

KVY

Rytönen Riikka(SM), Aittoniemi
Eeva(OM)

25.11.2015

Viite

Asia

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 3.-4.12.2015**OIKEUS- JA SISÄASIOIDEN NEUVOSTO 3.-4.12.2015; YHTEENVETO
KOKOUSAIHEISTA**

Oikeusministereiden kokouspäivänä käsittelyssä on useita lainsäädäntöasioita sekä siviili- että rikosoikeuden alalta. Puheenjohtajamaa pyrkii pitkien neuvottelujen jälkeen saamaan aikaan neuvoston yhteisymmärryksen kolmesta yksityisoikeudellista asetusehdotuksesta, joiden tavoitteena on tukea henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja helpottaa rajat ylittävää asiointia. Ns. **yleisiä asiakirjoja koskevalla asetuksella** luodaan uusi eurooppalainen instrumentti tiettyjen henkilöoikeudellisten asiakirjojen kuten syntymätodistusten hyväksymisen yksinkertaistamiseksi rajat ylittävissä tilanteissa. **Aviovarallisuutta ja rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeuksia** koskevilla kahdella asetuksella puolestaan on tarkoitus luoda kansainvälisen yksityisoikeuden säännökset perheoikeudellisista varallisuussuhteista. Viimeksi mainitut kaksi asetusta edellyttävät neuvostossa yksimielisyyttä, jonka saavuttaminen vaikuttaa tässä vaiheessa epävarmalta. Suomi voi asetusehdotukset hyväksyä.

Rikosoikeudellisista lainsäädäntöhankkeista esillä on ns. **unionipetosdirektiivi ja Euroopan syyttäjänviraston perustaminen**, joilla molemmilla pyritään nykyistä paremmin suojaamaan EU:n taloudellisia intressejä ja estämään petoksia. Lopullisia päätöksiä hankkeista ei tässä kokouksessa tehdä. Lisäksi ministerit käyvät politiikkakeskustelua **muuttoliikekriisiin liittyvistä oikeusalan toimenpiteistä, vihapuheen torjumisesta internetissä sekä tietoverkkorikollisuuteen liittyvistä oikeudellisista haasteista**. PJ-maa Luxemburg pyytää ministereitä ottamaan myös kantaa siihen, tulisiko EU:ssa pyrkiä yhdenmukaiseen lähestymistapaan ns. **teletunnistetietojen tallentamiseksi**. EU-tuomioistuin kumosi huhtikuussa 2014 teletunnistetietojen tallentamiseen velvoittaneen direktiivin 2006/24/EU, minkä jälkeen osa jäsenvaltioista on kumonnut kansallisen lainsäädäntönsä asiasta ja osa pitänyt sen voimassa.

Myös sisäministereiden asialistalla on tällä kertaa useita lainsäädäntöasioita. **PNR-direktiivin** osalta puheenjohtaja tiedottaa trilogineuvotteluiden etenemisestä sekä hakee neuvostolta yleisnäkemyksiä neuvotteluihin ehdotuksen joidenkin näkökohtien osalta. **Europol-asetuksen ja opiskelija- ja tutkijadirektiivin** osalta neuvostossa on tarkoitus vahvistaa poliittinen yhteisymmärrys. EP:n LIBE-valiokunta äänestää omalta osaltaan molemmista ehdotuksista ensi viikolla. Europol-asetuksen osalta trilogineuvottelut EP:n kanssa ovat vielä kesken ja Suomi on kokonaisarvion perusteella valmis hyväksymään puheenjohtajan ehdotuksen edellyttäen kuitenkin, ettei Suomelle keskeisiin kysymyksiin tule enää muutoksia.

Komission 9.9.2015 antamat ehdotukset **pysyvän sisäisiä siirtojen koskevan kriisimekanismin** perustamisesta ja **EU:n yhteisestä turvallisten alkuperämaiden luettelosta** ovat esillä tilannekatsauksina, joissa kuullaan ehdotusten käsittelyn etenemisestä. Ehdotukset ovat osa toukokuussa julkaistun Euroopan muuttoliikeagendan täytäntöönpanoa (ns. toista toimenpidepakettia).

Ministerit keskustelevat myös **terrorismin torjunnan** toimien edistymisestä ja puheenjohtaja antaa tilannekatsauksen **EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta**.

Sisäministeriöiden asialistalla on myös **muuttoliike**, josta saadaan tilannekatsaus ja keskustellaan täytäntöönpanon seurannasta ja tulevista toimista. Muuttoliiketilannetta ja jo sovittujen päätösten täytäntöönpanotilannetta on seurattu säännöllisesti OSA-neuvoston kokouksissa syksyn kuluessa. Lisäksi komissio esittelee kahdeksannen puolivuositainen **Schengen-alueen toimintaa käsittelevän raportin** ja ministereillä on mahdollisuus vaihtaa näkemyksiä Schengenin hallinnoinnista. Raporttia ei ole vielä julkaistu.

Asialista:**A. TORSTAI 3. joulukuuta 2015 (klo 10.00)****OIKEUSASIAT**

- Esityslistaehdotuksen hyväksyminen

Lainsäädäntökäsittelyt

- A-kohtien luettelon hyväksyminen
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisten ja yritysten vapaan liikkuvuuden edistämisestä yksinkertaistamalla tiettyjen yleisten asiakirjojen hyväksymistä Euroopan unionissa sekä asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta
(ensimmäinen käsittely)
= Poliittinen yhteisymmärrys **s. 7**
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin
(ensimmäinen käsittely)
= Tilanneselvitys **s. 10**
- Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta
= Osittainen yleisnäkemykset **s. 16**
- Ehdotus neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista sekä päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta aviovarallisuussuhteita koskevissa asioissa
= Poliittinen yhteisymmärrys **s. 21**
- Ehdotus neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista sekä päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia vaikutuksia koskevissa asioissa
= Poliittinen yhteisymmärrys **s. 21**
- Muut asiat
= Puheenjohtajavaltio tiedottaa käsiteltävänä olevista säädösehdoista

Muut kuin lainsäädäntöasiat

- A-kohtien luettelon hyväksyminen
- Muuttoliikekriisi: oikeudellinen yhteistyö ja muukalaisvihan torjunta
= Jatkotoimet **s. 24**
- Taistelu verkossa esiintyvien vihapuheiden torjumiseksi
= Keskustelu **s. 27**

- Tehokkaan rikosoikeuden varmistaminen digitaaliaikana: mitä tarvitaan?
= Tilannekatsaus **s. 30**
- Sähköisen viestinnän tietojen säilyttäminen
= Keskustelu **s. 34**
- Muut asiat
 - a) Suhteet Yhdysvaltoihin
 - EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden alan ministerikokous 13. marraskuuta 2015
= Puheenjohtajavaltio tiedottaa
 - Atlantin yli tapahtuvan tiedonsiirron uudistetut puitteet
= Komission tiedotusasia
 - b) EU:n ja Länsi-Balkanin ministerifoorumi 7. ja 8. joulukuuta 2015
= Puheenjohtajavaltio tiedottaa
 - c) Seuraavan puheenjohtajavaltion työohjelma
= Alankomaiden valtuuskunta tiedottaa

B. PERJANTAI 4. joulukuuta 2015 (klo 10.00)**SISÄASIAT****Lainsäädäntökäsittelyt**

- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisyä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyvää syytteenpanoa varten **(ensimmäinen käsittely)**
= Tilanneselvitys **s. 37**

- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin lainvalvontayhteistyö- ja -koulutusvirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS ja 2005/681/YOS kumoamisesta **(ensimmäinen käsittely)**
= Poliittinen yhteisymmärrys **s. 41**

- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tutkimusta, opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkallista ja palkatonta harjoittelua, vapaaehtoistyötä ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä (uudelleenlaadittu) **(ensimmäinen käsittely)**
= Poliittinen yhteisymmärrys **s. 45**

- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kriisitilanteen siirtomekanismin perustamisesta sekä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 muuttamisesta **(ensimmäinen käsittely)**¹
= Tilanneselvitys **s. 48**

- (mahd.) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvallisia alkuperämaita koskevan EU:n yhteisen luettelon laatimisesta kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU soveltamista varten ja direktiivin 2013/32/EU muuttamisesta **(ensimmäinen käsittely)**
= Tilanneselvitys **s. 52**

- Muut asiat
= Puheenjohtajavaltio tiedottaa käsiteltävänä olevista säädösehdoituksista

