa kansallista ampuma-aseisiin keskittyvää yhteyspistettä Europolin, EUAM Ukrainan ja joidenkin EU:n jäsenvaltioiden tuella.

Ukrainan rajaturvallisuuden yhdenmukaistamiseksi EU:n vastaavien kanssa on EU:n asiantuntijoiden avulla laadittu *integrated border management* (IBM) -strategia ja toimintasuunnitelma, jotka ovat voimassa vuoteen 2025 saakka. Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex antaa toimeksiantonsa puitteissa jatkuvaa neuvontaa, joka auttaa Ukrainan viranomaisia laatimaan uuden monivuotisen IBM-strategian. Frontexin ja Ukrainan rajaviranomaisten välillä solmittu 12meur avustussopimus on saatu käytettyä kokonaisuudessaan joulukuussa 2023.

Lisäksi on perustettu rajaturvallisuuden yhteinen työryhmä, johon kuuluvat EUAM Ukraina ja Frontex. Keskusteluja käydään edelleen siitä, miten ja milloin Ukraina mukauttaa suunnitelmansa EU:n uuteen eurooppalaiseen yhdenmennyyn rajaturvallisuuteen, joka vastaisi täysin EU:n jäsenvaltioiden nykyisin käyttämiä menetelmiä.

Tilapäinen suojelu

Venäjän suurhyökkäyksen vuoksi miljoonat ihmiset ovat paenneet Ukrainasta naapurimaihin. Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi neuvosto päätti tilapäisen suojelun käyttöönotosta vuodeksi 4.3.2022 tehdyllä neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382. Tilapäisen suojelun direktiiviin perustuvaa suojelua on sittemmin jatkettu 4.3.2025 saakka.

Tilapäisen suojelun jatkaminen maaliskuun 2025 jälkeen edellyttää uutta neuvoston täytäntöönpanopäätöstä. Komission on tarkoitus antaa ehdotuksensa jatkosta heti EU:n parlamenttivaalien jälkeen, 11.6.2024. Ehdotus on tarkoitus hyväksyä symbolisesti neuvostossa kesäkuussa. Virallisesti ehdotus hyväksytään neuvostossa myöhemmässä vaiheessa siten, että jäsenvaltioiden kansalliselle käsittelylle jää riittävästi aikaa.

Tilanne Suomessa

Ukrainan sotilaallinen tilanne on vaikeutunut kevään 2024 aikana. Tilanne heijastuu ensi vaiheessa ennen kaikkea maan sisäiseen pakolaisuuteen, mutta tilanteen mahdollisesti edelleen vaikeutuessa vaikutukset myös EU-alueelle suuntautuvaan pakolaisuuteen ovat mahdollisia. Ukrainalaisten liike EU-alueelle on toistaiseksi pysynyt tasaisena ja sen ennustetaan jatkuvan.

Suomeen saapuvien ukrainalaisten määrä on pysynyt suhteellisen vakaana jo pidemmän aikaa. Ukrainalaiset ovat jättäneet Suomessa yhteensä noin 69 400 tilapäisen suojelun hakemusta (2022 – 46 640, 2023 – 18 825, 2024 – 3 960). Hakemusmäärä on laskenut hitaasti, mutta tasaisesti. Ukrainalaisten määrä kuitenkin kääntyy todennäköisesti kesäkaudella pieneen nousuun kausityöntekijöiden määrän kasvaessa.

Vastaanottojärjestelmässä on tällä hetkellä kirjoilla noin 21 800 ukrainalaista, lisäksi kuntiin on siirtynyt noin 21 400 ukrainalaista. Loppujen arvioidaan palanneen Ukrainaan tai siirtyneen muualle EU-alueelle.

Maahanmuuttoviraston ennakkointiverkoston helmikuussa tekemän arvion mukaan Ukrainasta saapuu tänä vuonna Suomeen noin 8 000 – 12 000 ja ensi vuonna noin 5 000 – 10 000 tilapäisen suojelun hakijaa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Asiakirjoja ei ole ollut käytettävissä muistiota valmisteltaessa.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mikko Hirvi/SM, Puh. +358 295 488 546
Berit Kiuru/SM, Puh. +358 295 488 283

VAHVA-tunnus

EU/83/2024

Liitteet -

Viite -

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/83/2024-SM-24

Hirvi Mikko

29.5.2024

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Turvallisuushaasteisiin vastaaminen: a) tiedustelutoimintaa kä- sittelevän neuvoa-antavan lautakunnan suorittama arvi- ointi, b) väkivaltaisten ääriliikkeiden ja terrorismin ehkäi- seminen ja torjunta

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Sisäasioiden päivänä 13.6.2024 neuvoa-antava tiedustelutoimikunta (Intelligence Advisory Board, IAB) kertoo eurooppalaisten tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden näkemyksen Euroopan turvallisuustilanteesta. Edellinen raportti saatiin joulukuun 2023 OSA-neuvostossa ja se otettiin tiedoksi.

Asiakohdassa saadaan myös tilannekatsaus ajankohtaiseen EU-tasolla tehtävään väkivaltaisen ekstremismin ja terrorismin vastaiseen työhön.

Suomen kanta

Suomi ottaa esityksen ja tilannekatsaukset tiedoksi.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi vaikuttaa EU:ssa siihen, että tietojenvaihtoa eri EU-maiden viranomaisten välillä lisätään terrorismin ja muun rikollisuuden torjumisen tehostamiseksi. Terrorismin uhka on edelleen kohonneella tasolla. Terrorismia torjutaan tehokkaasti. Laaditaan päivitetty kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyn ja torjunnan toimenpideohjelma.

Seuraavat kannat on esitetty E-kirjeessä E 15/2021 vp

Euroopan unioni on Suomelle tärkeä vaikutuskanava ja turvallisuusyhteisö, jonka tukemat jäsenmaiden sisäisen turvallisuuden toimet, tuki jäsenvaltioiden toimille väkivaltaisen ekstremismin ennalta estämiselle ja terrorisminvastainen ulkosuhdetyö lisäävät jäsenvaltioiden kykyä torjua terrorismia.

Suomen näkemyksen mukaan terrorismintorjunnan painopisteen tulee olla terrorismin ennaltaehkäisyssä, jolla tarkoitetaan puuttumista taustasyihin, vaikuttimiin sekä muihin tekijöihin, jotka voivat johtaa väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja äärimmillään terroristiryhmiin värväytymiseen

Suomi pitää hyvänä, että EU-tasolla tehdään toimenpiteitä laittoman sisällön torjumiseksi verkossa. Suomi pitää tärkeänä komission tukea jäsenvaltioille väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyssä. Suomi pitää tärkeänä yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin välillä sekä uskonnollisten yhteisöjen kanssa.

Pääasiallinen sisältö

Neuvoa-antava tiedustelutoimikunnan arvio

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 Belgia informoi neuvostoa eurooppalaisten turvallisuuspalveluiden ajankohtaisesta näkemyksestä Euroopan turvallisuustilanteesta. Ennakkotietojen mukaan esityksessä tullaan käsittelemään mm. Euroopan unioniin kohdistuvaa vakoilu- ja vaikuttamistoimintaa, terrorismin uhkaa EU:ssa sekä lainvalvontaviranomaisten laillista pääsyä salattuun tietoon.

Väkivaltaisen ekstremismin ja terrorismin vastainen työ

Suojelupoliisin kansallisen terrorismin uhka-arvion (2024) mukaan terrorismin uhka on neliportaisen asteikon tasolla kaksi eli kohonnut. Uhka-arvion mukaan Suomessa on todennäköisesti äärioikeistolaisia ja radikaali-islamistisia toimijoita, joilla on halu ja kyky väkivaltaisten iskujen tekemiseen. Todennäköisimmän uhkan aiheuttavat näiden ideologioiden yksittäiset kannattajat ja pienryhmät. Lyhyellä aikavälillä iskut ovat epätodennäköisiä.

Nuorten verkossa tapahtuva väkivaltainen ja ideologisesti riippumaton radikalisoituminen on keskeinen nouseva trendi kansainvälisesti, ja useissa Euroopan maissa on estetty alaikäisten suunnittelemaa iskuhankkeita. Terrorismia ihannoivia ja poliittisen väkivallan välttämättömyyttä julistava verkkoympäristö tarjoaa radikaalia ideologiaa kannattaville tai siitä kiinnostuneille henkilöille radikalisoivan kasvualustan ja yhteisön, jonka puolesta tai sen innoittamana harjoittaa poliittista väkivaltaa. Verkkoympäristö mahdollistaa aatteiden omaksumisen monesta suunnasta eikä edellytä sitoutumista vain yhden organisaation toimintaan.

Suojelupoliisin mukaan sosiaalisen median alustoille painottuva verkostoituminen, propagandan levittäminen ja väkivaltaisen toiminnan edistäminen ovat edelleen olennaisessa osassa Suomen äärioikeistolaisesta toimintaa, vaikka ideologiaa kannattavat henkilöt tapaavat myös kasvokkain. Erityisesti Siege-kulttuuriksi kutsuttuun

toimintaympäristöön kytkeytyy henkilöitä, jotka voivat toteuttaa tai yllyttää yksittäisiä toimijoita ja pienryhmiä väkivaltaiseen toimintaan.

Edelleen suojelupoliisin mukaan Suomessa keskeisimpiä radikaali-islamismen tukitoimia ovat varojen välittäminen ja ideologian levittäminen verkossa. Propagandan levittäminen ja kuluttaminen ovat keskittyneet salattuihin pikaviestisovelluksiin ja keskusteluryhmiin. Henkilöt, jotka ovat radikalisoituneet verkossa, saattavat seurata useiden radikaali-islamististen terroristijärjestöjen propagandaa, eikä selvää uskollisuutta yhdelle järjestölle ole.

Euroopassa radikaali-islamistisesti motivoituneen terrori-iskun uhka on voimistunut viime vuoden aikana. Keskeiset tekijät uhkan lisääntymisen taustalla ovat Koraanien häpäisy Euroopassa sekä terroristijärjestö Hamasin lokakuussa 2023 toteuttaman hyökkäyksen aiheuttama konflikti Israelin ja järjestön välillä. Propagandassa esitettyjä iskukohteita ovat myös muita uskontoja tai seksuaalivähemmistöjä edustavat henkilöt tai toimijat.

Kansallinen ja EU-tason ennaltaehkäisevä työ

Päävastuu terrorismin torjunnasta ja radikalisoitumisen ennaltaehkäisevästä työstä on EU:n jäsenvaltioilla. Suomen toimintaa terrorismintorjunnassa sekä kansallisesti että kansainvälisesti ohjaa kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2022-2025, jonka mukaan terrorismin ennaltaehkäisemisen tavoitteena on puuttua terrorismin taustasyihin. Sisäministeriö on asettanut syyskuussa 2023 hankkeen valmistelemaan päivitetty kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma. Edellinen kansallinen toimintaohjelma oli laadittu ajalle 2019-2023. Osana valmistelevaa työtä on kerätty laajasti näkemyksiä kansallisilta yhteistyökumppaneilta ja asiantuntijoilta.

Myös EU on kehittänyt useita välineitä radikalisoitumisen estämiseksi. Kesäkuussa 2022 voimaan astui EU-asetus verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta (ns. TCO-asetus), jonka nojalla jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet antaa internetpalveluntarjoajalle poistamismääräys, jonka perusteella niiden on poistettava terroristinen sisältö tai estettävä pääsy siihen kaikissa jäsenmaissa. Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto Europolissa toimii internetsisältöä koskevia ilmoituksia tekevä EU-yksikkö (EU IRU), jonka tehtävänä on muun muassa havaita verkossa esiintyvää terroristista materiaalia.

Komission puitteissa toimii vuonna 2011 perustettu radikalisoitumisen torjuntaverkosto (Radicalisation Awareness Network, RAN), joka kokoaa yhteen eri alojen asiantuntijoita jakamaan tietoa ja osaamista radikalisoitumisen ehkäisystä. Kesäkuussa 2024 toimintansa aloittaa uusi radikalisoitumisen ennaltaehkäisyn tietokeskus (The EU Knowledge Hub on Prevention of Radicalisation), jonka toiminta rakentuu aikaisemmin RANin puitteissa tehtyyn yhteistyöhön. Uusi tietokeskus tukee EU:n jäsenvaltioita ja sidosryhmiä radikalisoitumisen torjuntastrategioiden kehittämisessä ja niiden täytäntöönpanossa. Sen ydintehtävä on lujittaa ja levittää tietoa ja asiantuntemusta sekä tukea jäsenvaltioita kehittämään strategioita ja käytäntöjä radikalisoitumisen ennaltaehkäisyn sektorilla.

Komission vuonna 2015 perustama EU Internet Forum (EUIF) on yhteistyöfoorumi, joka kokoaa yhteen EU:n jäsenvaltiot, EU:n instituutiot ja virastot sekä yksityisen sektorin toimijoita. EUIF perustettiin löytämään yhteisiä keinoja terroristisen sisällön leviämisen estämiseen internetissä, mutta viime aikoina sen puitteissa on käsitelty myös huumeisiin ja lapsiin kohdistuvaan seksuaaliväkivaltaan (CSAM) liittyviä asioita.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

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 toimissa, joiden onnistuminen riippuu laajasta ja kiinteästä yhteistyöstä eri toimijoiden välillä. Viranomaisyhteistyön lisäksi tarvitaan kolmannen sektorin osallistumista.

Asiakirjat

Asiakirjoja ei ole ollut käytettävissä muistiota valmisteltaessa.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mikko Hirvi/SM, Puh. +358 295 488 546

VAHVA-tunnus

EU/83/2024

Liitteet -**Viite** -

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/224/2024-SM-4

Patovuori Emma

31.5.2024

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Huumausainekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden tor- junta

Kokous

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston sisäministerikokoonpanossa 13.6.2024 kuullaan tilannekatsaus huumausainekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvistä toimista. Puheenjohtaja on valmistellut asiakootaa varten yhteenvetoasiakirjan, jossa käydään läpi EU:n tähänastisia toimia EU:n etenemissuunnitelman huume-kaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi (COM(2023) 641 final) pohjalta. Asiaa on aiemmin käsitelty epävirallisessa oikeus- ja sisäministerikokouksessa 25.-26.1.2024 sekä oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 4.-5.3.2024. Puheenjohtajan yhteenvetoasiakirjaa ei ole ollut käytettävissä muistiota laadittaessa.

Sisäasioiden päivänä hyväksytään yllämainittuun etenemissuunnitelmaan pohjaavat neuvoston päätelmät uhkaavimpien rikollisverkostojen kartoittamisesta.

Sisäisen turvallisuuden pysyvä komitea COSI hyväksyi luonnoksen neuvoston päätelmiksi kokouksessaan 29.5.2024.

Suomen kanta

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus pitää järjestäytynyttä rikollisuutta vakavana uhkana Suomen turvallisuudelle ja lailliselle yhteiskuntajärjestykselle. Hallitus torjuu voimakkaasti järjestäytynyttä rikollisuutta. Hallitus päivittää järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen strategian ja valmistelee tarvittavat lainsäädäntöesitykset.

Seuraava kanta on E-kirjeestä E 58/2023 vp

Hallitus torjuu voimakkaasti järjestäytynyttä rikollisuutta. EU:n sisäisen turvallisuuden kannalta on olennaista, että oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten toimintaedellytyksiä ja rajat ylittävää yhteistyötä kehitetään vastaamaan merkittävästi muuttunutta turvallisuusympäristöä. Tältä osin keskeistä on mm. viranomaisten tiedonsaanti ja tietoturvan edistäminen. Lisäksi Suomen tavoitteena on, että viranomaisten keskinäistä tietojenvaihtoa jäsenmaiden välillä lisätään terrorismin ja muun rikollisuuden torjumiseksi. Nykyistä enemmän huomiota tulee kiinnittää myös rikosten ennaltaehkäisyyn.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajan raportti; huumausainekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta

Komissio antoi 18.10.2023 Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedonannon EU:n etenemissuunnitelma huumekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi (COM(2023) 641 final). Etenemissuunnitelmassa esitetään 17 toimea neljällä painopistealueella, jotka on määrä toteuttaa vuosina 2024 ja 2025.

Puheenjohtajavaltio Belgia on määritellyt kymmenen sisä- ja oikeusasioden alan ensisijaista toimenpidettä. Tammikuun epävirallisessa sisäministerikokouksessa käytiin keskustelua kolmesta ensimmäisestä toimesta, jotka olivat: eurooppalainen satama-allianssi ja erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus huumeiden salakuljetuksen ja rikollisten soluttautumisen torjumiseksi; rikosentorjuntatoimien tehostaminen erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen hallinnollisin toimenpitein; sekä toimet, joilla estetään rikollisverkostoja värväämästä lapsia ja nuoria. Keskustelua jatkettiin maaliskuun sisäministerikokouksessa. Tällöin esitellyssä puheenjohtajan tausta-asiakirjassa esiteltiin kuuden EU:n sisäiseen turvallisuuteen liittyvän prioriteettiosa-alueen tilanne. Nyt neuvostolle esitellään kaikkien kymmenen prioriteettitoimen tilanne.

Eurooppalainen satama-allianssi: julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus

Puheenjohtajavaltio Belgia ja Euroopan komissio käynnistivät Euroopan satama-allianssin 24.1.2024. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden osalta on pidetty kokous huhtikuussa, jossa esiteltiin työsuunnitelma, jonka mukaan työ jaetaan neljään eri klusteriin (esim. korruption vastainen työ ja innovatiivisten teknologioiden kehitys). Toimien täytäntöönpanotyön suunnittelua jatketaan teknisen tason kokouksissa.

Eurooppalainen satama-allianssi: tulliyhteisön mobilisointi huumekauppaa vastaan

Tulliyhteisön aktivoimiseksi komissio on perustanut uuden erityisen hankeryhmän, johon kuuluu jäsenvaltioiden viranomaisten edustajia ja jonka tavoitteena on kartoittaa tilanne paikan päällä, pyrkiä yhteisymmärrykseen ja koordinoituun lähestymistapaan, tunnistaa valvonnan puutteet ja heikkoudet, laatia uhka- ja riskinarviointi sekä määrittää yhteiset kohdentamiskriteerit ja parhaat käytännöt. Etenemissuunnitelmaa on esitelty neuvoston lainvalvonta, Tulli ja rajaviranomaisten työryhmissä.

Yhteiskunnalle suurimpia uhkia aiheuttavien rikollisverkostojen kartoittaminen

Kartoitus on saatu valmiiksi Europolin ja jäsenvaltioiden yhteistyöllä ja sen pohjalta laaditut neuvoston päätelmät esitellään tämän asiakirjan toisessa osiossa.

Tietojen saatavuus lainvalvonnan tehostamiseksi ja digitaalisten tutkimusten helpottamiseksi

Lainvalvonnan erilaisiin haasteisiin vastaamiseksi neuvosto ja komissio sopivat tietojen saatavuutta tehokkaan lainvalvonnan varmistamiseksi käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän (HLG) perustamisesta Ruotsin puheenjohtajuuskaudella. HLG:n tavoitteeksi asetettiin valmistella asiakirja, jossa esitettäisiin mahdollisia ratkaisuehdotuksia oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten tietoon pääsyn turvaamiseksi, ja pyrkiä vaikuttamaan tulevan komission työohjelmaan. HLG:n suosituksiin perustuva keskustelu ryhmän työstä on oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksen esityslistalla.

Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen hallinnollisin toimenpitein

Puheenjohtajavaltio Belgia sisällytti aiheen tammikuun epävirallisen sisäministerikokouksen asialistalle tarkoituksenaan lisätä tietoisuutta hallinnollisen lähestymistavan mahdollisuuksista. Hallinnolliseen lähestymistapaan kuuluvat mm. lupahallinnon ja muun poikkihallinnollisen yhteistyön keinot järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Paikallisviranomaisilla tulee olla asianmukaiset menettelyt esimerkiksi yritysten toiminnan lopettamiseen ja taustatarkastusten tekemiseen liittyen, sekä riittävät valtuudet käyttää hallinnollisia välineitä, joilla estetään rikollisia soluttautumasta laillisiin yrityksiin ja hallintorakenteisiin.

Rikollisverkostojen harjoittaman lasten ja nuorten värväyksen estäminen

Hyvien käytänteiden kokoaminen antaa jäsenvaltioille ohjeita siitä, miten ongelmaan voidaan puuttua käytännössä, ja Euroopan unionin lainvalvontaviranomaisten koulutusvirasto (CEPOL) kehittää työpajoja ja erityiskoulutusta. EUCPN koordinoi ennaltaehkäisyä koskevaa EMPACTin yhteistä horisontaalista strategista tavoitetta. Aiheesta on käyty temaattinen keskustelua neuvoston horisontaalisessa huumetyöryhmässä ja yhteenveto keskusteluista julkaistaan kesäkuussa.

EU:n yhteistyön vahvistaminen Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden kanssa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa

Komissio on edistynyt neuvotteluissa koskien henkilötietojen vaihtoa Europolin ja Bolivian, Brasilian, Ecuadorin, Meksikon ja Perun välillä. Lisäksi puheenjohtaja järjestää mm. kaksi vuoropuhelua Latinalaisen Amerikan kumppanien kanssa, sekä korkean tason kokouksen Latinalaisen Amerikan sisäisen turvallisuuden komitean (CLASI) kanssa.

Erikoistuneiden syyttäjien ja tuomareiden verkosto rikollisverkostojen hajottamiseksi

Oikeusviranomaisten välisen tietojenvaihdon ja yhteistyön vahvistamiseksi järjestäytyntä rikollisuutta koskevissa monimutkaisissa rajat ylittävissä tutkimuksissa on perustettava Eurojustin tuella jäsenvaltioiden erikoistuneiden syyttäjien ja tuomareiden verkosto. OSA-neuvostoon on tulossa hyväksyttäväksi neuvoston päätelmät, joissa tarkastellaan verkoston tehtäviä ja Eurojustin roolia.

Vankempi oikeudellinen kehys järjestäytyneen rikollisuuden torjumiselle

Yleisten asioiden COPEN-työryhmässä on valmisteltu 11. vertaisarviointikierroksen kysymyspatteristoa jäsenmaille aiheesta: Rajat ylittävän laittoman huumausainekaupan torjunta EU:ssa: Operatiiviset ja oikeudelliset haasteet oikeudellisissa ja lainvalvonnallisissa toimissa.

Vahvistetaan oikeudellista ja lainvalvontayhteistyötä yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden kanssa

Operatiivisessa toiminnassa tulee kiinnittää huomiota mm. rikollisten luovuttamiseen, talousrikostutkintaan ja rikollisten varojen takaisin Hankintaan EU:n ulkopuolelta muun muassa tekemällä tiivistä yhteistyötä kolmansien maihin lähetettyjen – jäsenvaltioiden tai EU:n virastojen – yhteyshenkilöiden kautta. Operatiivisen toiminnan parantamisen ohella on tärkeää luoda yhteinen oikeudellinen kehys tehokkaalle rikosoikeudelliselle yhteistyölle kansainvälisellä tasolla. Kesäkuun OSA-neuvostoon tulossa hyväksyttäväksi neuvoston päätelmät aiheesta.

Neuvoston päätelmät korkean riskin rikollisverkostojen kartoittamisesta

Puheenjohtajan päätelmäasiakirjan mukaan järjestäytyneen rikollisuus, mukaan lukien laitton huumekauppa, on suuri uhka Euroopan kansalaisille, yrityksille ja instituutioille sekä Euroopan taloudelle ja jäsenvaltioiden turvallisuudelle. Rikollisverkot käyttävät yhä enemmän äärimmäistä väkivaltaa, korruptiota ja soluttautumista lailliseen talouteen ja toimitusketjuihin, mikä osaltaan heikentää oikeusvaltioperiaatetta ja vaarantaa demokration perusperiaatteet. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevalla EU:n strategialla 2021-2025 on pyritty tehostamaan lainvalvonta- ja oikeudellista yhteistyötä, torjumaan järjestäytyneen rikollisuuden rakenteita ja ensisijaisia rikoksia, poistamaan rikoshyötyjä ja varmistamaan nykyaikainen vastaus teknologian kehitykseen. EU:n huume-strategia 2021-2025 ja EU:n huumausainetoimintasuunnitelma 2021-2025 muodostavat kattavan poliittisen kehyksen huume politiikalle. Strategiat luovat näyttöön perustuvan, integroidun, tasapainoisen ja monialaisen lähestymistavan huumeilmiöön kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla.

EU:n huumekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan etenemissuunnitelman mukaan erityistä huomiota olisi kiinnitettävä niihin verkostoihin, jotka muodostavat suurimman uhan yhteiskunnallemme. Lisäksi EU:n etenemissuunnitelmassa kehoitettiin Europolia suorittamaan jäsenvaltioiden tuella kartoitus, jotta voidaan tunnistaa suurimman uhan muodostavat rikollisverkot riippumatta siitä, toimivatko ne EU-maissa tai EU:n ulkopuolisissa maissa. Kartoitusta tehdään eurooppalaisen monialaisen rikosuhkien torjuntafoorummin (EMPACT) korkean riskin verkostojen operatiivisen toimintasuunnitelman puitteissa. Tarkoituksena on parantaa huomattavasti näitä korkean riskin verkostoja koskevaa tiedustelutietoa.

Europol julkaisi huhtikuussa 2024 raportin "Decoding the EU's most threatening criminal networks", joka on tärkeä virstanpylväs uhkaavimpien rikollisverkostojen dynamiikan ja monimutkaisuuden ymmärtämisessä. Kartoituksesta on tarkoitus tulla rakenteellinen käytäntö (jonka toistuvuudesta päätetään myöhemmin) saatujen kokemusten perusteella. Keskusteluja yhteiskunnalle eniten uhkaavien rikollisverkostojen kartoittamisesta käytiin sekä epävirallisissa että sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvän komitean (COSI) virallisissa kokouksissa Belgian puheenjohtajakaudella.

Päätelmät

Päätelmissä vahvistetaan sitoutuminen vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ja tunnistetaan jatkuva uhka, jota uhkaavimmat rikollisverkot muodostavat Euroopan unionin ja sen kansalaisten turvallisuudelle, turvallisuudelle ja hyvinvoinnille.

Päätelmissä tunnistetaan näiden verkostojen kehittyvä luonne ja kehittyneisyys ja korostetaan tiedusteluvalmiuksien parantamisen tärkeyttä. Päätelmät huomioivat erityisesti kartoituksen ja siinä mainitut jatkotoimet, jotka nähdään välttämättömänä täydennyksenä EU:n SOCTA- ja EMPACT-sykleille.

Päätelmissä huomioidaan, että vakavan järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttama uhka ylittää kansalliset rajat ja vaatii kollektiivisia strategisia ja operatiivisia toimenpiteitä, jotka keskittyvät rakenteisiin kokonaisuutena ja perustuvat tehostettuun yhteistyöhön tietojen vaihdon, yhteisten rikostutkintojen ja uhkaavimpien avainhenkilöiden syytteenpanon kautta. Päätelmissä korostetaan, että korkean riskin rikollisverkostojen tiedustelutietokuvan kehittäminen on tärkeä seuraava askel. Päätelmissä vahvistetaan Europolin tärkeä rooli toimivaltaisten viranomaisten tukemisessa.

Neuvosto kehottaa jäsenvaltioita edellyttämään, että niiden lainvalvontaviranomaiset ovat kiinteässä yhteydessä Europoliin hyödyntääkseen ja analysoidakseen Europolissa saata-villa olevia rikollisverkostoja koskevia tietoja edelleen täydentääkseen ja integroidakseen tarvittaessa kansallisia viranomaisia kyseisten rikollisverkostojen osalta. Jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan, että lainvalvontaviranomaiset voivat sovellettavien sääntöjen ja menettelyjen avulla jakaa asiaankuuluvat tiedot muiden EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten tai kolmansien kumppanien kanssa. Jäsenvaltioita kehoitetaan kehittämään edelleen kansallisia skannaus- ja havaitsemismenetelmiään, jotta jäsenvaltioissa toimivat uhkaavimmat rikollisverkostot voidaan havaita kattavammin ja tarkemmin. Myös lainvalvontaviranomaisille suunnattua koulutusta tulisi tehostaa.

Kartoitustyö kehoitetaan sisällyttämään SOCTA ja EMPACT –sykleihin. Kartoitus tulisi tehdä kahden vuoden välein, ja se tulisi voida ottaa huomioon EMPACT toimintasuunnitelmassa 2028-2029.

Neuvoston päätelmissä pyydetään komissiota jatkamaan EMPACTin ja sen toiminnan tukemista jäsenvaltiolähtöisenä foorumina vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi muun muassa tarjoamalla riittäviä rahoitusmahdollisuuksia. Komissiota pyydetään edistämään edelleen EU-sopimusneuvotteluja MENA-alueen ja Etelä-Amerikan maiden kanssa.

Lisäksi neuvosto kehottaa Europolia asettamaan tiedot rikollisverkostoista jäsenvaltioiden saataville yhteiseen tietokantaan, jotta jäsenvaltiot voivat päivittää omia tietojaan jatkuvasti. Europolia kehoitetaan julkaisemaan vuoden 2024 loppuun mennessä raportti uhkaavimpien rikollisverkostojen laillisten liiketoimintarakenteiden käytöstä sekä raportti, jo-ka tarjoaa paremman käsityksen rikollisuuden ja terrorismin välisestä yhteydestä ja ta-voista, joilla järjestäytyneen rikollisuuden verkostot liittyvät terroristitoimintaan.

Neuvosto kehottaa jäsenvaltioita ja Euroopan komissiota jatkamaan työtä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ja rikollisten soluttautumisen estämiseksi lailliseen talouteen hallinnollisin toimin käyttämällä "hallinnollista lähestymistapaa". Jäsenvaltioita ja komissiota kehoitetaan tehostamaan toimia rikollisuuden ja erityisesti lasten ja nuorten värväyksen ehkäisemiseksi ja tukemaan viranomaisten työtä paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla tässä yrityksessä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

10512/24

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Emma Patovuori, SM/PO, puh. 0295 488 303

VAHVA-tunnus

EU/224/2024

Liitteet

-

Viite

-

Sisäministeriö

Perusmuistio

EU/575/2024-SM-4

Wagello-Sjölund Wivi-Ann

31.5.2024

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Kriisivarautumisen ja kriiseihin vastaamisen vahvistami- nen EU-tasolla

Kokous

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Sisäministerit keskustelevat 13.-14.6.24 OSA-neuvoston lounaalla EU:n kriisivarautumista ja sen vastaamiseen liittyvistä haasteista. OSA-neuvoston lounaskeskustelun tarkoituksena on pohtia kriisivarautumista sisäministeriöiden toimialan näkökulmasta. Sisäisen turvallisuuden toimijat edistävät omalta osaltaan yhteiskunnan kriisinkestävyyttä eli resilienssiä.

Suomen kanta

Seuraavat kannat on esitetty E-kirjeessä E 32/2024 vp:

Suomi pitää erityisen tärkeänä, että Euroopan unionin varautumista ja kriisitoiminnan kokonaisvaltaista, koordinoitua ja kaikki uhat kattavaa lähestymistapaa, mukaan lukien EU:n varautumisstrategia, edistetään Eurooppa-neuvoston maaliskuun 2024 päätelmien mukaisesti. Horisontaalista, kaikki relevantit politiikka-alat kattavaa kriisivarautumista tulee edistää parhaalla mahdollisella tavalla ja sen tulisi olla keskeisessä roolissa tulevan komission ohjelmassa. Tässä työssä on kuitenkin huomioitava se, että Euroopan unionin toimintamahdollisuudet vaihtelevat riippuen siitä, millä politiikka-alueella toimia halutaan edistää.

Suomi katsoo, että suomalainen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan perustuva toimintamalli tarjoaa hyödynnettäviä periaatteita EU:n varautumisen ja kriisitoiminnan vahvistamiselle. Suomi pitää kuitenkin tärkeänä, että strategian sisältö ja eurooppalainen toimintamalli luodaan vahvassa jäsenmaiden välisessä yhteistyössä. Suomi huomauttaa myös, että kukin jäsenvaltio on vastuussa omasta varautumisestaan ja huoltovarmuudesta. Tämän vuoksi on keskeistä, että EU-tason toimilla täydennetään ja vahvistetaan kansallisia rakenteita tarpeelliseksi katsotulla tavalla, kuitenkin toimivia kansallisia rakenteita heikentämättä.

EU-tason kokonaisturvallisuuden vahvistamisen lähtökohdat

Suomi huomauttaa, että globaalien keskinäisriippuvuuksien takia lähes kaikilla kriiseillä, missä päin maailmaa tahansa, on vaikutuksia myös EU:hun ja jäsenvaltioihin. Käynnissä voi olla myös useita kriisejä samanaikaisesti. Kriisitilanteissa jäsenvaltiot ja kansalaiset odottavat myös EU:lta vahvoja toimia. Globaaleissa kriiseissä EU:n rooli ja unionin intressien ja arvojen edistäminen korostuvat.

Suomi tukee Ukrainaa sen sotaponnisteluissa ja katsoo, että Ukrainan kokemukset poikkeusoloissa toimimisesta tulisi kerätä systemaattisesti talteen ja hyödyntää EU:n varautumistyössä kaikilla sektoreilla. Myös muiden aiempien kriisien kokemusten hyödyntäminen kehitystyössä on tärkeää.

Varautumisunionistrategia

Suomi tukee varautumisunionistrategian laadintaa ja korostaa, että EU-tason kokonaisturvallisuuden vahvistamisen ja varautumisunionistrategian luomisen tärkein tavoite tulisi olla EU:n ja sen jäsenvaltioiden varautumisen tason parantuminen.