Muut kuin lainsäädäntöasiat

- Terrorismin torjunta²
= Puheenjohtajavaltio ja terrorismin torjunnan koordinaattori esittelevät
= Tilannekatsaus ja keskustelu käynnissä olevista hankkeista **s. 55**

¹ Poikkeuksellisesti assosioituneiden valtioiden edustajien läsnä ollessa

² Poikkeuksellisesti assosioituneiden valtioiden edustajien läsnä ollessa

- EU:n uudistettu sisäisen turvallisuuden strategia 2015–2020
= Täytäntöönpanokertomus **s. 60**

- Muuttoliike
= Tilannekatsaus ja toteutettujen toimenpiteiden seuranta
= Tulevat toimet **s. 62**

- Schengen-alueen hallinnointijärjestelmä: Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Schengen-alueen toimintaa koskeva kahdeksas puolivuotiskertomus (1. toukokuuta 2015 – 31. lokakuuta 2015)
= Komissio esittelee / keskustelu **s. 67**

- Muut asiat
 - a) EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden alan ministerikokous 13. marraskuuta 2015
 - b) EU:n ja Länsi-Balkanin ministerifoorumi 7. ja 8. joulukuuta 2015
 - c) Vallettan huippukokous, 11. ja 12. marraskuuta 2015 ¹
= Puheenjohtajavaltio tiedottaa
 - d) Tanskassa 3. joulukuuta 2015 järjestettävää kansanäänestystä koskeva tiedonanto
= Tanskan valtuuskunnan pyynnöstä
 - e) Seuraavan puheenjohtajavaltion työohjelma
= Alankomaiden valtuuskunta tiedottaa

o

o o

Neuvoston istunnon yhteydessä:

SEKAKOMITEAN kokous (TORSTAI 4. joulukuuta 2015 – klo 10.00)

- Muuttoliike
= Tilannekatsaus ja toteutettujen toimenpiteiden seuranta
= Tulevat toimet

- Schengen-alueen hallinnointijärjestelmä: Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Schengen-alueen toimintaa koskeva kahdeksas puolivuotiskertomus (1. toukokuuta 2015 – 31. lokakuuta 2015)
= Komissio esittelee / keskustelu

- Muut asiat
= Puheenjohtajavaltio tiedottaa käsiteltävänä olevista säädösehdotuksista

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2015-00422

LAVO Kempainen Outi

13.11.2015
JULKINEN

Asia

EU/OSA; Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisten asiakirjojen hyväksymisestä

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

U 30/2013 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa on tarkoitus hyväksyä poliittinen yhteisymmärrys asetusehdotuksesta.

Suomen kanta

Suomi hyväksyy asetusehdotuksen.

Pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksessa on kysymys yhden jäsenvaltion viranomaisten antamien tiettyjen asiakirjojen hyväksymisen yksinkertaistamisesta muissa jäsenvaltioissa. Ehdotuksen mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluva asiakirja olisi hyväksyttävä ilman niin sanottua apostille-todistusta, jota rajat ylittävissä tilanteissa käytetään todistuksena asiakirjan aitoudesta.

Asetusta sovellettaisiin henkilöoikeudellisiin asiakirjoihin, esimerkiksi syntymätodistuksiin. Lisäksi asetusta sovellettaisiin niin sanottuun elossaolotodistukseen, puhdasta rikosrekisteriä koskevaan todistukseen sekä Euroopan parlamenttivaaleissa ja kunnallisvaaleissa edellytettäviin asiakirjoihin. Asetuksessa säädetään myös tiettyjä aiheita koskevista monikielisistä vakiolomakkeista, joilla vähennetään asiakirjojen käännösten toimittamisvelvollisuutta.

Jäsenvaltioiden väliseen tietojenvaihtoon käytettäisiin EU:n sähköistä tietojenvaihtojärjestelmää (Internal Market Information System, IMI). Jäsenvaltioiden olisi nimettävä keskusviranomainen vastaamaan toisten viranomaisten tietopyyntöihin, jos asiakirjan aitoudesta syntyy epäilystä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 21 artiklan 2 kohta ja 114 artiklan 1 kohta / tavallinen lainsäätämisyjärjestys (määräenemmistö neuvostossa, yhteispäätös Euroopan parlamentin kanssa).

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta JURI. EP hyväksyi toimielinten välisissä neuvotteluissa sovitun tekstin kokouksessaan 12.11.2015.

Kansallinen valmistelu

U-kirjelmää valmisteltaessa asetusehdotus ja siitä laadittu muistio olivat lausuntokierroksella. Lausunnon toimittivat maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö, ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, Helsingin kärjäoikeus, Pirkanmaan kärjäoikeus, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, Oikeusrekisterikeskus, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisihallitus, Verohallinto, Väestörekisterikeskus, Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö, Helsingin maistraatti, Länsi-Suomen maistraatti, Pohjois-Suomen maistraatti, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus, ja Suomen Kuntaliitto. Ehdotuksesta annetut lausunnot olivat pääosin myönteisiä.

Luonnokset U- ja U-jatkokirjelmiksi on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaostossa (jaosto 35) kirjallisessa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

Asetusehdotuksesta on informoitu eduskuntaa toukokuussa 2013 ja marraskuussa 2014 U-kirjeillä 30/2013 vp. Lakivaliokunta on antanut asiasta lausunnot LaVL17/2013 vp ja LaVL 20/2014 vp.

Asetusehdotusta on käsitelty OSA-neuvostoissa maaliskuussa, heinäkuussa, lokakuussa ja joulukuussa 2014, sekä maaliskuussa ja kesäkuussa 2015. Kokousten yhteydessä käsiteltiin poliittisia suuntaviivoja neuvotteluille ja eduskunta on saanut niistä tiedon OSA-neuvoston valmistelujen yhteydessä.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaalla ei ole toimivaltaa asetuksen soveltamisalalla.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio on tehnyt vaikutusarvioinnin, joka on asiakirjassa SWD(2013) 144 final.

Ehdotus säästäisi kansalaisten kustannuksia. Ehdotus vähentäisi apostille-todistuksia antavien maistraattien työtä ja tulokertymää jonkin verran. Tietopyyntöihin vastaaminen vaatii jonkin verran henkilöresursseja keskusviranomaisiksi nimettävässä viranomaisessa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

14189/15 JUSTCIV 267 FREMP 262 CODEC 1530
+ADD 1

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM, lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen, puh. 02951 50260
OM, tutkija Johanna Hossa puh. puh. 02951 50195

EUTORI-tunnus

EU/2013/0943

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2015-00432

LAVO

Brander Sampo(OM)

25.11.2015

Asia

OSA; Direktiiviehdotus unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (unionipetosdirektiivi)

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015

U/E/UTP-tunnus

U 57/2012 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Unionipetosdirektiiviehdotuksesta esitetään tilanneselvitys, jossa käsitellään erityisesti kysymystä siitä, tulisiko arvonlisäveroa (ALV) koskevien petosten kuulua direktiivin soveltamisalaan. Direktiiviehdotuksen käsittely jatkuu Alankomaiden PJ-kaudella.

Direktiiviehdotuksesta (ns. PIF-direktiivi) on käyty trilogineuvotteluja syksystä 2014 lähtien. Keskeisin erimielisyys neuvotteluissa on koskenut arvonlisäverosta saatavia tuloja, jotka Euroopan parlamentti (EP) ja komissio haluavat sisällyttää direktiivin soveltamisalaan. Neuvostossa suuri osa jäsenvaltioista on vastustanut ALV-tulojen ja niitä koskevien petosten sisällyttämistä direktiivin soveltamisalaan.

EU-tuomioistuimen syyskuussa 2015 antama ns. Taricco-tuomio on lisännyt painetta kompromissin tekemiselle ALV-kysymyksen osalta. Konkreettista kompromissiehdotusta, jonka pohjalta trilogineuvotteluja olisi mahdollista jatkaa, ei kuitenkaan ole neuvoston työryhmäkokouksissa vielä tehty. Osa jäsenvaltioista on lisäksi katsonut, että direktiiviehdotuksen muutkin osat on avattava neuvotteluille, jos ALV:n osalta tehdään myönnytyksiä.