Suomi katsoo, että strategiassa tulisi määritellä varautumisen ja vasteen tasoon liittyviä eri sektoreita koskevia suosituksia ja tavoitteita sekä EU-tasolle että jäsenvaltioille. Kokonaisuutta tulisi arvioida säännöllisesti ja unionin tulisi kehittää tarkoitusta varten arviointikehikko. Arvioinnin perusteella komissio voisi ryhtyä tarvittaviin toimiin tukeakseen jäsenvaltioita.

Suomi katsoo, että varautumisunionistrategiassa tulisi myös vahvasti korostaa EU-Nato-yhteistyötä resilienssiasioissa sisältäen siviili-sotilasyhteistyön kehittämisen. EU:n ja Naton toimet tulee nähdä toisiaan täydentävinä ja toisiaan tukevinä.

Käytännön varautumistoiminnan kehittäminen komissiossa ja neuvostossa

Suomen näkemyksen mukaan pelastuspalvelumekanismien (UCPM) ja eurooppalaisen hätäavun koordinaatiokeskuksen ERCC:n rooli on jo keskeinen ja vakiintunut. Suomi pitää niitä tarkoituksenmukaisimpana perustana toiminnan kehittämiseksi edellyttäen oikeudellisen pohjan tarkastelua ja riittävää resursointia.

Suomi korostaa, että EU-tasolla tulisi muodostaa jaettu käsitys keskeisistä uhkista mukaan lukien turvallisuusuhat. Suomi katsoo, että komission tuottama uhka-analyysi tai arvio tukisi varautumisen kehittämistä ja täydentäisi jäsenvaltioiden kansallista työtä. Yhteinen uhka-arvio voisi toimia riskiarvioiden pohjana. Eri EU-sektoreilla käytössä olevia riskien arviointiin ja tunnistamiseen käytettäviä työkaluja ja menetelmiä tulisi myös koota yhteen.

Suomi pitää tärkeänä, että komission tekemää ennakkointi- sekä tilannekuvatyötä vahvistetaan ja tuodaan yhteen. Suomi tukee myös tavoitetta parantaa yhteyksiä kansallisen tason tilannekuvatyön kanssa.

Suomen näkemyksen mukaan pidemmällä aikavälillä neuvostossa tulisi olla yksi työryhmä, joka katsoisi varautumista horisontaalisesti kokonaisturvallisuuden näkökulmasta ja vastaisi varautumisunionistrategian alaisesta kokonaisuudesta.

Osana EU:n kriisivarautumisen kehittämistä Suomi korostaa nykyisen rescEU-tyyppisen välineen merkitystä ja jatkuvuuden turvaamista. (EU/41/2024-VNK-12)

Pääasiallinen sisältö

EU-tason kriisivarautumisen ja -vastauksen vahvistaminen on viime aikoina noussut tärkeäksi asiakokonaisuudeksi EU-keskusteluissa. Puheenjohtajamaa Belgia on puheenjohtajakaudellaan edistänyt asiaa aktiivisesti eri yhteyksissä.

Monissa EU-maissa oikeus- ja sisäministeriöt vastaavat siviilivalmiuden vahvistamisesta. Yhteiskunta pyrkii suojaamaan väestön hengen ja terveyden kaikissa turvallisuustilanteissa mahdollisimman hyvin. Siviilivalmiutta kehittämällä vahvistetaan myös laajemmin siviilialojen merkitystä ja yhteentoimivuutta osana Euroopan varautumista.

Nykyisessä uhkaympäristössä erityisesti erilaisten hybriditoimien käyttö vihamielisessä tarkoituksessa näyttää yleistyvän. Toiminnalle luonteenomaista on, että toimet kohdistetaan ns. harmaalle alueelle siten, että ne eivät johda vastaukseen sotilaallisin keinoin. Tällöin ensivaiheen viranomaisina toimivat usein siviiliviranomaiset ja monissa tapauksissa poliisi, rajavartiolaitos, maahanmuutto sekä pelastustoimi. Kehitys alleviivaa sisäisen turvallisuuden merkitystä yhä kiinteämpänä osana kokonaisturvallisuutta. Kriinkestävä yhteiskunta luo pidäkkeitä kohdistaa vihamielisiä toimia sitä vastaan.

Varautumisunioni

Suomi on tehnyt ehdotuksen varautumisunionistrategian luomisesta EU:lle. Suomi esitti onnistuneesti aloitetta osaksi 21.–22.3.24 Eurooppa-neuvoston päätelmiä. Aloite on saanut laajaa tukea.

Käynnissä on neuvottelut neuvoston päätelmistä horisontaalisesta kriisivarautumisesta. Päätelmät on tarkoitus hyväksyä kesäkuun yleisten asioiden neuvostossa. Niiden on tarkoitus ohjata komission työtä strategian valmistelussa. Komission puheenjohtaja von der Leyen on myös pyytänyt 20.3.24 presidentti Niinistöä laatimaan raportin siviili- ja sotilaallisen varautumisen ja valmiuden parantamisesta Euroopassa. Raportin on tarkoitus valmistua lokakuun alkuun mennessä.

EU-tason kokonaisturvallisuuden vahvistamisen ja varautumisunionin luomisen tavoitteena olisi EU:n ja sen jäsenvaltioiden varautumisen taso paraneminen, mikä on myös Suomen ja kaikkien jäsenvaltioiden kansallisessa intressissä. Jäsenvaltiot ovat vastuussa omasta varautumisestaan ja huoltovarmuudestaan. Samaan aikaan EU-tasolla voisi tehdä enemmän ja syvempää yhteistyötä soveltaen kokonaisturvallisuuteen perustuvaa lähestymistapaa, koska kriisitilanteissa jäsenvaltiot ja kansalaiset odottavat myös EU:lta vahvoja toimia.

Kriisivarautumisen kehittäminen on EU:ssa uusi politiikka-ala, joka hakee muotoaan ja painopisteitään. Suomi on edistänyt aktiivisesti asiaa varautumisunionialoitteen myötä ja Suomelta odotetaan merkittävää osallistumista myös jatkotyöhön. Sisäministeriön toimialoilla on merkittävä ja tunnustettu rooli kriisivarautumisen rakentamisessa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

10433/24

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Wivi-Ann Wagello-Sjölund, puh: 050-456 3698

VAHVA-tunnus

EU/575/2024

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/1549/2022-OM-57

Silvola Salla

24.5.2024

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Vanhemmuusasetus

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

U 105/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi joulukuussa 2022 ehdotuksen neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta (KOM(2022) 695 lopullinen, nk. vanhemmuusasetus). Ehdotusta on käsitelty Ruotsin, Espanjan ja Belgian puheenjohtajuuskausilla siviilioikeustyöryhmässä. Neuvottelut ovat edistyneet hitaasti ja asetusehdotuksen käsittelyssä on käyty läpi vasta ensimmäinen käsittelykierros.

OSA-neuvostossa 13.-14.6.2024 on tarkoitus käydä puheenjohtajan keskusteluasiakirjan pohjalta periaatekeskustelu asetusehdotuksen suhteesta sijaissyntysjärjestelyihin ja näiden tuloksena syntyneiden lasten vanhemmuuden vahvistamiseen ja tunnustamiseen.

Suomen kanta

Suomen kanta perustuu U-kirjelmässä U 105/2022 vp esitettyyn kantaan.

Valtioneuvosto katsoo, että vanhemmuutta koskeva asetusehdotus on tärkeä ja hyödyllinen väline lapsen oikeuksien täysimääräisessä toteuttamisessa sekä lapsen ja vanhemman välisen suhteen tosiasiallisessa tunnustamisessa rajatylittävissä tilanteissa. On kannatettavaa luoda Euroopan unionissa vanhemmuutta koskeviin asioihin yhtenäiset kansainvälisen yksityisoikeuden säännöt.

Valtioneuvosto lähtökohtaisesti kannattaa ehdotuksessa esitettyä lainvalintasääntelyä, jonka mukaan keskeisin lainvalintaa ohjaava kriteeri on synnyttäneen henkilön asuinpaikka lapsen syntymähetkellä tai, jos synnyttäneen henkilön asuinpaikkaa lapsen syntymähetkellä ei voida määrittää, lapsen syntymävaltion laki. Neuvotteluiden kuluessa olisi kuitenkin vielä selvennettävä sovellettavan lain alaa sekä mahdollisuutta ehdotettua tarkkarajaisempaan sääntelyyn sen osalta, miten sovellettavan lain tulisi määräytyä eri tilanteissa. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että säännös johtaisi useimmiten forum-valtion oman lain soveltamiseen, koska vieraan valtion lain soveltaminen vaikeuttaa ja pitkittää asian käsittelyä ja nostaa asian käsittelyyn liittyviä kustannuksia. Toisaalta lain soveltamisalaa koskevissa neuvotteluissa tulisi arvioida sääntelyä kokonaisuutena ottaen erityisesti huomioon neuvottelutulos toimivaltaisten tuomioistuinten osalta ja ehkäistä kantajan mahdollisuutta valita itselleen edullinen tuomioistuin (forum shopping).

Pääasiallinen sisältö

Taustaa

Ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on helpottaa kaikkien lasten vanhemmuuden tunnustamista toisessa EU:n jäsenvaltiossa riippumatta siitä, kuinka he ovat saaneet alkunsa, syntyneet taikka mikä heidän perhemuotonsa on. Puheenjohtajan asiakirjassa viitataan välttämättömyyteen ratkaista sijaissynnytysjärjestelyitä koskeva kysymys suhteessa asetusehdotukseen, jotta voitaisiin varmistaa edellä mainitun tavoitteen toteutuminen.

Kansallisen perheoikeuden sisällöllinen sääntely kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Sijaissynnytystä koskevat säännöt poikkeavat EU:n jäsenvaltioiden kesken merkittävästi. Tällä hetkellä sijaissynnytysjärjestelyt ovat EU-alueella sallittuja vain Kreikassa, Portugalissa ja Kyproksella. Sijaissynnytysjärjestelyt sallivaa lainsäädäntöä valmistellaan tai se on parlamentin käsiteltävänä myös Tanskassa, Alankomaissa ja Irlannissa.

Perheoikeus kuuluu EU:n toimivaltaan vain rajatylittävissä tilanteissa. Sijaissynnytysten osalta asetusehdotukseen liittyvät seikat keskittyvät yhtäältä 1) sijaissynnytyksen avulla syntyneen lapsen vanhemmuuden vahvistamiseen rajatylittävissä tilanteissa ja erityisesti tuolloin sovellettavaksi tulevan lain määräytymiseen, ja 2) yhdessä EU:n jäsenvaltiossa annetun päätöksen tunnustamiseen toisessa jäsenvaltiossa. Kolmannessa valtiossa vahvistetun vanhemmuuden tunnustaminen EU:n jäsenvaltiossa ei kuulu asetusehdotuksen soveltamisalaan.

Asetusehdotuksen mukaan rajatylittävässä vanhemmuusasiassa sovellettava laki määräytyy lapsen synnyttäneen henkilön asuinpaikan lainsäädännön perusteella. Universaalisuusperiaatteen mukaan sovellettava laki voi olla myös EU:n ulkopuolisen valtion laki. Tilanteessa sovellettavaksi laiksi voi näin ollen tulla esimerkiksi Kreikan, Yhdysvaltain Kalifornian osavaltion tai Venäjän lainsäädäntö, jonka mukaan sijaissynnytysjärjestelyt ovat sallittuja, riippumatta siitä, missä itse järjestely on suoritettu tai siitä, missä järjestelyyn ryhtyneiden aiottujen vanhempien asuinpaikka on. Jos vanhemmuus on vahvistettu yhdessä EU:n jäsenvaltiossa, ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee tunnustaa tuo vanhemmuus ilman eri vahvistusta riippumatta siitä, minkä valtion lakia asiassa on sovellettu.

Ruotsin puheenjohtajakaudella ratkaisua sovellettavaa lakia koskevaan haasteeseen sijaissynnytystilanteissa pyrittiin hakemaan sovellettavan lain määräytymistä koskevista perussäännöksistä ja poikkeuksesta universaalisuusperiaatteeseen. Tämä lähestymistapa ei kuitenkaan saanut riittävää kannatusta. Tästä syystä puheenjohtajamaa Belgia

on hakenut ratkaisua oikeusjärjestyksen perusteita (*ordre public*) ja kansainvälisesti pakottavien säännösten (*overriding mandatory provisions*) muodostaman poikkeussääntelyn kautta. Eräät jäsenvaltiot ovat lisäksi toivoneet, että automaattisen tunnustamisen sijaan sijaissynnytysasiassa voitaisiin poikkeuksellisesti soveltaa kansallista menettelyä, jolla tunnustamista koskeva asia kävisi automaattisen tunnustamisen sijaan läpi kansallisen menettelyn, jos jäsenvaltio katsoo sen olevan kansainvälisesti pakottavien säännösten vuoksi tarpeen. Tällaisena kansainvälisesti pakottavana säännöksenä voitaisiin pitää ns. *mater semper certa est* –periaatetta, jonka mukaan lapsen synnyttänyt äiti on aina lapsen äiti (eikä esimerkiksi sijaissynnytysjärjestelyä toivonut aiottu äiti).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauskäytännöstä seuraa jo nyt, että kaikkien Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tulee paitsi tunnustaa lapsen biologisen vanhemman vanhemmuus, mutta lisäksi tarjota mekanismi, jolla myös ei-biologisen vanhemman vanhemmuus voidaan turvata esimerkiksi perheen sisäisen adoption kautta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauskäytäntö ei näin ollen edellytä, että molempien aiottujen vanhempien vanhemmuus tulee tunnustaa suoraan (esim. *Menesson v. Ranska* no. 65192/11 ja *Advisory opinion* P16-2018-001 (10.4.2019)). Toisaalta se ei myöskään estä näin toimimasta.

Puheenjohtajan asiakirja ja ministereille osoitetut kysymykset

Puheenjohtajan mukaan oikeusjärjestyksen perusteita ja kansainvälisesti pakottavia säännöksiä koskevilla poikkeusperusteilla soveltamalla saavutettaisiin kaksi tavoitetta: 1) säilytettäisiin sijaissynnytykset asetusehdotuksen soveltamisalan sisäpuolella, mutta 2) tarjottaisiin riittävästi joustavuutta, jotta ne jäsenvaltiot, jotka haluavat pitää kiinni *mater semper certa est* –periaatteesta, voisivat torjua aiotun äidin äitiyden automaattisen tunnustamisen tai sellaisen vieraan valtion lain soveltamisen, joka johtaisi aiotun äidin äitiyden vahvistamiseen synnyttäneen äidin sijasta. Samaan lopputulokseen, mutta hieman korkeammalla soveltamiskynnyksellä, johtaisi oikeusjärjestyksen perusteita (*ordre public*) koskevan poikkeussäännöksen soveltaminen. Lisäksi automaattisen tunnustamisen sijaan jäsenvaltio voisi vaihtoehtoisesti käyttää kansallisen lain tarjoamaa tunnustamismenettelyä sijaissynnytyksen avulla alkunsa saaneen lapsen vanhemmuuden tunnustamiseen.

Belgia pyytää nyt jäsenvaltioilta poliittista ohjausta sen suhteen, voisivatko edellä kuvatut ratkaisumahdollisuudet olla hyväksyttävä tapa käsitellä vanhemmuuden vahvistamista ja tunnustamista koskevia asioita sijaissynnytystilanteissa. Keskusteluja ratkaisujen teknisestä toteuttamistavasta jatkettaisiin edelleen työryhmässä periaatekeskustelun ohjaamalla tavalla. Lisäksi puheenjohtaja muistuttaa asiakirjassaan periaatteesta, jonka mukaan 'mitään ei ole sovittu ennen kuin kaikki on sovittu'.

Erityisesti kansainvälisesti pakottavia säännöksiä koskeva poikkeus olisi Suomelle tärkeä, koska se mahdollistaisi sen, että Suomi voisi jatkossakin soveltaa Suomen lakia sijaissynnytysjärjestelyn avulla syntyneiden lasten ei-biologisen vanhemman vahvistamiseen. Suomen vanhemmuuslain 2 §:n mukaan 'lapsen äiti on se, joka on synnyttänyt lapsen'.

Kuten Suomen kannassa on todettu, neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että asetusta johtaisi useimmiten forumvaltion oman lain soveltamiseen, koska vieraan valtion lain soveltaminen vaikeuttaa ja pitkittää asian käsittelyä ja nostaa asian käsittelyyn liittyviä kustannuksia.

U-kirjelmässä ei oteta suoraan kantaa sijaissynnytysjärjestelyihin, mutta asiasta keskusteltiin U-kirjelmästä käydyn eduskuntakäsittelyn yhteydessä. U-kirjelmästä antamassaan lausunnossa eduskunnan lakivaliokunta korosti, että lapsen etu puoltaa sitä, että Euroo-

pan tasolla pyritään saavuttamaan ratkaisuja sijaissynnytyksiä koskevassa asiassa. La-kivaliokunta suhtautui lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että yhdessä jäsenvaltiossa annettu päätös tunnustetaan asetusehdotuksen nojalla toisessa jäsenvaltiossa myös sijaissynnytysjärjestelyiden osalta. Jos yhteisymmärryksen saavuttaminen asiassa muodostuu haasteelliseksi, Suomi ei vastusta sijaissynnytysjärjestelyn avulla muodostetun vanhemmuuden sulkemista asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle (LaVL 36/2022 s. 6-7/U 105/2022).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 81 (3) artiklan nojalla voidaan säätää perheoikeudellisista toimenpiteistä, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia; yksimielisyys neuvostossa, EP:n kuuleminen

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on antanut lausuntonsa asiassa 14. joulukuuta 2023 (JURI, raportoiija Maria-Manuel Leitão-Marques). Parlamentin lausunnossa otettiin kantaa sijaissynnytysjärjestelyihin toteamuksella, jonka mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaa perheoikeudellisissa asioissa tulee kunnioittaa eikä asetusta voida tulkita siten, että jäsenvaltion tulisi sen vuoksi muuttaa aineellista perhelainsäädäntöään ja sallia sijaissynnytysjärjestelyt kansallisesti.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 7.6.2024 (OSA-neuvosto 13.-14.6.2024)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024 (OSA-neuvosto 13.-14.6.2024)

Aiempi eduskuntakäsittely: U 105/2022 vp, LaVL 36/2022 vp, SuVEK 197/2022 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Vieraassa valtiossa annetun päätöksen tunnustaminen

Voimassa olevan vanhemmuuslain (755/2022) kansainvälistä yksityisoikeutta koskevat säännökset perustuvat lähtökohtaan, jonka mukaan vanhemmuudesta vieraassa valtiossa annettu päätös, jos se on voimassa siinä valtiossa, tunnustetaan Suomessa ilman eri vahvistusta. Suomen tunnustamista koskeva lainsäädäntö on salliva. Vieraassa valtiossa annettua päätöstä ei kuitenkaan tunnusteta tilanteissa, joissa päätöksen antaneen valtion toimivalta ei ole perustunut kenenkään osapuolen asuin- tai kotipaikkaan, kansalaisuuteen tai muuhun sellaiseen liittymään, joka huomioon ottaen viranomaisella olisi ollut perusteltu syy ottaa asia käsiteltäväkseen, asian käsittelyyn vieraassa valtiossa on liittynyt merkittäviä prosessuaalisia puutteita tai päätös on ristiriidassa sellaisen Suomessa aiemmin vireille tulleen tai Suomessa tai muualla aikaisemmin annetun päätöksen kanssa, joka tunnustetaan Suomessa. Vieraassa valtiossa annettua päätöstä ei myöskään tunnusteta, jos sitä koskeva päätös olisi vastoin Suomen oikeusjärjestyksen perusteita.

Eräs merkittävä poikkeus tunnustamista koskevasta pääsäännöstä liittyy vieraassa valtiossa annettuihin sijaissynnytystä koskeviin päätöksiin. Sijaissynnytystä koskevat järjestelyt ovat Suomessa kiellettyjä. Tästä syystä vieraassa valtiossa annettu päätös, jolla joku on vahvistettu äidiksi lapsen synnyttäneen sijasta, voidaan tunnustaa Suomessa ainoastaan, jos äidiksi vahvistetulla on ollut tuossa valtiossa asuinpaikka ja hän on asunut siellä keskeytyksettä vähintään vuoden välittömästi ennen lapsen syntymää tai jos kyseinen päätös tunnustetaan siinä valtiossa, jossa äidiksi vahvistetulla on ollut asuinpaikka ja jossa hän on asunut keskeytyksettä vähintään vuoden välittömästi ennen lapsen syntymää. Jos nämä edellytykset eivät täyty, Suomessa voidaan tunnustaa vain lapsen biologinen isyys, ja aiotusta äidistä voi tulla lapsen oikeudellinen äiti vain perheen sisäisen adoption kautta, vaikka hän olisi lapsen geneettinen äiti.

Sovellettava laki

Jos vanhemmuutta koskevaa asiaa käsitellään suomalaisissa viranomaisissa, sovelletaan asiassa Suomen lakia, ellei kyse ole tilanteesta, jossa vanhemmuus määräytyy välittömästi lain nojalla. Vanhemmuuden välittömästä määräytymisestä lain nojalla on kyse esimerkiksi silloin, kun äitiys määräytyy suoraan synnyttämisen perusteella tai isyys määräytyy synnyttäneen äidin kanssa solmitun avioliiton perusteella. Näissä tilanteissa vanhemmuus määräytyy lähtökohtaisesti synnyttäneen äidin asuinpaikan lain mukaan.

Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lainsäädännön (1144/1991) mukaan lapsen oikeudellista asemaa koskeva lainsäädäntö kuuluu valtakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Kyse on periaatekeskustelusta neuvotteluiden edistämiseksi ja ehdotuksen taloudelliset vaikutukset voidaan arvioida tarkemmin vasta teknisen tason neuvotteluiden jälkeen. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että tuomioistuinvaltion oman lain soveltamiseen liittyy kustannussäästöjä, koska vieraan valtion lain soveltaminen vaikeuttaa ja pitkittää asian käsittelyä ja nostaa asian käsittelyyn liittyviä kustannuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että jotkut jäsenvaltiot pitävät sijaissynnytyjärjestelyitä koskevia seikkoja periaatteellisesti niin merkittävänä ja jäsenvaltioille jätettyjä poikkeusmahdollisuuksia edelleen niin kapeina, että ne haluavat joko jättää sijaissynnytyjärjestelyt kokonaan asetusehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle tai ainakin lisätä niiden osalta jäsenvaltioille varattuja poikkeusmahdollisuuksia.

Asiakirjat

Puheenjohtajan keskusteluasiakirja 9897/24 (Policy debate)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Salla Silvola, OM, puh. 02951 50314
Mari Kaipomäki, OM, puh. 02951 50062

VAHVA-tunnus

EU/1549/2022

Liitteet Puheenjohtajan keskusteluasiakirja (en) 24. toukokuuta 2024

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/1556/2022-OM-39

Törnroth Katri

29.5.2024

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; direktiivi maksukyvyttömyyslainsäädännön tiettyjen näkökohtien yhdenmukaistamisesta

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.–14.6.2024

Eduskuntatunnus

U 101/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio teki 7.12.2022 ehdotuksen direktiiviksi maksukyvyttömyyslainsäädännön tiettyjen näkökohtien yhdenmukaistamisesta (maksukyvyttömyysdirektiivi II). Ehdotus on osa toimenpiteitä pääomamarkkinaunionin kehittämiseksi. Direktiiviehdotuksen käsittely neuvoston siviilioikeustyöryhmässä on kesken. Puheenjohtajan lopullista asiakirjaa ei ollut saatavilla perusmuistiota laadittaessa.

Pääomamarkkinaunionin tulevaisuutta koskien muodostetaan kantoja erillisellä E-kirjeellä.

Suomen kanta

Otetaan tiedoksi puheenjohtajan edistymisraportti.

Seuraava kanta on muodostettu Eurooppa-neuvoston ylimääräistä kokousta 17.-18.4.2024 koskevassa muistiossa (EU/17/2024-VNK-22)

Suomi edistää yhteisten eurooppalaisten ratkaisujen löytymistä pääomamarkkinoiden kehittämiseksi osana strategisen kilpailukyvyn vahvistamista.

Suomen kanta direktiiviin perustuu U-asian 101/2022 vp yhteydessä muodostettuihin kantoihin.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksen tavoitteita ja pitää tärkeänä sitä, että kaikissa jäsenvaltioissa maksukyvyttömyysmenettelyt toimivat tehokkaasti ja mahdollistavat mahdollisimman korkean velkojen takaisinperintäasteen myös jäsenvaltioiden rajojen yli. Erityisesti pesähoitajien ja selvittäjien tiedonsaannin, velkojen osallistumismahdollisuuksien ja maksukyvyttömyysmenettelyistä saatavilla olevan tiedon parantaminen ovat hyviä tavoitteita. Valtioneuvosto pitää kuitenkin ehdotuksen tavoitteiden kannalta ongelmallisena, että ehdotus sellaisenaan saattaisi johtaa tehokkaimpien maksukyvyttömyysmenettelyiden heikentymiseen.

Pääasiallinen sisältö

Perusmuistiota laadittaessa edistymisraportista (9997/24) on saatavilla vasta luonnos, jota käsitellään siviilioikeustyöryhmässä 30.–31.5.2024.

Seuraavassa kuvataan raporttiluonnoksen sisältö tiivistetysti.

1. Johdanto

Komissio teki ehdotuksen maksukyvyttömyysdirektiivi II:ksi 7.12.2022. Ehdotusta on käsitelty siviilioikeustyöryhmässä yhteensä 12 kokouksessa. Ehdotus on osa toimenpiteitä pääomamarkkinaunionin kehittämiseksi. Ehdotus koostuu seitsemästä lainsäädäntö-osastosta, jotka harmonisoivat pistemäisesti maksukyvyttömyysoikeuden yksittäisiä osa-alueita.

Direktiiviehdotusta käsiteltiin oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 19.–20.10.2023, jossa ministerit vahvistivat tukensa direktiivin tavoitteille nostaen samalla esiin keskeisiä kysymyksiä takaisinsaantikanteisiin liittyen (direktiivin II osasto). Ministerit yleisesti pyysivät ehdotuksen tätä koskeviin säännöksiin lisää joustavuutta.

Eurohuippukokous (22.3.2024) ja Eurooppa-neuvosto (17.–18.4.2024) ovat päätelmissään pyytäneet ehdotuksen käsittelyä ilman aiheetonta viivytyä.

2. Neuvottelujen tilanne neuvoston työryhmässä

1. Direktiiviehdotuksen ensimmäinen lukeminen

Jäsenvaltiot kannattavat ehdotuksen tavoitteita, mutta ne ovat painottaneet ehdotuksen monimutkaisuutta johtuen sen useista yhtymäpinnoista useisiin kansallisen lainsäädännön osa-alueisiin sekä yksityiskohtaisuuden tasosta.

Ehdotuksen VI osastosta (mikroyritysten menettely) puheenjohtaja toteaa, että suurin osa jäsenvaltioista on vastustanut mikroyrityksille tarkoitetun EU-regiimin säätämistä. Pääasiallisena perusteena on, ettei tämä juurikaan edistäisi ehdotuksen keskeisiä tavoitteita eikä pääomamarkkinaunionia. Lisäksi huolia on puheenjohtajan mukaan esitetty mm. mikroyritysten määritelmästä, pesähoitajan ja tuomioistuimen roolista sekä vaikutuksesta kansallisiin maksukyvyttömyysjärjestelmiin.

2. Kompromissiluonnosten käsittely

Puheenjohtaja on tähän mennessä laatinut ensimmäiset kompromissiehdotukset ehdotuksen I–IV osastoista. III ja IV osastojen osalta ensimmäisten kompromissiehdotusten käsittely aloitetaan työryhmäkokouksessa 30.–31.5.2024.

I osaston (yleiset säännökset) osalta puheenjohtaja toteaa, että siihen tulee tehdä muutoksia neuvottelujen edetessä muista osastoista.

II osaston (takaisinsaanti) osalta puheenjohtaja toteaa, että tekstiin on pyydetty enemmän joustavuutta. Puheenjohtaja on pyrkinyt kompromissitekstissä lisäämään joustavuutta ja aloittamaan pohdinnan siitä, kuinka pitkiksi takaisinsaantiajat tulisi asettaa ehdotuksen minimiharmonisaatiotavoitteen huomioimiseksi.

III osaston (varojen jäljittäminen) osalta puheenjohtaja toteaa, että suurimmat huolet ovat liittyneet siihen, että tuomioistuimille annetaan tarpeettomia hallinnollisia tehtäviä. Lisäksi ehdotusta on pidetty liian yksityiskohtaisena. Puheenjohtaja on pyrkinyt vastaamaan näihin huoliin ja mm. linjaamaan ehdotuksen tekstiä hiljattain hyväksytyn rahanpesun torjuntaa koskevan uudistuspaketin kanssa.

IV osaston (pre pack –menettelyt) osalta puheenjohtaja toteaa, että suurin osa jäsenvaltioista tukee yleisesti osaston tavoitetta, mutta ongelmallisena on pidetty mm. ehdotetun menettelyn suhdetta kansallisiin menettelyihin ja velkojien suojan alhaista tasoa. Puheenjohtaja on kompromissitekstissä pyrkinyt erityisesti selkiyttämään ehdotetun menettelyn suhdetta olemassa oleviin maksukyvyttömyysmenettelyihin.

V osaston (johdon velvollisuus hakea yritys maksukyvyttömyysmenettelyyn) ja VII osaston (velkojatoimikunta) osalta ensimmäisiä kompromissiehdotuksia ei perusmuistiota laadittaessa ole saatavilla. Puheenjohtaja toteaa, että kompromissiehdotukset on tarkoitus esitellä kesäkuun työryhmäkokouksissa.

V osaston osalta puheenjohtaja toteaa, että se pyrkii kompromissiehdotuksessaan lisäämään joustavuutta ja selkiyttämään tekstiä joidenkin jäsenvaltioiden pyyntöjen mukaisesti. VII osaston osalta puheenjohtaja toteaa, että se pyrkii lisäämään joustavuutta velkojatoimikunnan jäsenten nimittämisessä ja työtavoissa sekä selkiyttämään jäsenten oikeuksia ja velvollisuuksia.

3. Keskustelu direktiivistä Coreperissa

Puheenjohtajamaa Belgia järjesti direktiiviehdotuksesta politiikkakeskustelun Coreperissa 22.5.2024. Keskustelun tarkoituksena oli sovittaa yhteen korkealla tasolla esitettyjä varsin kunnianhimoisia tavoitteita nopeasta etenemisestä sen kanssa, että jäsenvaltioilla on teknisellä tasolla ehdotuksesta edelleen runsaasti huolia.

Puheenjohtaja toteaa, että keskustelu osoitti, että jäsenvaltiot yleisesti tukevat työn nopeuttamista työryhmäkokouksia lisäämällä. Jäsenvaltiot painottivat myös, ettei lainsäädäntötekstin laatu saa vaarantua. Direktiiviehdotus tulee analysoida ja käsitellä kunnolla ja siten, että lopputulos todellisuudessa vastaa pääomamarkkinaunionin tarpeisiin.

Suurlähettiläät yleisesti pitivät ehdotuksen osastoja II ja III hyödyllisimpinä pääomamarkkinaunionin kannalta. Jotkut jäsenvaltiot esittivät huolia pre pack –menettelyjä koskevista IV osastosta, liittyen erityisesti ehdotuksen yksityiskohtaisuuden tasoon ja velkojien päätöksenteon ja osallistumisen turvaamiseen. Monet jäsenvaltiot nostivat VI osaston mukaisen mikroyritysten menettelyn esiin suurimpana huolenaiheena, joka voi vaikeuttaa yleisnäkemyksen saavuttamista ilman viivytystä.

4. Johtopäätökset

Belgia on puheenjohtajana sitoutunut edistämään neuvotteluja yhdessä tulevan puheenjohtajan Unkarin kanssa varmistaakseen sujuvan edistymisen kohti yleisnäkemyistä. Pysyviä edustajia ja neuvostoa pyydetään ottamaan edistymisraportti tiedoksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 114 artikla, tavallinen lainsäätämisyjärjestys, määränenemmistöpäätös

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on oikeudellisten asioiden valiokunta (JURI), jossa asian esittelijä on Pascal Arimont (EPP, BE). Mietintöluonnosta ei ole vielä laadittu. Euroopan parlamentin mietintö on siis odotettavissa todennäköisesti aikaisintaan loppuvuodesta 2024.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotuksen lainsäädäntövaikutuksia on arvioitu U-kirjelmässä U 101/2022 vp. Ehdotuksella olisi merkittäviä vaikutuksia kansalliseen maksukyvyttömyyslainsäädäntöön. Se saattaisi edellyttää mm. kahden nykyiselle konkurssimenettelylle vaihtoehtoisen tai käytännössä korvaavan uuden menettelyn säätämistä (pre pack –menettely, mikroyritysten menettely).

Lainkäyttöön ja tuomioiden täytäntöönpanoon sekä yhtiöihin liittyvä sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 8 ja 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu U-kirjelmässä U 101/2022 vp.