Suomen kanta

Suomen voimassa oleva kanta vastaa edelleen neuvoston yleisnäkemyksiä, jonka mukaan arvonlisäveroa koskevat petokset on jätettävä PIF-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Taricco-tuomion vaikutukset on kuitenkin otettava huomioon. Suomi on tämän vuoksi valmis tutkimaan mahdollisuuksia kompromissiin pääsemiseksi ALV-kysymyksen osalta. Asiaa voidaan kuitenkin arvioida tarkemmin vasta siinä vaiheessa kun jokin konkreettisempi kompromissiehdotus saadaan.

Suomi katsoo lisäksi, että neuvostossa toukokuussa 2015 esitettyä kompromissipakettia ei tule muilta osin enää avata. Kyseinen kompromissipaketti oli saatujen tietojen mukaan muuten kuin ALV:n osalta pitkälti EP:n hyväksyttävissä, joten paketin avaaminen viivästyttäisi trilogineuvotteluja entisestään. ALV-kysymyksen osalta olisi tärkeää löytää kompromissi, joka olisi jäsenvaltioiden hyväksyttävissä.

Pääasiallinen sisältö

PJ-valtion asiakirja

PJ:n asiakirjassa käydään läpi ALV-kysymyksen tausta ja selostetaan kysymyksen käsittelyä Luxemburgin PJ-kauden aikana. Näitä seikkoja käydään läpi alla kohdassa ”Taustatietoa ALV-kysymyksen osalta”.

Asiakirjan lopussa (s. 3) PJ katsoo johtopäätöksensä, että neuvoston on jossain vaiheessa liikuttava EP:n suuntaan, jos PIF-direktiivi halutaan saada säädettyä. PJ esittää näkemyksensä kysymyksistä, joita on tarkemmin selvitettävä ennen kuin trilogineuvotteluja EP:n kanssa voidaan jatkaa. Näitä ovat (1) ALV-petoksen laajuus ja vaikutukset yleisesti ottaen, mitä voidaan selvittää yhteistyössä veroasiantuntijoiden kanssa, (2) direktiivin soveltamisalaan otettavien ALV-petosten määrittely ja (3) PIF-direktiivin mahdollisen ALV-säännöksen suhde Euroopan syyttäjänvirastoa koskevaan asetusehdotukseen.

Taustatietoa ALV-kysymyksen osalta

Edellinen trilogineuvottelu PIF-direktiivistä pidettiin 2.6.2015. EP ja neuvosto olivat PJ:n asiakirjan mukaan hyvin lähellä sopua lähes kaikista keskustelun kohteena olleista kysymyksistä. EP ja neuvosto olivat kuitenkin edelleen erimielisiä siitä, tulisiko ALV-petosten kuulua direktiivin soveltamisalaan.

Heinäkuun epävirallisessa OSA-neuvostossa sovittiin, että keskustelua jatketaan EU-tuomioistuimen annettua tuomion ns. Taricco-asiassa (C-105/14). Kyseinen tuomio annettiin 8.9.2015. Tuomion mukaan ALV-petokset sisältyvät vuonna 1995 tehdyn yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen (ns. PIF-yleissopimus) soveltamisalaan. Ratkaisu vastaa EP:n ja komission aikaisempaa kantaa. Neuvoston (ml. Suomen) tulkinta asiasta oli ollut erilainen. Tulkinta oli perustunut mm. yleissopimuksesta vuonna 1997 laadittuun selittävään muistioon (EYVL C 191, 23.6.1997, s. 1).

PIF-yleissopimus on tarkoitus korvata unionipetosdirektiivillä. Tuomioistuimen ratkaisu merkitsee sitä, että jos ALV-tulot suljetaan neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, direktiivin soveltamisala olisi tältä osin PIF-yleissopimusta kapeampi.

Taricco-tuomion vaikutuksista neuvoston yleisnäkemyksessä omaksuttuun kantaan keskusteltiin poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevän CATS-komitean kokouksessa 24.9.2015. Tuolloin useat jäsenvaltiot ilmaisivat voivansa harkita kompromissia asian suhteen. Keskustelun perusteella voidaan arvioida, että neuvoston aikaisemmasta ehdottoman torjuvasta kannasta ALV:n ottamiselle direktiivin soveltamisalaan ei välttämättä pidetä loppuun asti kiinni.

Em. syistä myös Suomen on arvioitava uudelleen aikaisempaa, neuvoston yleisnäkemyksen mukaista kantaansa ALV-petosten osalta. Asiaa selvitetään kansallisesti yhteistyössä oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja muiden asiaankuuluvien valmistelutahojen kesken. Mahdollisen U-jatkokirjeen tekeminen eduskunnalle tulee arvioitavaksi siinä vaiheessa kun asiasta saadaan konkreettinen kompromissiehdotus.

PJ-valtio on lokakuun OSA-neuvostossa, Droipen-työryhmäkokouksessa 28.10. ja CATS-komitean kokouksessa 11.11.2015 ehdottanut jäsenvaltioille lähestymistapaa, jonka mukaan ALV-petokset otettaisiin PIF-direktiivin soveltamisalaan, mutta kyseisten rikosten määritelmä rajoitettaisiin koskemaan merkittäviä tapauksia (major VAT fraud). Lisäksi EPPO-asetukseen voitaisiin ottaa säännös, jossa tarkennettaisiin EPPO:n toimivaltaa ALV-petosten osalta.

Osa jäsenvaltioista on em. kokouksissa edelleen vastustanut ALV:n ottamista osaksikaan PIF-direktiivin soveltamisalaan ja vaatinut neuvoston yleisnäkemyksessä pysymistä. Jotkut jäsenvaltiot (ml. Suomi) ovat ilmaisseet voivansa keskustella mahdollisuuksista kompromissiin pääsemiseksi. Osa näistä jäsenvaltioista on kuitenkin samalla katsonut, että myös direktiivin muut artikkelit on avattava uudelleen neuvotteluille, jos ALV-kysymyksen osalta tehdään myönnytyksiä.

ALV-petoksien pitämistä direktiivin soveltamisalan ulkopuolella ei sinänsä ole aikaisemmin arvioitu Suomelle kynnyskysymykseksi. Suomelle tärkeimmät kysymykset direktiivissä ovat koskeneet seuraamuksia (7 – 8 artikla) ja vanhentumista (12 artikla), joiden osalta Euroopan parlamentin alkuperäisen kannan mukaiset ehdotukset voisivat toteutuessaan edellyttää merkittäviä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Suomelle on siten tärkeää, ettei kompromissia yritetä hakea antamalla EP:lle periksi muissa kuin arvonalisäveroa koskevilla artikloilla. Neuvoston toukokuussa esittämää kokonaiskompromissia, joka olisi saatujen tietojen mukaan ollut suurelta osin EP:n hyväksyttävissä, ei tulisi muutenkaan enää avata.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Direktiiviehdotus on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan 325 artiklan 4 kohdan nojalla. Tavallinen lainsäätämisjärjestys.

SEUT 83 artiklan perusteella unioni voi hyväksyä vähimmäissääntöjä rikoslainsäädäntöjen lähentämiseksi. Kyseinen oikeusperusta lisättiin SEUT-sopimukseen Lissabonin sopimuksella. EU-tuomioistuin ei ole lausunut Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen siitä, onko politiikka-alakohtaisten oikeusperustojen nojalla mahdollista hyväksyä rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä sen jälkeen, kun sopimukseen on lisätty oma nimenomainen oikeusperusta tällaisten määräysten hyväksymistä varten.

Neuvoston oikeuspalvelu on 22 päivänä lokakuuta 2012 antamassaan lausunnossa (15309/12) pitänyt oikeana oikeusperustana SEUT 83(2) artiklaa.

Neuvoston yleisnäkemyksessä oikeusperustaksi hyväksyttiin SEUT 83(2) artikla. Myös Suomi kannatti oikeusperustaksi kyseistä artiklaa, koska se on nimenomainen oikeusperusta käytettäväksi aineellisen rikosoikeuden alalla.

Myös Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kannan mukaan oikea oikeusperusta on 83(2) artikla.

Komissio on katsonut EU-tuomioistuimen Taricco-tuomion tukevan sen kantaa, jonka mukaan direktiivin oikea oikeusperusta on 325 artikla. Neuvoston oikeuspalvelu on torjunut näkemyksen ja katsonut, että oikea oikeusperusta on edelleen 83(2) artikla. Useat jäsenvaltiot katsoivat lokakuun OSA-neuvostossa, että neuvoston ja EP:n hyväksymää oikeusperustaa ei ole syytä muuttaa. Suomi jakaa tämän kannan.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asian esittelijöiksi Euroopan parlamentissa on nimetty Ingeborg Grässle (DE, EPP) ja Juan Fernando López Aguilar (ES, S&D). Vastuuvaliokunnat ovat LIBE (Civil Liberties, Justice and Home Affairs) ja CONT (Budgetary Control).