Erityisesti ehdotetun mikroyritysten menettelyn kustannuksia on pyritty neuvotteluiden kuluessa arvioimaan U-kirjelmää tarkemmin. Kustannuksista ei ole vielä pystytty tekemään tarkkaa euromääräistä arviota, mutta alustavan arvion mukaan ehdotetun menettelyn täytäntöönpanosta Suomelle aiheutuvat kustannukset nousisivat vuositasolla useisiin miljooniin euroihin. Tämä johtuu siitä, että lähes kaikki nykymuotoisiin konkurssimenettelyihin liittyvät tehtävät, joita konkurssipesien lähtökohtaisesti itse kustantamat yksityiset pesänhoitajat hoitavat, siirrettäisiin tuomioistuimen ja/tai jonkin muun viranomaisen tehtäväksi jopa yli 95 %:ssa menettelyistä.

Arvion mukaan ehdotus lisäisi myös muilta osin tuomioistuinten työmäärää ja edellyttäisi tuomioistuinten lisäresursointia johtuen mm. ehdotetun pre pack –menettelyn tuomioistuinvalvonnasta luonteesta sekä uudenaikaisesta yrityksen johtoon kohdistuvista vahingonkorvauskanteista. Valtion budjetista kustannettavaksi tulisivat myös mm. ehdotettuun sähköiseen huutokauppajärjestelmään, uuteen informaatiolehteen sekä eräisiin rekisterimuutoksiin liittyvät kustannukset.

Ehdotettu johdon velvollisuus hakea yritys maksukyvyttömyysmenettelyyn saattaisi tehostaa yrityksen oma-aloitteista maksukyvyttömyysmenettelyyn hakeutumista, mutta samalla sillä on arvioitu olevan negatiivisia vaikutuksia yrittäjyyteen. Ehdotuksen on arvioitu johtavan kannustimiin hakea elinkelpoinen yritys maksukyvyttömyysmenettelyyn ja toisaalta haluttomuuteen hakea apua erilaisista talousneuvontapalveluista.

Kuten U-kirjelmässä on todettu, komission vaikutusarviota ei Suomen osalta voida pitää kovin edustavana, mm. koska sen taustatietoina on käytetty varsin vähän suomalaisia menettelyjä koskevaa tietoa ja lisäksi se sisältää Suomen lainsäädännön osalta virheellisiä ja epätarkkoja tietoja.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Direktiiviehdotus on osa toimenpiteitä pääomamarkkinaunionin kehittämiseksi. Eurooppa-neuvosto kehotti päätelmissään 17.–18.4.2024 komissiossa ja neuvostossa edistämään pääomamarkkinaunionia koskevaa työtä ilman aiheutonta viivytystä, jotta luodaan aidosti yhdentyneet eurooppalaiset pääomamarkkinat, jotka ovat kaikkien unionin kansalaisten ja yritysten saatavilla ja jotka hyödyttävät kaikkia jäsenvaltioita. Kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen tiettyjen näkökohtien yhdenmukaistaminen mainitaan Eurooppa-neuvoston päätelmissä yhtenä tällaisena toimena.

Suomi on vaikuttanut neuvotteluissa aktiivisesti mm. ylläpitämällä samanmielisten jäsenvaltioiden ryhmää, jossa tehdään yhteistyötä yhteisten kantojen edistämiseksi. Ryhmässä on laadittu esimerkiksi yhdeksän jäsenvaltion yhteinen lausuma, jonka mukaan ehdotettu mikroyritysten menettely tulee poistaa ehdotuksesta. Yhteensä 18 jäsenvaltiota on tukenut lausumaa ja vaatinut ehdotetun mikroyritysten menettelyn poistoa.

Asiakirjat

COM(2022) 702 final
Puheenjohtajan keskusteluasiakirja 9997/24

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katri Törnroth, OM, +358 29 515 0084

VAHVA-tunnus

EU/1556/2022
Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/758/2023-OM-41

Mäntysalo Venla

24.5.2024

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; direktiivi korruption torjumiseksi

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13 – 14.6.2024

Eduskuntatunnus

U 48/2023 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 3.5.2023 ehdotuksen (COM(2023)234 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi. Ehdotetulla direktiivillä korvattaisiin neuvoston puitepäätos 2003/568/JHA lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla ja sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskeva yleissopimus sekä muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin, eräitä artikloja. Direktiiviehdotus on annettu osana ns. korruption torjuntaa tehostavaa pakettia.

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston työryhmässä kesäkuusta 2023 alkaen. Puheenjohtajan tavoitteena on saavuttaa korruptiontorjuntadirektiivistä neuvoston yleisnäkemykset kesäkuun OSA-neuvostossa 13 – 14.6.2024.

Eduskunnalle on toimitettu asiassa U-jatkokirjelmä U 10/2024 vp, jonka käsittely on kesken.

Suomen kanta

Suomen kanta perustuu U-asioiden U 48/2023 vp ja UJ 10/2024 vp yhteydessä muodostettuihin kantoihin. U-jatkokirjeen UJ 10/2024 vp käsittely eduskunnassa on kesken.

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja korruption torjuntaa EU:ssa. Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että korruption rikosten torjunnassa pyritään tehokkuuteen kaikkialla Euroopan unionissa, oikeusturvanäkökohdat täysimääräisesti huomioiden. Nämä rikokset voivat olla luonteeltaan rajat ylittäviä, ja niillä voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia. On perusteltua pyrkiä siihen, että jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa.

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan ehdottamassa muodossa direktiiviehdotus on kehittynyt monilta osin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaiseen suuntaan. Suomalaiselle on ollut erityisen tärkeää, että direktiiviehdotus ei sisällä sellaista sääntelyä, joka on ristiriidassa perustuslain kanssa. Virkamiehen määrityksen, kriminalisointien tarkkarajaisuuden sekä luonnollisille ja oikeushenkilöille kohdistettavien rangaistusten ja seuraamusten osalta on ollut tarpeen huolehtia kansallisen liikkumavaran säilymisestä ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita on arvioitava jatkoneuvotteluissa. Rangaistavaksi säädettyjä tekoja koskevia ehdotuksia on tarpeen täsmentää. Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että neuvotteluissa huolehditaan siitä, että rangaistavaksi säädettyvät teot voidaan määritellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

Valtioneuvoston arvion mukaan tämänhetkinen neuvotteluehdotus sisältää sellaisen korkean tason virkamiestä koskevan määrityksen (artiklassa 2), joka mahdollistaa Suomen edellyttämän kansallisen liikkumavaran. Tämän lisäksi immunitettia ja erioikeuksia koskevaa sääntelyä (artikla 19) on muutettu Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta myönteiseen suuntaan ja valtioneuvosto arvioi, että tämän hetkisyssä muodossaan ehdotus ei olisi enää perustuslain kannalta ongelmallinen.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyviä kriminalisointivelvoitteita on edelleen arvioitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella. Tämänhetkisyssä ehdotuksessa vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia koskevaa sääntelyä (artikla 10) on neuvottelujen aikana täsmennetty, mutta valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta tulisi edelleen pyrkiä täsmentämään. Korruption rikoksilla vaurastumista koskeva artikla on edennyt Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta oikeaan suuntaan, ja ehdotuksessa huomioidaan kansallinen liikkumavara.

Valtioneuvoston arvion mukaan puheenjohtajamaan tämänhetkisyssä ehdotuksessa on huomioitu kansallinen liikkumavara luonnollisia ja oikeushenkilöitä koskevien lisäseuraamusten osalta, joista säätäminen olisi puheenjohtajamaan ehdotuksen mukaan jäsenvaltioissa harkinnanvaraista. Harkinnanvaraisiin lisäseuraamuksiin sisältyy edelleen Suomen järjestelmän kannalta vieraita elementtejä, mutta valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että esimerkiksi vaalikelpoisuuden menettämistä koskeva lisäseuraamus on poistettu mahdollisten lisäseuraamusten luettelosta. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että oikeushenkilön seuraamuksia koskeva sääntely on yhdenmukaistettu aiemmin hyväksytyn ympäristörikosdirektiiviehdotuksen kanssa. Lisäseuraamusten osalta neuvotteluehdotus ei vastaa kaikilta osin Suomen tavoitteita, mutta siihen on saatu neuvoteltua siinä määrin joustavuutta, että se on mahdollista hyväksyä.

Muilta osin artikloihin on tehty pääosin joustavuutta lisääviä muutoksia, mikä vastaa

Suomen neuvottelutavoitteita.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kannan puheenjohtajan lopulliseen ehdotukseen neuvoston yleisnäkemykseksi edellä mainittujen seikkojen sekä kokonaisarvioinnin pohjalta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa pyritään turvaamaan neuvostossa ehdotuksen sisältöön saavutettu joustavuus.

Pääasiallinen sisältö

Alkuperäinen ehdotus

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että kaikki tahallisen korruption muodot kriminalisoidaan kaikissa jäsenvaltioissa, että myös oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen näistä rikoksista ja että rikoksista määrätään tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia. Direktiiviehdotus sisältää säännökset tiettyjen korruption rikosten määritelmistä, virkamiesten määritelmistä, yllytyksestä, avunannosta ja yrityksestä, luonnollisille henkilöille määrättävistä seuraamuksista, oikeushenkilöiden vastuusta ja oikeushenkilöille määrättävistä seuraamuksista, rangaistusten koventamis- ja lieventämisperusteista sekä erioikeudesta tai immunitetista, rikosten vanhentumisajoista, toimivallasta, tutkintakeinoista sekä tutkintavälineiden ja -keinojen käyttämisestä.

Lisäksi direktiiviehdotukseen sisältyy korruption rikosten ennaltaehkäisyyn tähtääviä velvoitteita, jotka koskevat esimerkiksi riskiarviointiprosessia, korruption rikoksista ilmoittavien henkilöiden suojelua, erikoistuneita elimiä, resursseja ja koulutusta.

Alkuperäisen direktiiviehdotuksen sisältöä on käsitelty tarkemmin asiaa koskevassa U-kirjelmässä (U 48/2023 vp).

Direktiiviehdotukseen neuvotteluissa tehdyt keskeisimmät muutokset

Puheenjohtajan viimeisin kompromissiasiakirja on jaettu 24.5.2024.

Neuvottelujen aikana keskeisimpiä ovat olleet rikosten ja virkamiesten määritelmiä ja soveltamisalaa koskevat kysymykset sekä luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevat kysymykset sekä ennaltaehkäiseviä toimia koskevat kysymykset. Neuvottelujen edetessä kriminalisointeja koskevia artikloja on pääosin pyritty selventämään ja / tai joustavoittamaan. Osin ehdotusta on edelleen yhdenmukaistettu YK:n korruption vastaisen yleissopimuksen ja Euroopan neuvoston sopimuksen kanssa.

Direktiivin yksi keskeinen määritelmä on virkamiehen määritelmä, jota sovelletaan kaikkiin direktiivissä säädettyihin korruption rikoksiin. Lisäksi direktiiviin sisältyy ”korkean tason virkamiehen” käsite, joka liittyy mm. raskauttaviin asianhaaroihin. Virkamiehen määritelmiä koskeva artikla 2 on yhdenmukaistettu rakenteeltaan unionipetoksia koskevan direktiivin (1371/2017) kanssa ja artiklasta käy ilmi, että korkean tason virkamiehet ovat direktiivin määritelmän mukaan virkamies-käsitteen alakategoria. Puheenjohtajan viimeisimmän ehdotuksen mukaan korkean tason virkamies määritellään virkamieheksi, jolle on uskottu keskeisiä toimeenpano-, hallinto-, lainsäädäntö- ja lainkäyttötehtäviä. Direktiivin korkeaa virkamiestä koskevia säännöksiä olisi tulkittava siten, että kansallisissa perustuslaeissa tai laeissa vahvistettuja vapauksia ja erioikeuksia ei rajoiteta. Määritelmä täydentyy johdanto-osan (9a) tekstillä, jossa on lueteltu esimerkinomaisesti korkean ta-

son virkamiehiä. Valtionpäämies on neuvotteluissa poistettu tästä luettelosta. Määritelmässä huomioidaan siis kansallisten perustuslakien asettamat rajoitteet. Kansanedustajat rinnastetaan virkamieheen vastaavasti kuin unionipetosdirektiivissä. Määritelmäartiklaan on lisätty myös välimiehet (arbitrators) ja lautamiehet (jurors) omana kategorianaan. Vastaava lisäys on tehty lahjontaa koskevaan 7 artiklaan.

U-jatkokirjelmän antamisen jälkeen tullessa kompromissiehdotuksessa korkean tason virkamiehet käsite kattaisi myös Euroopan unionin korkean tason virkamiehet.

Immunitetteja ja erioikeuksia (artikla 19) on nykyisessä ehdotuksessa muotoiltu siten, että mikäli ei ole perustuslain vastaista, immunitetti ja erioikeudet tulee pystyä poistamaan. Artikla ei koske diplomaattista immunitettia ja erioikeuksia. Artikla ei nyky muodossaan sisällä määritelmiä rikosten tutkintaa ja syytteenpanoa koskevan prosessin osalta. Artiklaan liittyvään johdanto-osan kappaleeseen on tehty lisäys, jossa todetaan, ettei jäsenvaltioiden edellytetä muuttavan perustuslakeja tämän direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa. Näin ollen ehdotus ei edellyttäisi muutoksia ministerivastuujärjestelmään.

Luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamukset ovat nykyisessä ehdotuksessa esimerkiksi vähimmäisrangaistuksen enimmäistasojen osalta aiempaa paremmin linjassa Suomen järjestelmän kanssa. Toisin kuin komission ehdotuksessa, puheenjohtajan viimeisimmässä ehdotuksessa korruptiorikoksista tuomituille henkilöille vahvistettavat mahdolliset lisäseuraamukset ovat harkinnanvaraisia. Jäsenvaltion valittavissa on, mitä lisäseuraamuksia se ottaa käyttöön ja esimerkiksi vaalikelpoisuuden menettäminen on poistettu lisäseuraamusten luettelosta.

Oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskevaa sääntelyä on pyritty yhdenmukaistamaan 11.4.2024 annetun ympäristörikosdirektiivin kanssa. Jäsenvaltiot voisivat näin ollen valita joko liikevaihtoperusteisesta sakosta tai kiinteisiin summiin perustuvasta sakosta (40 tai 24 miljoonan euron enimmäisrangaistuksen vähimmäistaso). Myös oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia koskeva luettelo on muutettu valinnaiseksi ja siitä on poistettu joitakin seuraamuksia. Valinnanvarainen lista sisältää edelleen joitain Suomen järjestelmälle vieraita elementtejä. Muilta osin artikloihin on tehty pääosin joustavuutta lisääviä muutoksia, mikä vastaa Suomen neuvottelutavoitteita. Rangaistusten koventamis- ja lieventämisperusteita koskevat artiklat on muotoiltu valinnaisiksi siten, että jäsenvaltioiden tulee ottaa käyttöön yksi tai useampi peruste. Myös vanhentumisajakoja koskeva artikla on edennyt Suomen tavoitteiden kannalta oikeaan suuntaan ja ehdotetut vanhentumisajat ovat lyhyemmät.

Direktiiviehdotuksen rakennetta on muutettu vastaamaan muita rikosoikeuden alan direktiivejä, joten ennaltaehkäisyä koskevat artiklat on siirretty omaksi jaksokseen direktiiviehdotuksen loppuosaan. Ennaltaehkäisyä koskevissa artikloissa ja johdanto-osassa täsmennetään, että uusien toimielinten perustamista ei edellytetä ja kansallinen liikku-mavara toimien organisoinnissa säilyy.

Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia koskevaa tekstiä (artikla 10) on muutettu siten, että vaikuttajana voisi olla kuka tahansa henkilö, joka epäasiallisesti vaikuttaisi virkamiehen päätökseen. Sekä artiklatekstiä että johdanto-osan tekstiä on puheenjohtajan ehdotuksessa pyritty täsmentämään. Viimeisimmässä ehdotuksessa määre epäasiallinen (improper) on korvattu täsmentävällä määreellä oikeudeton / oikeudenvastainen (illicit). Ehdotuksen johdanto-osassa (12) tarkennetaan, että legitiimi vaikuttaminen esimerkiksi lobbauksen kautta ei kuulu artiklan tarkoittamien tekojen piiriin.

Artiklaa 8, joka koskee yksityisen sektorin lahjontaa, on muutettu vastaamaan YK:n korruptionvastaista yleissopimusta ja nykyisessä muotoilussa lahjuksen vastaanottaja tai pyytäjä voi työskennellä "missä tahansa ominaisuudessa" "in any capacity" yksityisen

4 (8) sektorin organisaatiossa.

U-jatkokirjelmän antamisen jälkeen tullessa kompromissiehdotuksessa varojen väärinkäyttöä koskeva artikla 9 on muutettu yksityisen sektorin osalta harkinnanvaraiseksi toisin kuin komission ehdotuksessa.

Tehtävien väärinkäyttöä koskeva artikla 11 on muutettu harkinnanvaraiseksi toisin kuin komission ehdotuksessa. Lisäksi yksityinen sektori jää soveltamisalan ulkopuolelle ja artikla koskee ainoastaan tehtävien väärinkäyttöä julkisella sektorilla.

Oikeudenkäytön häiritsemistä koskeva artikla 12 on muotoiltu joustavammaksi ja teko voidaan kattaa eri rikosnimikkeillä.

Korruptiorikoksilla vaurastumista koskevan artiklan 13 osalta erillisen artiklan tarpeellisuutta on punnittu neuvoston työryhmätasolla. Nykyehdotuksessa artikla on edelleen säilytetty, mutta ehdotettua artiklaa on muokattu siten, että artiklan tarkoittamat teot koskisivat vaurastumista toisen virkamiehen tekemästä korruptiorikoksesta.

Unionipetosdirektiiviä koskevat muutokset vastaisivat korruptiontorjuntadirektiiviehdotuksen mukaisia korkean tason virkamiehen määritelmiä. Lisäksi koventamisperusteena huomioitaisiin kytkös järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustana ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 83 artiklan 1 ja 2 kohta ja 82 artiklan 1 kohdan d alakohta.

SEUT 83 artiklan 1 kohdassa korruptio määritellään yhdeksi niistä rikoksista, jotka ovat luonteeltaan rajat ylittäviä. Kyseisen artiklan nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää korruption määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. SEUT 83 artiklan 2 kohta muodostaa oikeusperustan, jonka nojalla tällä direktiiviehdotuksella muutettava direktiivi (EU) 2017/1371 alun perin hyväksyttiin. Mainituksessa kohdassa määrätään EU:n toimivallasta vahvistaa rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevat vähimmäissäännöt sellaisilla EU:n politiikan aloilla, joilla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä, jos tämä on välttämätöntä näiden politiikan alojen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

SEUT 82 artiklan 1 kohdan d alakohta muodostaa oikeusperustan toimenpiteille, joilla helpotetaan jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä, esimerkiksi annettaessa yhteisiä sääntöjä toimivallasta rikosasioissa. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät toimenpiteistä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin käsittelyssä vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), jossa asian esittelijä on Ramona Strugariu (Renew). Ehdotusta käsittelee lisäksi talousarvion valvontavaliokunta (CONT), jossa raporttoijana on Caterina Chinnici (EPP). Esittelijän raporttiluonnos on annettu helmikuussa 2024 ja valiokunnan hyväksymä kanta ja neuvottelumandaatti vahvistettiin parlamentin täysistunnossa 27.2.2024. EP on ehdottanut useita muutoksia direktiiviehdotukseen.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024.

Direktiiviehdotusta koskevasta U-kirjelmästä U 48/2023 vp ovat antaneet lausuntonsa lakivaliokunta (LaVL 13/2023 vp), perustuslakivaliokunta (PeVL 8/2023 vp) sekä hallintovaliokunta (HaVL 19/2023 vp).

Perustuslakivaliokunta on U-kirjettä (U48/2023 vp) koskevassa lausunnossaan (PeVL 8/2023 vp) ilmoittanut, että sen mielestä Suomen ei tule hyväksyä kirjelmässä (U48/2023) selostettua sääntelyä nyt ehdotetussa muodossa. Suuri valiokunta on lausunnossaan (SuVL 11/2023 vp) edellyttänyt, että valtioneuvosto pyrkii erityisesti huolehtimaan siitä, ettei direktiivi sisällä perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa sääntelyä.

U-jatkokirjeen (UJ 10/2024 vp) käsittely on kesken eduskunnassa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Alkuperäiseen ehdotukseen sekä tällä hetkellä käsiteltävänä olevaan neuvotteluehdotukseen sisältyisi vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointia koskevan artiklan 10 ja artiklan 13, korruptiorikoksilla vaurastuminen, mukaisten tekojen kriminalisointia koskevia velvoitteita, joista seuraisi muutostarpeita Suomen rikoslakiin (39/1889).

Tällä hetkellä luonnollisille henkilöille kohdistuvat seuraamukset enimmäisrangaistusten vähimmäistason osalta vastaavat kansallista lainsäädäntöä. Suomen rikoslain 9 luvussa on säännökset oikeushenkilölle määrättävästä yhteisösakosta. Säännösten mukaisesti yhteisösakko tuomitaan määräeuroin. Alin yhteisösakon rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa. Korruptiontorjuntadirektiiviehdotus sisältää jo hyväksyttyä ympäristörikosdirektiiviä vastaavat määritykset yhteisösakolle: sekä liikevaihtoperusteisen että kiinteät summat.

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.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty ehdotusta koskevassa U-kirjelmässä (U 48/2023 vp).

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Osa jäsenvaltioista on peräänkuuluttanut vahvempia perusteita oikeusperustalle liittyen ennaltaehkäiseviin toimiin. Lisäksi vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointi sekä korruptiorikoksilla vaurastumista koskeva artikla on jakanut jäsenvaltioiden kantoja.

Kansallisen virkamiehen ja korkean tason virkamiehen määritelmän osalta useat jäsenvaltiot ovat ilmaisseet vastaavia kantoja Suomen kanssa. Lisäksi erioikeuksia ja immunitettia koskevan artiklan osalta on tavoitteena varmistaa, että ehdotus ei sisältäisi sellaisia velvoitteita, jotka aiheuttavat muutostarpeita jäsenvaltioiden perustuslakeihin

Useat jäsenvaltiot ovat kannattaneet kansallista liikkumavaraa koskien luonnollisille ja oikeushenkilöille määrättäviä vaihtoehtoisia lisäseuraamuksia ja enimmäisrangaistusten vähimmäistasoja. Osa jäsenvaltioista puolestaan on peräänkuuluttanut komission tavoin kunnianhimoisempaa lähestymistapaa ja korkeampia rangaistusasteikkoja muun muassa sillä perusteella, että ne vaikuttavat vanhentumisaikoihin ja käytössä oleviin tutkintakeinoihin.

Asiakirjat

10247/24

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Venla Mäntysalo, tel. 0295 150 198

VAHVA-tunnus

EU/758/2023

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/445/2024-OM-11

Koivukari Kristiina

27.5.2024

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ja seksuaalista riistoa koskeva direktiivi

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokous 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

U 14/2024 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeusministereiden on tarkoitus käydä 13.-14.6.2024 OSA-neuvostossa keskustelu lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa ja seksuaalista riistoa sekä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin torjumista koskevasta direktiiviehdotuksesta (COM(2024) 60 final). Neuvostokäsittelyn keskusteluasiakirjan (31.5.2024) mukaan keskustelu liittyy rikosten syyteoikeuden vanhentumiseen ja tekoälyn avulla valmistettuihin, lapseen kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistaviin kuviin ja videoihin sekä syväväärinäköisiin.

Suomen kanta

Suomen kanta perustuu U-asian 14/2024 vp yhteydessä muodostettuihin kantoihin.

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto pitää yleisesti tärkeänä toimia tehokkaasti lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston torjumiseksi. Direktiiviehdotuksessa on samoja tavoitteita kuin pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa vakavien lapsiin kohdistuvien rikosten uhrien suojelemisesta.

Valtioneuvosto katsoo, että rikosten syyteoikeuden vanhentumisaikojen tulee olla riittävän pitkiä rikosvastuun toteutumiseksi. Erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten osalta on tärkeää, että vanhentumisajat ovat riittäviä vielä sen jälkeen, kun uhri on tullut täysi-ikäiseksi. Direktiivissä säädettävien vanhentumisaikojen määrittelyssä tulisi pyrkiä taroituksenmukaisiin ratkaisuihin ja ottaa huomioon jäsenvaltioiden järjestelmien perusteet.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio antoi 6.2.2024 ehdotuksen (COM(2024) 60 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jolla muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/93/EU lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2004/68/YOS korvaamisesta (U 14/2024 vp). Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on tehostaa lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumista varmistamalla, että teknologinen kehitys on huomioitu sekä kriminalisoinneissa mahdollisina lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan tekotapoina että keinoina tutkia ja selvittää näitä rikoksia. Lisäksi direktiiviehdotuksen tarkoituksena on tehostaa rikosten ennaltaehkäisyä ja torjuntaa, vahvistaa rikosten uhreille tarjottavaa tukea sekä edistää osapuolten välistä yhteistyötä rikosten ehkäisemisessä ja torjumisessa niin kansallisesti kuin jäsenvaltioiden välilläkin.

Direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu rikosasiayhteistyön työryhmässä (COPEN). Työryhmässä on käsitelty alustavasti ehdotuksen 1–18 artiklat. Asiaa on käsitelty myös poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevässä koordinoitukomiteassa (CATS-komitea) 23.5.2024. CATS-komiteassa ehdotusta käsiteltiin puheenjohtajan keskustelupaperin pohjalta, joka koski seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin määritelmää.

Direktiiviehdotuksen 16 artiklan 2 kohtaan on lisätty vähimmäissäännöt vanhentumisaajoista direktiivin kattamissa rikoksissa, joissa enimmäisrangaistuksen tulisi olla vähintään kolme vuotta vankeutta. Ehdotetut vanhentumisaajat on porrastettu seuraavalla tavalla sen mukaan, kuinka ankara enimmäisrangaistus teosta olisi ehdotuksen mukaan vähintään säädettävä:

- a) enimmäisrangaistus vähintään kolme vuotta vankeutta, vanhentumisaika vähintään 20 vuotta asianomistajan täysi-ikäistymisestä;
- b) enimmäisrangaistus vähintään viisi vuotta vankeutta, vanhentumisaika vähintään 25 vuotta asianomistajan täysi-ikäistymisestä;
- c) enimmäisrangaistus vähintään kahdeksan vuotta vankeutta, vanhentumisaika vähintään 30 vuotta asianomistajan täysi-ikäistymisestä.

Neuvostokäsittelyn keskusteluasiakirjassa esitetään kysymys, miten rikosoikeuden ja oikeudellisen yhteistyön näkökulmasta tulisi suhtautua tekoälyn avulla valmistettuihin, lapseen kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistaviin kuviin ja videoihin sekä syväväärännöksiin. Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 3 kohdan lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin määritelmän d-alakohdan (todenmukaisilta näyttävät kuvat, jäljennökset tai tallenteet) voi katsoa sisältävän myös tekoälyn avulla valmistetun materiaalin ja syväväärännökset. Määritelmään viitataan direktiiviehdotuksessa kriminalisointivoitteita koskeissa artikloissa, jolloin tekoälyn avulla tuotettu materiaali ja syväväärännökset tulisivat kriminalisointivoitteiden alaan vastaavalla tavalla kuin todellisuuspohjainen kuva- ja videomateriaali.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustoiksi on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 2 kohta ja 83 artiklan 1 kohta. Myös nyt muutettava direktiivi 2011/93/EU annettiin näiden oikeusperustojen nojalla.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa (EP) vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), jossa asian esittelijä on Jeroen Lenaers (EPP).

Ehdotusta käsittelevät lisäksi kulttuurin ja koulutuksen valiokunta (CULT), naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunta (FEMM) ja oikeudellisten asioiden valiokunta (JURI).

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024 (OSA-neuvosto 13.–14.6.2024).

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024 (OSA-neuvosto 13.–14.6.2024).

Direktiiviehdotusta koskevasta U-kirjelmästä U 14/2024 vp ovat antaneet lausuntonsa lakivaliokunta (LaVL 10/2024 vp), hallintovaliokunta (HaVL 8/2024 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 5/2024 vp). Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 51/2024 vp, jonka mukaisesti valiokunta on yhtynyt erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Lakivaliokunta on todennut lausunnossaan LaVL 10/2024 vp, että ”lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten erityisille vanhentumisajoille on useita lasten erityiseen suojeluun liittyviä hyväksyttäviä perusteita ja vanhentumisaikojen tulee olla riittävän pitkiä rikosvastuun toteuttamiseksi. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että direktiivin vanhentumisaikoja koskevat velvoitteet ovat tarkoituksenmukaisia ja ne ovat yhteensovitettavissa rikoslaissa omaksuttujen sääntelyratkaisujen kanssa. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että rikoslain 20 luvun 18 §:ssä säädetyn lapsen houkuttelurikoksen lyhyt vanhentumisaika on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi. Vanhentumisaikaa on siten tarpeen arvioida kansallisestikin.”

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön on arvioitu U-kirjelmässä U 14/2024 vp.

Direktiiviehdotuksessa on kysymys rikoslainsäädännöstä, joka kuuluu osin maakunnan ja osin valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 12, 13 ja 25 kohtien ja 27 §:n 22, 23, 24, 29 ja 30 kohdan mukaisesti.

Syyteoikeuden vanhentumisajoista on säädetty rikoslain 8 luvussa. Rikosten syyteoikeuden vanhentuminen määräytyy pääsääntöisesti rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen perusteella. Lisäksi muun muassa lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista on säädetty erityisistä vanhentumisajoista. Luvussa on myös säännökset rangaistuksen tuomitsemisen estävästä vanhentumisesta. Syyteoikeus vanhentuu rikoslain 8 luvun 1

§:n mukaan 20 vuodessa, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta määrääjäksi yli kahdeksan vuotta, 10 vuodessa, jos ankarin rangaistus on yli kaksi vuotta ja enintään kahdeksan vuotta vankeutta, 5 vuodessa, jos ankarin rangaistus on yli vuosi ja enintään kaksi vuotta vankeutta, ja 2 vuodessa, jos ankarin rangaistus on enintään vuosi vankeutta, sakkoa tai rikesakko. Lapsenraiskauksen, törkeän lapsenraiskauksen, seksuaalisen kajoamisen lapseen, törkeän seksuaalisen kajoamiseen lapseen ja lapsen seksuaalisen hyväksikäytön syyteoikeus vanhentuu aikaisintaan, kun asianomistaja täyttää kaksikymmentäkahdeksan vuotta. Sama koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaan henkilöön kohdistunutta raiskausta, törkeää raiskausta, seksuaalista kajoamista, törkeää seksuaalista kajoamista, seksuaalista hyväksikäyttöä, paritusta, törkeää paritusta, ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa. Syyteoikeus vanhentuu rikoksen kohteena olleen henkilön täyttäessä kaksikymmentäkolme vuotta, jos kysymyksessä on 20 luvun 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu lapsen houkutteleva seksuaalisiin tarkoituksiin. Direktiiviehdotuksessa syyteoikeuden vanhentumisaikojen edellytetään olevan monelta osin pidempiä kuin mitä kansallisesti rikoslain 8 luvussa säädetään. Näin siitäkin huolimatta, että luvussa säädetään lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten erityisistä pidemmistä vanhentumisajoista.

Rikoslain 20 luvun 19–21 §:ssä on säädetty rangaistavaksi lasta seksuaalisesti esittävän kuvan levittäminen ja hallussapito. Säännökset kattavat 19 §:n 4 momentin mukaan todellisuuspohjaisten kuvien ja kuvatallenteiden ohella myös todenmukaiset kuvat ja tallenteet. Todenmukaisilla kuvilla ja kuvatallenteilla tarkoitetaan kuvaa tai tallennetta, joka erehdyttävästi muistuttaa valokuvaamalla tai muulla vastaavalla menetelmällä valmistettua kuvaa tai kuvatallennetta tilanteesta, jossa lasta on esitetty seksuaalisesti. Mainitut rikoslain säännökset kattavat tekoälyn avulla valmistetut, lapseen kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavat kuvat ja videot sekä syvävääreennökset, jos ne muistuttavat todellisuuspohjaisia kuvia ja tallenteita.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu U-kirjelmässä U 14/2024 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Jäsenvaltiot ovat kannattaneet riittävän pitkien vanhentumisaikojen edellyttämistä lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa, mutta useat jäsenvaltiot ovat pitäneet ehdotettuja vanhentumisaikoja liian pitkinä ja vanhentumisaajan alkamista rikoksen uhrin täysi-ikäistymisestä epätarkoituksenmukaisena.

Suurin osa jäsenvaltioista on kannattanut todenmukaisten, lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavien, tekoälyn avulla valmistettujen kuvien ja videoiden sekä syvävääreennösten sisällyttämistä direktiiviehdotuksen kriminalisointivelvoitteisiin.

Asiakirjat

COM(2024) 60 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM / Kristiina Koivukari, +358 2951 50185

VAHVA-tunnus

EU/445/2024

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/83/2024-OM-20

Hauptmann Maria

27.5.2024

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO)

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.-14.6.2024 annetaan tilannekatsaus Euroopan syyttäjänvirastosta (EPPO).

Suomen kanta

Suomi ottaa tilannekatsauksen tiedoksi.

Suomen kanta perustuu hallitusohjelmakirjaukseen sekä U 36/2023 vp, E 119/2020 vp ja E 83/2018 vp esitettyihin kantoihin.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja korruption torjuntaa EU:ssa.

Valtioneuvosto korostaa EU-varojen tehokasta valvontaa ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista (U 36/2023 vp).