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjettä 20.2.2015 on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 16. – 18.2.2015.

U-jatkokirjettä 17.11.2014 on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 11. – 13.11.2014.

U-jatkokirjettä 16.5.2013 on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 13. – 16.5.2013.

U-kirjelmää (U 57/2012 vp.) on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 3. – 7.9.2012.

Eduskuntakäsittely

U 57/2012 vp

LaVL 9/2012 vp

U-jatkokirje 1. OM 16.05.2013 vp (OM2013-00134 ja OM2013-00118)

LaVL 7/2013 vp

U-jatkokirje 2. OM 17.11.2014 vp (OM2014-00387 ja OM2014-00388)

LaVL 19/2014 vp

U-jatkokirje 3. OM 20.02.2015 vp (OM2015-00082 ja OM2015-00084)

LaVL 24/2014 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiivin mukaisista rikoksista säännellään rikoslain 29 luvussa, joka sisältää säännökset rikoksista julkista taloutta vastaan (mm. veropetos, avustuspetos). Lisäksi rikoslain 32 luku sisältää rahanpesua koskevat säännökset ja 16 sekä 40 luku lahjontarikoksia koskevat säännökset.

Suurin osa direktiivin kriminalisointisäännöksistä vastaa yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen määräyksiä. Tietyt kriminalisointisäännökset ovat uusia suhteessa yleissopimukseen ja sen pöytäkirjoihin. Tällainen on velvollisuus kriminalisoida epärehellinen toiminta julkisissa hankinnoissa (4 artiklan 1 kohta) ja varojen väärinkäyttöä koskeva säännös (4 artiklan 4 kohta). Julkisia hankintoja koskeva säännös saattaa toteutuessaan edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Varojen väärinkäyttöä koskevan säännöksen kannalta merkityksellinen on erityisesti virkamiehen määritelmä (4 artiklan 5 kohta). Puheenjohtajavaltion ehdotuksen mukaan kansallisten parlamenttien jäsenet rinnastetaan virkamiehiin. Kansanedustajia ei voida tuomita rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaisesta virka-aseman väärinkäyttämisestä, joka muilta osin täyttäisi varojen väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen. Sen sijaan myös kansanedustajat voidaan tuomita rikoslain 36 luvun 5 §:ssä tarkoitettusta luottamusaseman väärinkäytöstä, joka ainakin osaksi täyttää varojen väärinkäyttöä

koskevan kriminalisointivelvoitteen. Kansanedustajan rikosoikeudellista vastuuta rajoittaa joka tapauksessa perustuslain 30 §:n säännös kansanedustajan koskemattomuudesta. Muilta osin kansallinen lainsäädäntö täyttää direktiivin mukaiset kriminalisointivelvoitteet.

Toteutuessaan Euroopan parlamentin ehdottama viiden vuoden enimmäisrangaistuksen vähimmäistaso korottaisi useiden rikoslaissa säädettyjen rikosten kuten törkeän veropetoksen, törkeän avustuspätkoksen, törkeän lahjuksen antamisen ja ottamisen sekä törkeän virka-aseman väärinkäyttämistä koskevien enimmäisrangaistusten vähimmäistasot neljästä vuodesta viiteen vuoteen vankeutta. Järjestäytyneessä rikollisryhmässä tehtyjä tekoja koskeva velvoite kymmenen vuoden enimmäisrangaistuksesta tarkoittaisi merkittävää muutosta kansalliseen lainsäädäntöön.

Vanhentumisesta säädetään rikoslain 8 luvussa. Syyteoikeus vanhentuu 1 §:n mukaan pääsääntöisesti kahden ja kahdenkymmenen vuoden välillä riippuen siitä, mikä on rikoksesta säädetty ankarin rangaistus. Syyteoikeus esimerkiksi veropetoksen, avustuspätkoksen sekä useiden muiden normaalimuotoisten tekojen ollessa kyseessä vanhenee viidessä vuodessa. Törkeiden tekemuotojen osalta vanhentumisaika on kymmenen vuotta. Luvun 10 § sisältää säännöksen tuomitun rangaistuksen raukeamisesta. Sen mukaan määräaikaisen vankeusrangaistuksen täytäntöönpano raukeaa pääsääntöisesti viiden ja 20 vuoden välillä riippuen siitä, kuinka pitkä tuomittu vankeusrangaistus on. Täytäntöönpano raukeaa kymmenessä vuodessa, jos rangaistus on yli vuoden ja enintään neljä vuotta.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Viimeksi mainitun kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Taloudellisten etujen suojaamista koskeva rikoslainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiivin vaikutuksia Suomen viranomaisten eli lähinnä esitutkinta- ja syyttäväviranomaisten sekä tuomioistuinten toimintaan voidaan pitää vähäisinä, koska lähes kaikki ehdotuksen rangaistavaksi säädettävät teot on jo nykyisin Suomen lainsäädännössä säädetty rangaistaviksi. Vaikutukset, joita ALV-petosten sisällyttämisellä direktiivin soveltamisalaan olisi, ovat vielä arvioitavana.

Rangaistusten enimmäisrangaistusten vähimmäistasojen korottaminen eri rikoslajeissa nostaisi todennäköisesti rangaistusten pituuksia. Tosin tapauksia voidaan arvioida olevan vähän.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Direktiivi vaikuttaa myös neuvoteltavana olevan Euroopan syyttäjänvirastoa koskevan asetuksen sisältöön. Todennäköistä on, että asetuksen soveltamisala ja syyttäjänviraston toimivalta tulisivat määritellyiksi direktiivin perusteella.

Asiakirjat

14281/15 DROIPEN 149 JAI 877 GAF 51 FIN 784 CADREFIN 76 CODEC 1546
(Coreper-asiakirja 24.11.2015)

13590/15 (CATS-komitean kokouksessa 11.11.2015 käsitelty asiakirja)
13219/15 (DROIPEN-kokouksessa 28.10.2015 käsitelty asiakirja)
8604/15 (PJ-valtion ehdotus kokonaiskompromissiksi 7.5.2015)
9024/14 (Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kanta)
10729/13 (neuvoston yleisnäkemys)
12683/12 (komission alkuperäinen direktiiviehdotus)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Sampo Brander, lainsäädäntösihteeri, oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto, rikos- ja prosessioikeuden yksikkö, sampo.brand@om.fi, puh. 029 51 50199 / 050-342 5512
Katariina Jahkola, katariina.jahkola@om.fi, puh. 029 51 50256
Lena Andersson, lana.andersson@om.fi, puh. 029 51 50244
Lauri Rautio (EUE), lauri.rautio@formin.fi, puh. +32 22 87 8611 / +32 47 35 36 766

EUTORI-tunnus

EU/2012/1254

Liitteet**Viite**

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2015-00434

LAVO

Jahkola Katariina

23.11.2015

Asia

EU/OSA/Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskeva asetusehdotus

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

U 64/2013 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajiston tarkoituksena on saavuttaa osittainen yleisnäkemyks tietyistä Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskevan asetusehdotuksen artikloista (17-23, 28a, 36). Näiden osalta keskeisimmät avoinna olevat kysymykset koskevat jäljempänä selostettavia kysymyksiä siitä, missä määrin EPPO on toimivaltainen käsittelemään myös unionipetoksiin läheisesti liittyviä rikoksia (ns. liitännäistoimivalta). PJ:n ehdotuksesta neuvotellaan ennen neuvostoa vielä Coreperissa.

Suomen kanta

Yleisesti voidaan todeta, että asetusehdotusta koskevat neuvottelut ovat Suomelle ongelmallisten kysymysten osalta kehittyneet myönteiseen suuntaan. Suomi ei ole kuitenkaan vielä valmis ottamaan lopullista kantaa asetusehdotuksen yksittäisten artiklojen hyväksyttävyyteen. Tämä voidaan tehdä vasta kun asetuksen koko sisältö on selvillä. Arviointiin vaikuttaa keskeisesti myös se, kuinka moni jäsenvaltio EPPO: on lopulta liittyy. Suomi katsoo, että unionin taloudellisen etujen suojaamiseksi vain sellainen EPPO voi tuottaa merkittävää lisäarvoa, johon osallistuu mahdollisimman monta jäsenvaltiota.