EPPO:n toimivallan laajentamisen arviointi on Suomen mielestä ajankohtaista ja tarkoituksenmukaista vasta siinä vaiheessa, kun uuden viraston toiminnasta on saatu kokemuksia ja kun sen tuloksellisuutta ja tehokkuutta voidaan asianmukaisesti arvioida (E 83/2018 vp). Tässä vaiheessa olennaista on varmistaa, että EPPO:n toiminta lähtee tehokkaasti liikkeelle nykyisillä toimivaltuuksilla (E 119/2020 vp). Keskusteltaessa EPPO:n toimivallan laajentamisesta on otettava huomioon myös Euroopan unionin oikeudellisen

yhteistyön yksikön Eurojustin sekä Europolin rooli rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön toteuttamisessa EU:ssa (E 83/2018 vp).

Pääasiallinen sisältö

Oikeusministerit keskustelivat edellisen kerran EPPO:sta joulukuun 2023 OSA-neuvostossa (4.-5.12.), jolloin komissio kertoi EPPO:n toiminnasta tehdystä arviointikertomuksesta ja jäsenvaltioita pyydettiin kertomaan kansallisten viranomaistensa ja EPPO:n välisistä suhteista ja kertomaan EPPO:n toiminnan aloittamisen jälkeen havaituista mahdollisista ongelmista tai puutteista.

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 syyttäjistä. EPPO on perustettu tiiviimmän yhteistyön instrumenttina ja siihen osallistuu tällä hetkellä 23 jäsenvaltiota, mukaan lukien Suomi.

EPPO on käynnistänyt toimintansa kesäkuussa 2021. Ruotsi valmistelee liittymistä EPPO:on ja on antanut liittymistä koskevan esityksen kansallisen lainsäädännön muutoksiksi Ruotsin parlamentille maaliskuussa 2024. Puola on liittynyt EPPO:on helmikuussa 2024. Irlanti arvioi parhaillaan edellytyksiä liittyä EPPO:on ja on tehnyt asiantuntijavierailuita huhtikuussa Suomeen ja myös muihin EPPO-maihin.

EPPO on nimittänyt lisää valtuutettuja Euroopan syyttäjiä (vuoden 2023 lopussa yhteensä 140). Myös muuta henkilöstöä EPPO:n keskushallintoon on nimitetty (vuoden 2023 lopussa henkilöstöä keskushallinnossa yhteensä noin 230).

EPPO on käynnistänyt toimintansa aktiivisesti ja tehokkaasti. Vuoden 2023 vuosiraportin mukaan EPPO käsitteli yhteensä 4 187 sille raportoitua rikosilmoitusta ja 1 371 jutussa käynnistettiin esitutkinta. Viime vuoden lopussa EPPO:ssa oli avoinna 1 927 tutkintaa, joissa arvioitu taloudellinen vahinko on ollut jopa 19,2 miljardia euroa.

EPPO:n 2023 vuosiraportin mukaan Suomessa on avattu 5 EPPO-jutun tutkintaa vuoden 2023 aikana. Suomessa on käynnissä yhteensä 12 EPPO-jutun tutkintaa, joiden arvioitu taloudellinen vahinko on yhteensä 7,3 miljoonaa.

Komission arviointikertomus

Komissio on teettänyt arviointikertomuksen EPPO-asetuksen implementoinnista. Arviointikertomus on julkaistu Euroopan parlamentin verkkosivuilla. Komissio on todennut, että arviointikertomuksen tarkoitus ei ole korvata EPPO-asetuksen uudelleentarkastelua koskevan 119 artiklan selvitystä, joka tullaan toteuttamaan viimeistään vuonna 2026.

EPPO:n toimivallan mahdollinen laajentaminen

Kesäkuussa 2023 Belgia, Bulgaria, Viro, Ranska, Saksa, Latvia, Liettua, Luxemburg, Romania, ja Slovakia pyysivät yhteisellä kirjeellään komissiota valmistelevaan ehdotuksen EPPO:n toimivaltuuksien laajentamisesta koskemaan EU:n asettamien pakotteiden rikkomista koskevaa tutkintaa ja syytteesenpanoa.

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.

Euroopan syyttäjien toimikauden jatkaminen

Kustakin EPPO:on liittyneestä jäsenvaltiosta valitaan yksi Euroopan syyttäjä, jotka toimivat EPPO:n keskustasolla. Keskustaso valvoo EPPO:n kansallisella tasolla suorittamaa tutkintaa ja syytteesenpanoa. Euroopan syyttäjät valitaan ja nimitetään kuuden vuoden toimikaudeksi, jota ei ole mahdollista uusida. EU:n neuvosto voi päättää jatkaa toimikautta enintään kolmella vuodella kuuden vuoden toimikauden päättyessä. EPPO-asetuksen nojalla joka kolmas vuosi Euroopan syyttäjistä kolmasosa tulisi vaihtaa.

Neljäntoista Euroopan syyttäjän, mukaan lukien Suomen syyttäjän, kuuden vuoden toimikausi päättyy heinäkuussa 2026. EPPO-asetuksesta johtuvan syyttäjien vaihtamisveloitteen johdosta huhtikuussa 2024 suoritettiin arvonta seitsemästä Euroopan syyttäjistä, joiden toimikautta pidennetään kolmella vuodella kesäkuuhun 2029 asti. Arvonnan tuloksena muun muassa Suomen Euroopan syyttäjän toimikautta päädyttiin pidentämään.

Euroopan syyttäjien toimikauden jatkamista koskeva neuvoston päätös on tarkoitus tuoda hyväksyttäväksi A-kohtana oikeus- ja sisäasioiden neuvostoon 13.-14.6.2024.

Unionin tuomioistuimen ratkaisu EPPO:n rajat ylittävistä tutkinnoista

Unionin tuomioistuin (EUT) antoi 21.12.2023 ratkaisun C-281/22 G.K. ym. (ECLI:EU:C:2023:1018) koskien EPPO-asetuksen 31 ja 32 artiklan tulkintaa liittyen EPPO:n rajat ylittäviin tutkintoihin.

EUT selvensi ratkaisussaan tuomioistuimen luvan hakemisen edellytyksiä tutkintatoimenpiteille EPPO-asetuksen 31 ja 32 artiklan nojalla. Ratkaisun mukaan avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimen valvonta saa koskea vain kysymyksiä, jotka liittyvät rajat ylittävien tutkintatoimenpiteiden toteuttamiseen. Asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuin on puolestaan toimivaltainen tarkastamaan tutkintatoimenpiteiden hyväksymisen ja oikeutuksen.

Ratkaisun mukaan sellaisten tutkintatoimenpiteiden osalta, jotka merkitsevät vakavaa puuttumista perusoikeuksiin, jäsenvaltion, johon asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä kuuluu, on säädettävä kansallisessa lainsäädännössään tuomioistuimien harjoittaman ennakkovalvonnan kaltaisista asianmukaisista ja riittävistä takeista tällaisten toimenpiteiden laillisuuden ja tarpeellisuuden varmistamiseksi. Ratkaisun mukaan tutkintatoimenpiteitä, jotka merkitsevät vakavaa puuttumista perusoikeuksiin, ovat muun muassa EPPO-asetuksen 30 artiklan 1 kohdan a ja d alakohdassa tarkoitetut kotietsintä, henkilökohtaiseen omaisuuteen liittyvät turvaavat toimenpiteet ja varojen jäädyttäminen (kohta 75).

EUT:n ratkaisun on ennakoitu johtavan kansallisen lainsäädännön muutoksiin joissakin EU:n jäsenvaltioissa. Ratkaisun vaikutusten arviointi Suomen lainsäädäntöön on käynnissä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024 (OSA-neuvosto 13.-14.6.2024)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024 (OSA-neuvosto 13.-14.6.2024)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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.

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Erityisasiantuntija Maria Hauptmann, oikeusministeriö, kriminaalipolitiikka- ja rikos oikeusosasto, +358 295 150 310

VAHVA-tunnus

EU/83/2024

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/83/2024-OM-21

Venäläinen Marina

27.5.2024

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan: rankaisemattomuuden vastainen taistelu; näkemysten vaihto

Kokous

OSA-neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

EU:n oikeusministerien kokouspäivänä 14.6.2024 ministerit keskustelevat rankaisemattomuuden vastaisesta taistelusta liittyen Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainaan. Alustavien tietojen mukaan kokoukseen osallistuu Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) syyttäjä Karim Khan.

Puheenjohtajan asiakirjaa ei ollut saatavilla perusmuistiota laadittaessa.

Suomen kanta

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa hallitus sitoutuu voimakkaasti tukemaan Ukrainaa ja sen jälleenrakentamista ja on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi. Hallitus edistää EU:n Venäjän-pakotteiden toimeenpanoa ja tehostamista.

Suomi pitää tärkeänä, että EU jatkaa vahvaa, tehokasta ja yhtenäistä vastaamista Venäjän sotilaalliseen hyökkäykseen. EU:n tulee valmistautua Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämän hyökkäyssodan seurauksiin ja olla valmis tarvittaviin toimenpiteisiin. Työtä tulee jatkaa, jotta hyökkäyssodan yhteydessä tehdyt vakavat kansainväliset rikokset eivät jää rankaisematta (E 57/2023 vp).

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajamaa Belgian tarkoituksena on keskittyä neuvostokokouksen keskustelussa toimiin, joita on toteutettu edellisen OSA-neuvoston 4.-5.3.2024 jälkeen.

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. Maaliskuusta 2014 alkaen EU on asettanut ja asteittain kiristänyt rajoittavia toimenpiteitä eli pakotteita Venäjän toiminnan johdosta (13 pakettia). Parhaillaan neuvotellaan 14. pakotepakettista, josta päätös mahdollisesti Coreperissa 12.6.2024.

Keskustelu Ukrainan rauhanaloitteesta jatkuu. Rauhan huippukokous järjestetään Sveitsissä 15.-16.6.2024.

Eurooppa-neuvosto päätti 15.12.2023 jäsenyysneuvottelujen avaamisesta Ukrainan ja Moldovan kanssa. Komissio esitteli luonnokset neuvottelukehyksiksi 13.3.2024, ja neuvosto valmistelee parhaillaan niiden hyväksyntää. Oikeusvaltioasiat ovat laajentumisneuvottelujen ytimessä.

Eurooppa-neuvosto on päätelmissään johdonmukaisesti korostanut EU:n vahvaa sitoutumista Venäjän ja sen edustajien saattamiseen täyteen vastuuseen hyökkäyssodasta ja sen yhteydessä tehdyistä rikoksista. Rikosoikeudellisen vastuun toteutumiseksi on tärkeää jatkaa tukea sekä Ukrainan viranomaisten työlle, että Kansainväliselle rikostuomioistuimelle (ICC) ja Eurojustille.

ICC:n esitutkintajaosto antoi 17.3.2023 pidätysmääräykset presidentti Putinista ja lapsiasiavaltuutettu Lvova-Belovasta epäiltyjen sotarikosten perusteella (siviilien, erityisesti lasten, pakkosiirrot). Pidätysmääräysten jälkeen Venäjä on pyrkinyt monin tavoin vaarantamaan ICC:n itsenäistä ja riippumatonta toimintaa, mm. antamalla omia pidätysmääräyksiä useista ICC:n tuomareista ja syyttäjistä. 5.3.2024 ICC:n esitutkintaosasto antoi vielä kaksi pidätysmääräystä kahdesta venäläiskomentajasta, Sergei Kobylashista ja Viktor Sokolovista, liittyen ohjusiskuihin infrastruktuuriin.

Eurojustin rooli vakavimpien kansainvälisten rikosten tutkinnassa ja toimien koordinoimisessa on merkittävä. Eurojustin yhteyteen on muun muassa perustettu todisteiden tietojärjestelmä (*The Core International Crimes Evidence Database, CISED*). Järjestelmä mahdollistaa Eurojustin tuen kansallisille oikeusviranomaisille toisessa jäsenvaltiossa säilytettävien todisteiden löytämiseksi, jotka ovat relevantteja niiden omille rikostutkinnoilleen.

Ukrainassa tapahtuneiden rikosten osalta ensisijainen tutkinta-, syyttämisen- ja tuomitsemisvastuu on Ukrainan kansallisilla viranomaisilla. Osa EU-maista on käynnistänyt kansallisia tutkintoja. Suomessa on käynnistynyt ensimmäinen Ukrainassa tapahtuneeksi epäillyn sotarikoksen tutkinta.

Edistystä on tapahtunut EU:n pakoterikos- ja konfiskaatiolainsäädännön valmistelussa. Konfiskaatiodirektiivi tuli voimaan 22.5.2024. Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika on 23.11.2026. Pakoterikositäytäntö tuli voimaan 19.5.2024. Sillä varmistetaan, että pakotteiden rikkomista koskeva rikoslainsäädäntö on kaikissa jäsenvaltioissa riittävää. Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika on 20.5.2025.

EU:n neuvosto on 21.5.2024 hyväksynyt säädöskokonaisuuden, jolla varmistetaan, että EU:n rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanosta arvopaperikeskuksille kertyvät odottamattomat ja ylimääräiset Venäjän keskuspankkivarojen tuotot käytetään Ukrainan tukemiseksi. Arvopaperikeskukset siirtävät tällaiset tuotot EU:lle kahdesti vuodessa, ja ne käy-

tetään Ukrainalle annettavaan tukeen (aluksi 90 % sotilaalliseen tukeen ja 10 % jälleenrakennukseen). Suomessa ei ole sellaisia Venäjän keskuspankin varoja, joita sääntely koskisi. Ulkoasiainneuvostossa 27.5.2024 ei kuitenkaan vielä saatu päätöstä sotilaallisen tuen lähettämisen tavoista Unkarin vastustuksesta johtuen.

Hyökkäysrikosta käsittelevässä ydinryhmässä, jossa Suomi on mukana, on pyritty löytämään vaihtoehtoa, jonka pohjalta uuden erityistuomioistuimen perustamisessa voitaisiin edetä. Ydinryhmä katsoo, että erityistuomioistuimen perustaminen Ukrainan ja Euroopan neuvoston kahdenvälisellä sopimuksella on realistisin etenemisvaihtoehto. Ydinryhmän viimeisin kokous pidettiin Vilnassa 10.5.2024 ja seuraava pidetään Bukarestissa 28.6.2024.

Erityistuomioistuimen työtä pohjustaa Haagissa heinäkuussa 2023 toimintansa aloittanut kansainvälinen keskus hyökkäysrikoksen syyttämiseksi (ICPA). Keskus toimii Eurojustin tukeman Ukraina-yhteistutkintaryhmän (JIT) yhteydessä. Suomi on myös liittynyt myös Saksan johtamaan ystäväryhmään, joka edistää ICC:n toimivallan vahvistamista hyökkäysrikoksen osalta.

Euroopan neuvoston (EN) yhteyteen perustettiin viime vuonna laajennetulla osittaisopimuksella vahinkorekisteri (*Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine*). Rekisteri aloitti vaateiden vastaanottamisen huhtikuussa 2024.

Venäjä on laittomasti karkottanut ja pakkosiirtänyt ukrainalaisia siviilejä, mm. lapsia. Arviot määristä vaihtelevat. YK:n lapsioikeuksien komitean mukaan noin 19 546 lasta on ilmoitettu pakkosiirretyksi (12.4.2024). YK:n ihmisoikeusneuvoston tutkintakomissio määrittelee pakkosiirrot ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksiksi sekä sotarikoksiksi. Eurooppa-neuvosto on tuominnut jyrkästi Venäjän toteuttamat ukrainalaislasten ja muiden siviilien laittomat karkotukset ja pakkosiirrot Venäjälle ja Valko-Venäjälle, ja EU on asettanut pakotteita venäläisille poliitikoille ja virkamiehille.

EU+ -alueella on tällä hetkellä noin 4,3 miljoonaa rekisteröityä ukrainalaista tilapäisen suojelun saajaa. EU:n tämän hetkisten päätösten mukaisesti suojelua myönnetään ukrainalaisille maaliskuuhun 2025 saakka, jolloin nykyinen direktiivin mahdollistama kolmen vuoden tilapäinen suojelu päättyy. Suomi on vastaanottanut Ukrainasta sotaa paenneita henkilöitä kahden vuoden aikana noin 68 600, joista osa on palannut Ukrainaan tai siirtynyt muualle.

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 käsittely 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuren valiokunnan käsittely 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Puheenjohtajan asiakirjaa ei ole toistaiseksi saatavana.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Marina Venäläinen / OM, p. 029 51 50236

Maria Hauptmann / OM, p. 029 51 50310

Sami Kiriakos / OM, p. 029 51 50054

Elina Lemmetty / UM, p. 029 53 50198

Johanna Hossa / UM, p. 029 53 50464

VAHVA-tunnus

EU/83/2024

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/83/2024-OM-22

Laukkanen Virpi

28.5.2024

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; oikeudellinen yhteistyö huumekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtaja antaa OSA-neuvostossa tilannekatsauksen järjestäytyneen rikollisuuden ja huumekaupan torjunnasta. Aiheeseen liittyen on valmisteltu kahdet neuvoston päätelmät, jotka koskevat kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä sekä erikoistuneiden syyttäjien verkoston perustamista. Päätelmät on tarkoitus hyväksyä neuvostossa A-kohdassa (ilman keskustelua). Puheenjohtajan tausta-asiakirjaa ei ole vielä saatavilla perusmuistiota laadittaessa.