Liitännäistoimivalta

Suomi tukee puheenjohtajiston pyrkimyksiä saada liitännäistoimivallan osalta kompromissiratkaisu, jossa eri jäsenvaltioiden huolenaiheet on mahdollisimman tasapainoisella tavalla pyritty ottamaan huomioon. Suomi pitää tärkeänä myös sitä, että neuvoston oikeuspalvelulta (NOP) vielä varmistetaan se, että tekstin sanamuoto on sopusoinnussa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86(1) artiklan oikeusperustamääräyksen kanssa. Suomella ei ole vielä lopullista kantaa siihen, voidaanko liitännäistoimivaltaa koskeva puheenjohtajiston ratkaisuehdotus hyväksyä. Neuvostolle esitettävän tekstiehdotuksen lopulliseen sanamuotoon saattaa tulla vielä muutoksia.

Muut artiklat

Suomella ei ole erityisiä ongelmia muiden neuvostoon vietävien artiklaehdotusten kanssa. Neuvotteluissa tulisi vielä pyrkiä varmistumaan siitä, että asetusehdotuksen johdanto-osaan saadaan lisättyä kappale liittyen kansallisiin toimivaltajärjestelyihin esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välillä. EPPO:n vaikutus Suomen voimassa olevaan järjestelmään tältä osin on ollut yksi keskeinen asetusehdotuksen eduskuntakäsittelyssä esille noussut kysymys. Kaiken kaikkiaan tekstiehdotus on neuvottelujen kuluessa muuttunut myönteiseen suuntaan mahdollistaessaan sen, että valtuutetun syyttäjän asema on sovitettavissa Suomen esitutkintajärjestelmään ilman, että tutkinnan johtoa koskevia toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä on tarpeen muuttaa.

Pääasiallinen sisältö

Liitännäistoimivalta

Liitännäistoimivalta tarkoittaa tilannetta, jossa EPPO olisi valmisteltavana olevassa niin sanotussa unionipetosdirektiivissä (U 57 /2012 vp) säänneltyjen EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten (niin sanotut PIF-rikokset) lisäksi toimivaltainen tietyn edellytyksin käsittelemään myös näihin rikoksiin läheisesti liittyvät rikokset. Sekä laki- että hallintovaliokunta ovat pitäneet liitännäistoimivaltaa ongelmallisena ja kiinnittäneet huomiota erityisesti sen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. On pidetty tärkeänä ennen muuta sitä, etteivät asetusehdotuksen liitännäistoimivaltaa koskevat säännökset ole ristiriidassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklan 1 kohdan kanssa.

Suomi on aikaisemmin neuvotteluissa esittänyt vaihtoehdoksi liitännäistoimivallalle niin sanottua kaksoishatutusmallia, jonka mukaan asetuksessa EPPO:n toimivalta rajattaisiin unionipetosdirektiivissä tarkoitettuihin rikoksiin. Liitännäisrikokset puolestaan käsiteltäisiin kansallisesti siten, että EPPO:n tehtäviä jäsenvaltiossa hoitava valtuutettu syyttäjä toimisi niiden osalta ”kansallisen hatun” alla. Lähtökohtana asetusehdotuksessa muutoinkin on kaksoishatutusmalli eli se, että valtuutettu syyttäjä voi hoitaa myös kansallisia syyttäjätehtäviä. Kaksoishatutusmalli ratkaisuna liitännäistoimivaltaan ei kuitenkaan ole saanut riittävästi neuvotteluissa kannatusta. Suomi on toisaalta pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että Suomen huolenaiheet otetaan muutoin liitännäistoimivallan määrittelyssä huomioon.

Liitännäistoimivalta on keskeisesti ollut esillä viime vaiheen neuvotteluissa. Viimeisimmän tekstiehdotuksen mukaan artiklassa 17(2) edellytetään, että liitännäisrikoksen tulee erottamattomasti (”inextricably”) liittyä PIF-rikokseen. Mainittua kriteeriä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ja EU-tuomioistuin ovat soveltaneet eräissä ns. *ne bis in idem* periaatetta koskeissa ratkaisuisaan koskien saman teon (”same offence”) käsitettä. EPPO:n toimivaltaan ehdotetaan sisällytettäväksi osallistuminen rikollisjärjestön toimintaan silloin kun rikollisjärjestö on perustettu EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten tai niiden kaltaisten rikosten tekemiseksi.

Liitännäistoimivaltaa määritellään myös artiklassa 20(3), joka koskee toimivallan käyttämistä. Viimeisimmän tekstiehdotuksen mukaan EPPO:n olisi kyseisen säännöksen mukaan pidättäydyttävä käyttämästä toimivaltansa minkään 17 artiklassa tarkoitetun rikoksen osalta, jos PIF-rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on liitännäisrikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta alhaisempi tai jos rikoksesta todennäköisesti EU:lle aiheutuva vahinko ei ylitä jäsenvaltiolle aiheutuvaa vahinkoa. Tällöin siis, jos liitännäistoimivallan edellytykset eivät täyty, toimivalta myös PIF-rikoksen osalta olisi

kansallisilla viranomaisilla. Artiklan 20(3) lopullisesta sanamuodosta käydään vielä neuvotteluja.

Vielä liitännäistoimivaltaan liittyy se, että toimivalta ratkaista niihin liittyvät erimielisyydet olisi 20(5) artiklan mukaan kansallisilla viranomaisilla. Eduskunnassa sekä laki- että hallintovaliokunta ovat pitäneet tärkeänä, että toimivalta näissä tilanteissa säilyy kansallisilla viranomaisilla.

NOP on aikaisemmin esittänyt kirjallisen lausunnon EPPO:n liitännäistoimivallasta, jossa se on tietysti kriteerein katsonut, että liitännäistoimivalta on SEUT 86(1) artiklan mukainen. NOP on ollut mukana myös viime vaiheen neuvotteluissa. Sillä on keskeinen rooli sen varmistamisessa, että liitännäistoimivallan määrittelyssä päädytään ratkaisuun, joka ei ole ristiriidassa SEUT 86(1) artiklan oikeusperustamääräyksen kanssa. NOP on kiinnittänyt huomiota muun muassa sen varmistamiseen, että perussopimuksen tavoite voidaan EU-oikeudellisen tehokkuusperiaatteen mukaisesti riittävän tehokkaasti toteuttaa ("effet utile"-periaate).

Toimivallanjakoa koskevana muutoksena asetusehdotukseen on vielä lisätty nimenomainen mahdollisuus EPPO:n keskustasolla toimivan pysyvän jaoston päätöksellä siirtää asia kansallisille viranomaisille tilanteessa, jossa rikoksella todennäköisesti aiheutettu vahinko on vähemmän kuin 100.000 euroa eikä tapauksista ole sen vakavuus tai käsittelyn monimutkaisuus huomioon ottaen tarpeen käsitellä unionin tasolla (28a artiklan 2a kohta). EPPO:n toimivallan käyttö muutoin aikaisemmissa jatkokirjelmissä selostetun mukaan perustuu niin sanottuun otto-oikeuteen. EPPO:lla toisin sanoen ei ole yksinomaista toimivaltaa käsitellä asetuksen soveltamisalaan tulevia rikoksia; jos EPPO ei otto-oikeuttaan käytä, tapauksen tutkinta jää kansallisille viranomaisille.

Tutkinnanjohtajuus

Kansallisiin toimivaltajärjestelyihin esitutkinnan järjestämisen suhteen neuvotteluissa on jo aikaisemmin päädytty teksti tekstimuotoiluun, joka ei edellytä, että EPPO:n tehtäviä jäsenvaltioissa hoitavan valtuutetun syyttäjän olisi muodollisesti oltava tutkinnanjohtaja EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikoksia tutkittaessa. Tutkinnanjohtajuuden sijaan artikkelissa 12(1) käytetään ilmaisua "shall be responsible for the investigations and prosecutions." Tutkinnan toteuttamisen osalta asetusehdotukseen on myös lisätty viittauksia kansalliseen lakiin, erityisesti artiklaan 23, joka koskee tutkinnan suorittamista. Mainitun artiklan 1 kohdassa viitataan kansalliseen lakiin tutkintatoimien suorittamisen sekä ohjeiden noudattamisen osalta. Myös kiireellisten toimenpiteiden sekä niistä informoimisen osalta kohtaan 2 on lisätty viittaukset kansalliseen lakiin.

Kaiken kaikkiaan asetusehdotuksen artikloista ei seuraa velvoitetta muuttaa tutkinnanjohtoa koskevia kansallisia toimivaltajärjestelyjä syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä. Lakivaliokunta on lausunnossaan LaVL 1/2015 vp katsonut, että tästä tulkinnasta tulisi pyrkiä saamaan kirjaus vähintään asetuksen johdanto-osaan.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 86(1) artikla, erityinen lainsäätämisyjärjestys (neuvoston yksimielisyys, Euroopan parlamentin kuuleminen) sekä määräykset tiiviimmästä yhteistyöstä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa asetusehdotuksen vastuuvaliokunta on LIBE-valiokunta.

Kansallinen valmistelu

U-kirje ja U-jatkokirjeet oikeus- ja sisäasiat-jaostokäsittely.

Eduskuntakäsittely

U 64/2013 vp, LaVL 23/2013 vp, HaVL 26/2013 vp, SuVL 1/2013 vp, LaVL 11/2014 vp, HaVL 15/2014 vp, LaVL 1/2015 vp, HaVL 1/2015 vp.

Ennen asetusehdotuksen julkaisemista Suomen suhtautumista EPPO:on on eduskunnassa käsitelty E-asiana E 167/2012 vp, LaVL 2/2013 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kuvattu U-kirjeessä.

Taloudelliset vaikutukset:

EPPO:n avulla olisi mahdollista puuttua unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin nykyistä tehokkaammin ja siten vähentää niistä unionille ja jäsenvaltioille aiheutuvia taloudellisia tappioita. EU:n taloudellisten etujen suojaaminen nykyistä tehokkaammin on kaikkien jäsenvaltioiden ja erityisesti ns. EU:n nettomaksajien intressien mukaista. Se, kuinka tehokkaasti EPPO:n avulla pystyttäisiin näihin rikoksiin puuttumaan, riippuu monesta tekijästä, kuten siitä, kuinka moni jäsenvaltio EPPO:on liittyy, EPPO:n rakenteesta sekä siitä, kuinka toimivat säännökset saadaan aikaiseksi muun muassa suhteessa jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin. Keskeistä on se, miten tehokkaasti rikoksia saadaan paljastettua ja selvitettyä jäsenvaltioissa.

Komissio on julkaissut ehdotuksesta vaikutusarvion SWD(2013) 274 final. EU:n vuotuinen talousarvio on kooltaan noin 1% EU-maiden yhteenlasketusta BKT:sta ja se on vuodelle 2015 noin 145 mrd euroa. Komission vaikutusarviointiaineiston mukaan tarkkoja tilastoja unionin budjettiin kohdistuvien petosten rahallisesta arvosta ei ole saatavissa. Vaikutusarviointiaineiston mukaan tämä selittyy osaksi sillä, että valtaosa EU-budjetista käytetään jäsenvaltioissa, joissa yhtenäistä tilastointikäytäntöä ei ole. Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten aiheuttamien taloudellisten menetysten arviointi on osoittautunut hankalaksi myös siksi, että osa unionipetoksista jää pimentoon. Lisäksi osa (väärinkäytökset) käsitellään hallinnollisessa menettelyssä. Vaikutusarviointiaineistossa esitellään mm. kolmen tason skenaariot maatalous- ja rakennerahastoihin kohdistuvien petosten arvioimiseksi. Alhaisen riskin skenaariossa maatalous- ja rakennerahastoihin voi kohdistua vuosittain 4,1 miljardin euron vahinko. EU:n tuloihin on arvioitu kohdistuvan vuositasona noin miljardin euron vahinko. Käytettävissä olevien tietojen epätarkkuuden takia komission vaikutusarviointiaineistossa lähdetään oletuksena kuitenkin siitä, että vuosittain noin 3 miljardia euroa on vaarassa joutua petoksen kohteeksi. Vaikutusarvioinnissa esitetään myös arvioita EPPO:n perustamisesta seuraavasta taloudellisesta hyödystä. Hyödyt seurasivat erityisesti siitä, että unionipetokset saataisiin nykyistä useammin syytteeseen ja tuomittua, rikoshyötyä palautettua sekä siitä, että rikoksia saataisiin myös ennaltaehkäistyä.

EPPO:n perustamisesta syntyy mm. henkilöstön palkkaamisesta aiheutuvia kustannuksia sekä kiinteistö- ja tietohallintokuluja. Komission asetusehdotuksen lähtökohtana on ollut,

että EPPO perustettaisiin siirtämällä virastoon henkilöstöä hallinnolliselta petoksantorjuntavirastolta OLAF:lta. Myös Eurojustin resursseja ja tietojärjestelmiä olisi tarkoitus hyödyntää.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Osa kansallisista parlamenteista jätti vuoden 2013 syksyllä toissijaisuushuomautuksen EPPO:sta, mikä johti niin sanotun keltaisen kortin tilanteeseen. Huomautuksen jättäneiden parlamenttien mukaan asetusehdotus tai jotkut sen kohdat eivät edellyttäisi EPPO:n perustamista, vaan jäsenvaltioiden toimenpiteet olisivat riittäviä. Komissio ei keltaisen kortin johdosta muuttanut ehdotustaan. Suomen eduskunta ei toissijaisuushuomautusta tehnyt, mutta näki kuitenkin komission ehdotuksessa useita ongelmakohtia. Tekstiehdotusta on neuvottelujen kuluessa muutettu puheenjohtajavaltioiden ehdotuksilla.

Tämänhetkisten tietojen mukaan Yhdistynyt kuningaskunta ja Tanska eivät tule osallistumaan EPPO:n perustamiseen. On vielä epäselvää, kuinka laajalti muut jäsenvaltiot tulevat EPPO:on mukaan. Jos asetusehdotuksesta ei neuvostossa päästä yksimielisyyteen, vähintään 9 jäsenvaltiota voi käynnistää tiiviimmän yhteistyön vaiheen EPPO:n perustamiseksi SEUT 86 artiklan ja muiden tiiviimpää yhteistyötä koskevien SEUT:n säännösten mukaisesti.

Asiakirjat:

14280/15 EPPO 45 EUROJUST 194 CATS 115 FIN 783 COPEN 316 GAF 50
COM (2013)534 final (komission alkuperäinen ehdotus)
8904/15 JUR 319 JAI 308 EPPO 29 EUROJUST 109 CATS 54 FIN 358 COPEN 132
INST 162 (neuvoston oikeuspalvelun lausunto)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katariina Jahkola, katariina.jahkola@om.fi, p. 02951 50246
Sampo Brander, sampo.brander@om.fi
Hannele Taavila, hannele.taavila@intermin.fi
Jenni Juslen, jenni.juslen@poliisi.fi
Jere Lumme, jere.lumme@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2013/0573

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2015-00431

LAVO Kemppainen Outi

20.11.2015
JULKINEN

Asia

EU/OSA; Ehdotukset neuvoston asetukseksi aviovarallisuussuhteista ja rekisteröityjen parisuhteiden varallisuussuhteista

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

U 8/2011 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa on tarkoitus hyväksyä poliittinen yhteisymmärrys asetusehdotuksista.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä asetusehdotukset.

Pääasiallinen sisältö

Kokonaisuuteen liittyy kaksi erillistä asetusehdotusta, jotka sisältävät kansainvälisen yksityisoikeuden säännöksiä aviopuolisoiden ja rekisteröidyn parisuhteen osapuolten varallisuussuhteista. Asetuksia sovellettaisiin muun muassa puolisoiden omaisuuden jakamiseen parisuhteen purkauduttua, kun tapauksella on liittymiä useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon.

Asetusehdotuksissa ehdotetaan säännöksiä siitä, minkä jäsenvaltion tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään varallisuussuhdetta koskevan asian ja minkä valtion lakia siihen sovelletaan. Lisäksi asetusehdotuksissa säädetään varallisuussuhteita koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta toisissa jäsenvaltioissa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 67 artikla 4 kohta ja 81 artiklan 3 kohta / yksimielisyys neuvostossa, Euroopan parlamentin kuuleminen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokuntana Euroopan parlamentissa on JURI-valiokunta, jossa esittelijänä on Alexandra Thein. Valiokunta hyväksyi asetusehdotuksia koskevat mietintönsä kokouksessaan 10.9.2013.