Komissio antoi 2023 lokakuussa tiedonannon, jossa esitellään EU:n etenemissuunnitelma huumekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Tiedonannosta on keskusteltu oikeusviranomaisten näkökulmasta oikeusministereiden kesken joulukuun 2023 OSA-neuvostossa sekä epävirallisessa oikeus- ja sisäministereiden kokouksessa tammikuussa 2024.

Suomen kanta

Suomi ottaa tilannekatsauksen tiedoksi.

Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus pitää järjestäytynyttä rikollisuutta vakavana uhkana Suomen turvallisuudelle ja lailliselle yhteiskuntajärjestykselle. Hallitus torjuu voimakkaasti järjestäytynyttä rikollisuutta. Hallitus päivittää järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen strategian ja valmistelee tarvittavat lainsäädäntöesitykset.

Suomi torjuu voimakkaasti järjestäytynyttä rikollisuutta, ja myös EU:n tulee puuttua siihen laajalla keinovalikoimalla. EU:n lainvalvonta- ja oikeusyhteistyön vahvistaminen on tässä keskeistä, ja Suomi vaikuttaa EU:ssa hallitusohjelman mukaisesti siihen, että tietojenvaihtoa eri EU-maiden viranomaisten välillä lisätään terrorismin ja muun rikollisuuden torjumisen tehostamiseksi. (E 57/2023 vp)

EU:n rikosoikeudellisilla toimenpiteillä on tärkeä rooli vakavan, rajat ylittävän rikollisuuden torjumisessa. On tarpeen varmistaa, että EU:n rikosoikeudelliset instrumentit erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja laittoman asekaupan torjumiseksi ovat ajan tasalla. (E 57/2023 vp)

Rikollisten kiinnijäämisriskiä tulee lisätä, ja tätä varten koko rikosprosessiketjun viranomaisten välistä yhteistyötä tulee tehostaa. Tämä koskee myös EU-virastojen kuten Euroopan syyttäjänviraston (EPPO), Eurojustin ja Europolin hyödyntämistä ja virastojen keskinäistä yhteistyötä sekä tietojenvaihtoa. (E 57/2023 vp)

Pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio antoi 18. lokakuuta 2023 tiedonannon, jossa esitellään EU:n etenemissuunnitelma huumekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi (COM(2023) 641 final). Tiedonannon mukaan järjestäytyneen rikollisuuden organisoima huumekauppa on nykyään yksi Euroopan vakavimmista turvallisuusuhkista ja huumekauppa on yksi järjestäytyneen rikollisuuden tärkeimmistä voittoja tuottavista toimintamuodoista. Komission etenemissuunnitelmassa esitetään 17 toimenpidettä neljällä painopistealueella: vahvistetaan logistiikkakeskusten torjuntakykyä eurooppalaisen satama-allianssin avulla, hajotetaan rikollisverkostoja, lisätään ennalta estävyyttä ja vahvistetaan yhteistyötä kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Toimet on määrä toteuttaa vuosina 2024 ja 2025.

Tiedonannon julkaisemisen jälkeen aihe on ollut oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokousten asialistalla säännönmukaisesti. Aiheeseen liittyen neuvostossa on valmisteltu kahdet neuvoston päätelmät järjestäytyneeseen rikollisuuteen erikoistuneiden syyttäjien verkoston perustamisesta sekä kolmasmaayhteistyöstä. Päätelmät on tarkoitus hyväksyä neuvostossa A-kohtana (ilman keskustelua).

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen erikoistuneiden syyttäjien verkoston perustamisesta hyväksyttävien päätelmien tarkoituksena on perustaa eurooppalainen syyttäjien verkosto torjumaan erityisesti huumausaineisiin liittyvää järjestäytynyttä rikollisuutta. Verkosto toimisi oikeusviranomaisia tukevien erityisasiantuntijoiden keskuksena. Verkosto perustettaisiin osaksi Eurojustia ja se kokoontuisi jäsenten tarpeiden mukaisesti tai ainakin kahdesti vuodessa. Päätelmissä todetaan, että järjestäytyneiden rikollisryhmien toiminnan monipuolisuuden vuoksi verkostolla olisi laajat valtuudet käsitellä kaikkia järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyviä näkökohtia. Verkoston toimeksianto olisi joustava, jolloin se voi valita toiminnalleen tietyt painopisteet muuttuvien rikollisten suuntausten ja uhkien mukaisesti. Ensisijaisena painopistealueena suositellaan, että verkosto keskittyy laittoman huumekaupan solmukohtiin, erityisesti merisatamiin ja muihin logistiikkakeskuksiin, joita järjestäytyneet rikollisryhmät käyttävät laittomien huumeiden tuontiin ja kuljettamiseen unionin kautta.

Kolmansien maiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä hyväksyttävien päätelmien tarkoitus on vahvistaa näiden kanssa tehtävää yhteistyötä järjestäytyneen, erityisesti huumausaineisiin liittyvän rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Järjestäytyneellä rikollisuudella on lähes aina linkkejä myös EU:n ulkopuolisiin kolmansiin maihin, minkä vuoksi näiden kanssa tehtävä yhteistyö on avainasemassa ko. rikosten tutkimiseksi ja syyttämiseksi. Neuvoston päätelmät sisältävät yhteistyötä koskevia työkaluja, joita voitaisiin joustavasti soveltaa kolmansien maiden kanssa tehtävään yhteistyöhön kyseisen maan tarpeiden ja tilanteen mukaisesti niin EU:n kuin jäsenvaltioidenkin tasolla. Kyseiset toimet kohdennettaisiin tiettyjen kriteerien valossa valittaviin kolmansiin maihin, joiden osalta yhteistyön tiivistämisen arvioitaisiin olevan erityisen hyödyllistä. Päätöslauselmassa kehoitetaan komissiota ja jäsenvaltioita lisäksi vaihtamaan kokemuksiaan ja asiantuntemustaan kolmansien maiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Komission ja jäsenvaltioiden olisi tärkeää myös kannustaa kolmansia maita liittymään olemassa oleviin Euroopan neuvoston puitteissa neuvoteltuihin rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin. Päätelmäluonnoksen mukaisesti rikosoikeudellista yhteistyötä, ml. luovuttamista, koskevat kysymykset olisi lisäksi tarpeen saada osaksi laajempaa kolmansien maiden kanssa käytävää dialogia.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Neuvoston päätelmät hyväksytty Coreperissa 29.5. Päätelmien hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta: 7.6.2024

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta: 7.6.2024

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Puheenjohtajan tausta-asiakirjaa ei ole vielä jaettu.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Virpi Laukkanen, +358 295 150 275
Mika Junninen, +358 295 150 406

VAHVA-tunnus

EU/83/2024

Liitteet -

Viite -

Oikeusministeriö

Perusmuistio

EU/83/2024-OM-19

Olsson Nanni

28.5.2024

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.–14.6.2024; Neuvoston päätelmät vapaan, avoimen ja informoidun demokraattisen keskustelun edistämisestä ja suojelusta

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.–14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 14.6.2024 on tavoitteena hyväksyä ”Päätelmät vapaan, avoimen ja informoidun demokraattisen keskustelun edistämisestä ja suojelusta”.

Päätelmiä valmisteltiin maaliskuu–toukokuussa neuvoston perusoikeustyöryhmässä, jossa saavutettiin yhteisymmärrys tekstin suhteen. Päätelmät on hyväksytty Coreperissa 29.5.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä neuvoston päätelmät.

Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet ovat demokraattisen yhteiskunnan perusta. Avoin, ratkaisukeskeinen keskustelu ja vastuullinen julkisen vallan käyttö rakentavat suomalaista tulevaisuutta.

Hallitusohjelman mukaan sananvapaudella on keskeinen merkitys länsimaisen sivistyksen, demokratian, tieteen sekä taiteen kulmakivenä. Vahva demokratia edellyttää yhteiskunnan jäsenten laajaa sivistystä. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että hallitus tukee akateemisen tutkimuksen vapautta sekä edistää yhteiskunnallista vuoropuhelua. Sen

rooli on tärkeä myös koulujen demokratiakasvatuksessa. Laajaa sananvapautta on tuettava ja ylläpidettävä kaikkialla yhteiskunnassa.

Hallitusohjelmassa todetaan, että yhteiskuntamme perustuu demokratiaan. Hallitus vahvistaa demokratiaa, osallisuutta ja luottamusta yhteiskunnassa. Uusia keinoja vaalia näitä perusarvoja tarkastellaan ennakkuulottomasti.

Hallitusohjelman mukaan edistetään demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen hyvien käytäntöjen kehittämistä. Vahvistetaan hyvän keskustelun ja mielipiteen vaihtamisen kulttuuria yhteiskunnassa jo lapsesta lähtien perustuslaillinen sanan- ja mielipiteenvapaus turvaten.

Seuraava kanta on muodostettu E-selvityksessä E 58/2023 vp (nk. EU-avaintavoitteet)

Demokratia, oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat unionin kaiken toiminnan perusta. On tärkeää, että perusoikeus- ja demokratiapolitiikan pitkäjänteistä kehitystyötä EU:ssa jatketaan. Oikeusvaltiokysymyksissä Suomi jatkaa pitkäaikaisella toimintalinjallaan ja edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja korruption torjuntaa EU:ssa.

Pääasiallinen sisältö

Päätelmäluonnoksessa nostetaan esiin demokraattisen keskustelun edistämisen ja suojelun kannalta keskeisiä seikkoja. Aluksi palautetaan mieliin aiheen kannalta relevanttia lainsäädäntöä ja muita instrumentteja, kuten aiempia neuvoston päätelmiä ja EU:n perusoikeusviraston raportteja. Käytännössä demokraattisen keskustelun suojelun ja edistämisen kannalta on huomioitava mm. kaikkien yhteiskunnan osien osallistuminen keskusteluun, medialukutaito, koulutus ja tietoisuuden lisääminen, erilaisten näkemysten huomioiminen, kansalaisyhteiskunnan merkitys, vapaa ja itsenäinen media sekä itsenäisten toimijoiden kuten kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja tasa-arvoelinten merkitys jäsenmaissa. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että ongelmat verkossa (online) ovat jossain määrin erilaisia kuin sen ulkopuolella (offline) ja niihin tulee siksi myös puuttua eri tavalla.

Päätelmäluonnoksessa korostetaan sananvapauden ja siihen kuuluvan oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja merkitystä demokraattiselle ja moniarvoiselle yhteiskunnalle. Sananvapauden käyttämiseen sisältyy sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Kaikki mukaan ottavaa keskustelua tulisi rohkaista. Haasteina vapaalle, avoimelle ja informoidulle demokraattiselle keskustelulle nähdään mm. salaliittoteoriat, disinformaatio, vihateot ja vihapuhe. On merkittävä riski siitä, että disinformaatio rapauttaa luottamusta demokraattisiin instituutioihin ja haittaa jokaisen oikeutta vastaanottaa tietoja ja mahdollisuutta tehdä informoituja päätöksiä. Yhteiskunnan polarisoitumisen seuraukset haastavat demokraattisia arvoja, perusoikeuksia ja oikeusvaltiota. Viha ja polarisoituminen voivat myös johtaa syrjintään ja väkivaltaan ja siten aiheuttaa uhkaa paitsi yksilöille myös yleiselle järjestykselle. Neuvosto ilmaiseekin valmiutensa jatkaa vihapuheen ja viharikosten vastaista työtään EU-tasolla.

Päätelmäluonnoksessa tunnustetaan komission ja perusoikeusviraston tämän aiheen tiimoilta tekemä työ ja toivotaan komission seuraavan toimien toteutusta ja tiedottavan neuvostoa siitä. Komissiota pyydetään myös nykyisen monivuotisen rahoituskehysten puitteissa tarjoavan rahoitusta medialukutaitoon ja kansanlaistaitoihin liittyviin ohjelmiin, kansalaisyhteiskunnan digitaitoja tukeviin ohjelmiin ja dialogia ja yhteistyötä edistäviin projekteihin. Komissiota pyydetään myös lisäämään tietoisuutta yhteisistä eurooppalai-

sista arvoista, tukemaan kaikki mukaan ottavaa keskustelua, toimimaan yhdessä verkkoalustojen kanssa laittomaan sisältöön puuttumiseksi ja edistämään disinformaation vastaisen nopean hälytysjärjestelmän (RAS) käyttöä.

Päätelmäluonnoksessa jäsenmaita kehoitetaan eri keinoin luomaan tilaa demokraattiselle keskustelulle, joka on informoitua ja avointa ja johon kaikki voivat osallistua. Näihin keinoihin lukeutuvat mm. medialukutaidon, kriittisen ajattelun ja perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen kehittäminen tarvittaessa mm. tietopankkien ja rahoituksen avulla; tietoisuuden lisääminen polarisaation ja vihan haitallisista vaikutuksista ja niihin liittyvien toimien kehittäminen tietopohjaisesti; eri tahojen välisen yhteistyön ja dialogin tukeminen mm. sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi ja syrjintään ja vihaan yllyttävään disinformaatioon puuttumiseksi; yksilöiden ja kansalaisyhteiskunnan osallistaminen päätöksentekoprosesseihin ja kansalaisyhteiskunnan tukeminen myös rahoituksella; vapaan, riippumattoman ja monimuotoisen median tukeminen; verkkosisältöjen lainmukaisuuden varmistaminen mm. vahvistamalla lainvalvojien mahdollisuuksia valvoa ja puuttua laittomaan sisältöön.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Neuvoston päätelmien hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunnan käsittely 7.6.2024 (OSA-neuvosto 13.–14.6.2024)

Eduskuntakäsittely

Suuren valiokunnan käsittely 7.6.2024 (OSA-neuvosto 13.–14.6.2024)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

st 9861/24

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM / Nanni Olsson, puh. 0295150050 (laatija)

VAHVA-tunnus

EU/83/2024

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Ulkoministeriö

Perusmuistio

EU/83/2024-OM-23

Hiekka Marjatta

29.5.2024

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024; Istanbulin sopimuksen täytäntöönpano

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.6.2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

OSA-neuvostossa 13.-14.6.2024 on tarkoituksena antaa ministereille tilannekatsaus Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn yleissopimuksen (SopS 52 ja 53/2015, jäljempänä Istanbulin sopimus) täytäntöönpanosta Belgian puheenjohtajuuskaudella. Alustavien tietojen mukaan puheenjohtajamaa Belgia ei odota asiassa keskustelua.

Suomen kanta

Suomi ottaa tilannekatsauksen tiedoksi.

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa torjutaan vahvistamalla ennaltaehkäisyä ja tunnistamista erityisesti viranomaisissa, kunnissa ja hyvinvointialueilla.

On tärkeää, että perusoikeus- ja demokratiapolitiikan pitkäjänteistä kehitystyötä EU:ssa jatketaan. (E 58/2023 vp)

Pääasiallinen sisältö

EU allekirjoitti Istanbulin sopimuksen 13.6.2017 ja ratifioi sen 28.6.2023. EU:sta tuli 1.10.2023 Istanbulin sopimuksen 38. osapuoli. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet sopimuksen ja 22 jäsenvaltiota on ratifioinut sen. EU:n jäsenvaltioista Bulgaria, Tšekki, Unkari, Liettua ja Slovakia eivät ole vielä ratifioineet Istanbulin sopimusta.

Istanbulin sopimuksen osapuolena EU osallistuu täysivaltaisesti osapuolikomitean työskentelyyn. Osapuolikomitean tehtävinä on muun muassa valita Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanon valvonnasta vastaavan itsenäisen ja riippumattoman naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmän (GREVIO) jäsenet. GREVIO:n raporttien pohjalta osapuolikomitea vahvistaa yksittäisille osapuolille Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa koskevat päätelmät ja suositukset.

EU:n liittymisen johdosta aloitettiin viime vuonna osapuolikomitean voimassa olevien äänestys sääntöjen tarkistamistyö.

Toinen merkittävä osapuolikomitean tehtävä on Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan GREVIO:n raporttien pohjalta tarkastelussa olevalle yksittäiselle osapuolelle annettavien **päätelmien** (conclusions) ja **suositusten** (recommendations) hyväksyntä. Osapuolikomitea on hyväksynyt nämä aina konsensuksella.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.6.2024 (OSA-neuvosto 13.-14.6.2024)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.6.2024 (OSA-neuvosto 13.-14.6.2024)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suomi on ratifioinut Istanbulin sopimuksen vuonna 2015.

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Puheenjohtajan asiakirjaa ei ole jaettu perusmuistiotä laadittaessa.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Marjatta Hiekka /UM p. 0295 351 023
Krista Oinonen /UM p. 0295 351 172

VAHVA-tunnus

EU/83/2024

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

Liitteet

Napsauta tähän ja kirjoita liitteet