Kansallinen valmistelu

U-kirjelmää valmisteltaessa asetusehdotukset olivat lausuntokierroksella. Luonnokset U- ja U-jatkokirjelmiksi on käsitelty oikeudelliset kysymykset – jaostossa (jaosto 35) kirjallisessa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

Asetusehdotuksista on informoitu eduskuntaa U-kirjeellä toukokuussa 2011 ja jatkokirjeillä marraskuussa 2013 ja marraskuussa 2015. Lakivaliokunta on antanut asiasta lausunnot LaVL 11/2011 vp ja LaVL 25/2013 vp.

Asetusehdotuksia käsiteltiin OSA-neuvoston kokouksissa 6.-7.12.2012 ja 4.-5.12.2014. Kokousten yhteydessä käsiteltiin poliittisia suuntaviivoja neuvotteluille ja neuvottelutilannetta. Eduskunta on saanut niistä tiedon.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Käsitelty vuonna 2011 U-kirjelmässä, jonka yhteydessä on pyydetty myös lausunto Ahvenanmaan maakuntahallitukselta. Ahvenanmaalla ei ole toimivaltaa asetusten soveltamisalalla, eivätkä asetukset vaikuta Ahvenanmaan maanhankintalain säännöksiin.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio on tehnyt ehdotuksista vaikutusarvioinnin, joka löytyy asiakirjasta SEC(2011) 327 lopullinen. Suomessa asetusten hyväksymisestä ei aiheudu taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Neuvotteluissa vaikeaksi on osoittautunut varallisuussuhteita koskevan sääntelyn suhde siihen, että kaikissa jäsenvaltioissa ei ole rekisteröidyn parisuhteen käsitettä ja siihen, että myös rekisteröidyn parisuhteen ja avioliiton käsitteissä on eroavuuksia.

Erityisen herkeksi on koettu aviovarallisuusasetusta koskevan ehdotuksen 5b1 artiklan (Vaihtoehtoinen toimivalta) toimivallan luopumista koskeva säännös ja 27a artikla (Perusoikeudet) sekä vastaavat artiklat rekisteröityjä parisuhteita koskevassa asetusehdotuksessa (5b artikla ja 22a artikla). Eräät jäsenvaltiot ovat pelänneet asetusehdotusten johtavan siihen, että ne velvoittaisivat tunnustamaan oikeussuhteen, jota niiden kansallisessa laissa ei tunneta. Toiset jäsenvaltiot ovat puolestaan olleet huolissaan siitä, että jäsenvaltio voisi kieltäytyä ottamasta käsiteltäväksi aviovarallisuusasiaa, jos sen lainsäädäntö ei tunne varallisuusasian taustalla olevaa parisuhdetta.

Suomen kannalta näitä säännöksiä ei ole pidetty ongelmallisena. Suomen näkemyksen mukaan siitä riippumatta, onko asetuksissa asiasta erityistä säännöstä, jäsenvaltio ratkaisee kansallisen lakinsa mukaan esikysymyksenä sen, tunnustaako se

varallisuusasian taustalla olevan ulkomaisen oikeussuhteen eli rekisteröidyn parisuhteen tai avioliiton. Varallisuutta koskevaa päätöstä ei ole näin ollen saatavissa sellaisen valtion tuomioistuimesta, jonka oikeusjärjestyksen mukaan ulkomaista avioliittoa tai rekisteröityä parisuhdetta ei tunnusteta.

Asiakirjat

Asetusehdotukset 14124/15 JUSTCIV 264 ja 14125/15 JUSTCIV 265

14191/15 JUSTCIV 268

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM, lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen, puh. 02951 50260

OM, lainsäädäntöneuvos Salla Silvola, puh. 02951 50314

EUTORI-tunnus

EU/2011/0858

Liitteet**Viite**

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2015-00433

LAVO

Arenmaa Katja

20.11.2015

Asia

EU/OSA; Maahanmuuttokriisi: oikeudellinen yhteistyö ja muukalaisvihan torjuminen; toimenpiteiden seuranta

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Neuvostossa saadaan puheenjohtajan esitys maahanmuuttokriisin oikeudelliseen yhteistyöhön sekä muukalaisvihan torjuntaan liittyvien toimien tilanteesta. Oikeusministerit keskustelivat lokakuun OSA-neuvostossa maahanmuuttokriisistä ja erityisesti ihmissalakuljetuksen ja vihapuheen torjumisesta oikeusviranomaisten toimenpitein. Puheenjohtajan asiakirjassa esitetyt toimet liittyivät erityisesti syyttäjien rajat ylittävään yhteistyöhön, Eurojustin hyödyntämiseen, kolmansien valtioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön sekä vihapuheen torjumiseen. Vihapuheen torjumista käsitellään joulukuun OSA-neuvostossa omana asiakohtanaan.

Suomen kanta

Suomi ottaa tiedoksi puheenjohtajan esityksen toimenpiteiden seurannasta.

Suomi katsoo, että oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten tehokasta yhteistyötä tarvitaan, jotta maahanmuuttokriisiin liittyviin ilmiöihin kuten laittoman maahantulon järjestämiseen voidaan tehokkaasti puuttua ja rikoksiin syyllistyneet saadaan oikeuden eteen ja tuomittua. Suomelle on tärkeää, että ihmissalakuljetusverkostoihin pyritään puuttumaan vahvasti ja että ihmissalakuljettajilta pyritään ottamaan pois rikoksella saatu taloudellinen hyöty. On hyvä, että ihmiskaupan ja -salakuljetuksen vastaiset toimenpiteet ovat yksi Vallettan muuttoliikehuippukokouksessa hyväksytyn toimintasuunnitelman prioriteeteista.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtaja tulee kokouksessa antamaan katsauksen lokakuun OSA-neuvostossa käsiteltyjen toimenpiteiden ajankohtaisesta tilanteesta.

Lokakuun OSA-neuvostossa käsitellyssä puheenjohtajan asiakirjassa esitetään lukuisia konkreettisia keinoja edistää oikeusviranomaisten yhteistyötä maahanmuuttokriisin käsittelemiseksi, keskittyen erityisesti toimiin, jotka liittyvät syyttäjien rajat ylittävään yhteistyöhön, Eurojustin asemaan, kolmansien maiden kanssa tehtävään yhteistyöhön sekä vihapuheeseen. Koska vihapuheen torjumista käsitellään joulukuun OSA-

neuvostossa erillisenä asiakohtana, tässä perusmuistiossa käsitellään erityisesti puheenjohtajan asiakirjaan kirjattuja toimenpiteitä ihmissalakuljetuksen torjumiseksi.

Eurojustin osalta puheenjohtajan asiakirjassa kannustetaan jäsenvaltioita ensinnäkin osoittamaan yksi tai useampi yhteyshenkilö salakuljetuksen rajat ylittävien aspektien koordinointiin uuteen ihmissalakuljetusta koskevia kysymyksiä varten perustettavaan temaattiseen ryhmään. Uusi työryhmä on aloittanut työnsä ja Eurojustin puitteissa selvitetään jäsenvaltioiden käytännön toimijoilta ihmissalakuljetusjuttuihin liittyviä oikeudellisia haasteita.

Eurojust osallistuu ns. hotspotteihin ja koordinoi työnsä relevanttien EU-virastojen kanssa. Puheenjohtajan asiakirjan mukaan Eurojustin tulisi käyttää kolmansissa maissa olevia yhteyspisteitä ihmissalakuljetuksen ehkäisemistä koskevan yhteistyön helpottamiseksi, sekä osoittaa yhteyspisteet myös Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan ns. MENA-maihin. Myös Eurojustin mahdollisuutta yhteyshenkilöiden vastaanottamiseksi maahantulijoiden tulomaista ja/tai läpikulkumaista tulisi tarkastella. Eurojustilla olisi myös mahdollisuus lähettää yhteyshenkilöitä yhteen tai useampaan kolmanteen maahan, jonka kanssa ihmissalakuljetusta koskevaa yhteistyötä tulisi parantaa. Eurojustia kehoitetaan tekemään tätä koskeva perinpohjainen arviointi, sekä toimittamaan komissiolle kustannusarvio eri vaihtoehtoista.

Puheenjohtajan asiakirjassa kannustetaan myös oikeusviranomaisia perustamaan lisää yhteisiä tutkintaryhmiä, jotka ovat Eurojustin pääasiallinen yhteistyön ja tiedonvaihdon työkalu ihmissalakuljetusta koskevissa tapauksissa. Tämän lisäksi Eurojustin tulisi tarkastella pikaisesti mahdollista rooliaan EU NAVFOR MED -yhteistyössä.

Yhteyshenkilöiden tapaamista on ehdotettu järjestettäväksi vielä kuluvan vuoden puolella Turkissa, sekä myöhemmin mahdollisesti muissa relevanteissa maissa.

Puheenjohtajan asiakirjassa ehdotetaan Euroopan oikeudellisen koulutusverkoston (EJTN) ottavan tarkasteluun, miten syyttäjien ja tuomareiden koulutus ihmissalakuljetukseen liittyvissä kysymyksissä olisi hyödyllisintä järjestää. Lisäksi komissio haluaa varmistua siitä, että Länsi-Balkanin maat pystyvät käyttämään täysimääräisesti hyväkseen mahdollisuuttaan osallistua EJTN:n toimintaan, sekä tutkia mahdollisuutta laajentaa koulutukseen osallistumista MENA-maihin.

Osa joulukuun 2015 EU:n jäsenvaltioiden syyttäjäviranomaisten yhteisen konsultatiivisen foorumin tapaamisesta on tarkoitus omistaa ihmissalakuljetuksen vastaisille kysymyksille.

Puheenjohtajan asiakirjassa kiinnitetään huomiota myös lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojeluun. Erityiset sukupuolisidonnaiset tarpeet tulisi huomioida menettelyjen kaikissa vaiheissa. Jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tulisi olla valmiina osoittamaan tarpeelliset resurssit, jotta lasten suojelu pystytään turvaamaan lisääntyneestä työtaakasta huolimatta. Tässä yhteydessä komission ja jäsenvaltioiden pitäisi hyödyntää EU-rahoituksen optimaalinen käyttö koko maahanmuutto- ja turvapaikkaketjussa.

Euroopan ja Afrikan maiden yhteisessä Vallettan muuttoliikehuippukokouksessa (11.-12.11.2015) ihmiskaupan ja –salakuljetuksen vastaiset toimenpiteet määriteltiin yhdeksi viidestä prioriteettialasta ja kokouksessa hyväksyttiin konkreettinen toimintasuunnitelma prioriteettien toteuttamiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

OSA-neuvoston 3.-4.12.2015 valmistelu EU-ministerivaliokunnassa 27.11.2015.

Eduskuntakäsittely

Komission 27.5.2015 antamasta EU:n ihmissalakuljetuksen vastaisesta toimintasuunnitelmasta on annettu valtioneuvoston E-kirje 26/2015.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ihmissalakuljetusta koskevat muun muassa rikoslain 17 luvun 8 ja 8 a §:n säännökset laittoman maahantulon järjestämisestä.

Taloudelliset vaikutukset

Lokakuun OSA-neuvostossa käsitelystä puheenjohtajan asiakirjasta ei suoraan seuraa taloudellisia vaikutuksia, mutta asiakirjassa nimetyillä toimenpiteillä tulee olemaan vaikutusta mm. Eurojustin budjettiin. Näitä vaikutuksia ei ole tähän mennessä eritelty.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Puheenjohtajan asiakirjaa ei ole jaettu.
Puheenjohtajan esitykset sisältyvät lokakuun OSA-neuvostossa käsiteltyyn asiakirjaan 12372/15.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM/ Katja Arenmaa, p. 02951 50504, Eeva Aittoniemi, Leena Kuusama, Ville Hinkkanen, Sari Piironen, Yrsa Nyman
VKSV/ Raija Toiviainen
SM/ Riikka Rytönen
LVM/ Elina Thorström

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

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2015-00439

LAVO

Mäkinen Jussi(OM)

23.11.2015

Asia

EU/OSA; Taistelu verkossa esiintyvien vihapuheiden torjumiseksi

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeusministerit keskustelevat internetissä esiintyvän vihapuheen torjunnasta. Keskustelujen pohjaksi tarkoitettua puheenjohtajan asiakirjaa ei ole vielä tässä valmisteluvaiheessa jaettu jäsenmaille. Internetissä esiintyvä vihapuhe ja sen torjuminen on ollut syksyn aikana keskusteltavana useissa tapahtumissa. Nyt käytävä oikeusministereiden keskustelu on jatkoa lokakuun OSA-neuvostossa käydylle keskustelulle vihapuheen torjumisesta oikeusviranomaisten toimenpitein. Lokakuun OSA-neuvoston seurantatoimenpiteenä komissio järjesti 23.11.2015 koordinaatiokokouksen, jossa muutamat jäsenvaltiot esittelivät yhteistyötään internet-palvelun tarjoajien kanssa vihapuheen torjumiseksi.

Suomen kanta

Suomi kannattaa EU-tason keskustelua internetissä esiintyvän vihapuheen torjumiseksi. Vihapuhe luo yleistä turvattomuuden ilmapiiriä. Internetissä tapahtuvan vihapuheen torjuminen edellyttää tasapainoa niin, että samalla kunnioitetaan ilmaisun- ja yhdistymisvapauden perusoikeuksia. Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapauden käyttöön liittyy kuitenkin paitsi vapautta, myös vastuuta. Niin julkiseen keskusteluun kuin internetissä käytävään keskusteluun osallistuvien voidaan edellyttää kunnioittavan toisten henkilöiden ihmisarvoa.

Poliittisilla päättäjillä, medially, kansalaisjärjestöillä sekä yksityisillä internetpalveluntarjoajilla on kullakin keskeinen rooli internetissä esiintyvät vihapuheen torjumisessa ja tunnistamisessa sekä myönteisen asenneilmapiirin ja toimintatapojen vahvistamisessa. Vuonna 2014 annetussa valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa korostetaan sitä, että nuorten toimintaa vihapuhetta ja väkivaltaa vastaan edelleen lisätään ja tuetaan. On tärkeää vahvistaa toimenpiteitä, joilla ehkäistään ja tunnistetaan erityisesti etnisiin ja muihin vähemmistöihin sekä tyttöihin ja naisiin kohdistuvaa vihapuhetta ja häirintää muun muassa sosiaalisessa mediassa. Tutkimusten mukaan opettajilla on keskeinen tehtävä vihapuheen torjunnassa, sillä kouluissa voidaan opettaa kriittistä ajattelua ja medialukutaitoa.

Keskeisin keino, jolla lainvalvontaviranomaiset voivat vaikuttaa vihapuheeseen, on paljastaa ja tutkia tehokkaasti viharikokset ja saattaa rikolliset vastuuseen teoistaan. Suomessa poliisin yhteistyö keskeisten internet-palvelun tuottajien kanssa toimii hyvin ja sitä kehitetään edelleen.

Pääasiallinen sisältö

EU-tason keskustelua internetissä esiintyvistä vihapuheista ja sen torjumisesta on käyty kuluvan syksyn aikana useissa eri yhteyksissä.

EU-jäsenmaiden oikeusministerit keskustelivat OSA-neuvostossa 8.-9.10.2015 vihapuheen torjumisesta oikeusviranomaisten keinoin. OSA-neuvostossa käydyssä keskustelun pohjaksi jaetussa puheenjohtajan asiakirjassa painotettiin komission vihapuhetta käsittelevän asiantuntijaryhmän työn tärkeyttä, jotta löydetään parhaita käytäntöjä vihapuheen tutkimisen ja syyttämisen tehostamiseksi. Asiakirja peräänkuulutti paremman tilannekuvan hahmottamista vihapuheesta sekä vihapuheeseen keskittyvää tiedonkeruuta. Asiakirja kannusti lisäksi tiiviimpään yhteistyöhön eri toimijoiden välillä.

Komissio järjesti lokakuun 2015 alussa korkean tason perusoikeuskonferenssin, jossa käydyssä keskustelun perusteella vihapuheen torjuminen yhteistyössä internetpalveluntarjoajien, kansalaisyhteiskunnan ja median kanssa identifioidiin yhdeksi jatkotyön avaintavoitteeksi. Konferenssin loppupäätelmät korostivat internetpalveluntarjoajien keskeistä asemaa siinä, miten voidaan tehokkaasti puuttua internetissä esiintyvään vihapuheeseen. Seurantatoimenpiteenä komissio kutsui 23.11.2015 koolle koordinaatiokokouksen, joka tähtää yhteistyön ja dialogin tiivistämiseen internetpalveluntarjoajien kanssa. Kokouksen tarkoituksena on pohtia ja kehittää hyviä käytänteitä yksityissektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssa internetissä esiintyvän vihapuheen torjumiseksi.

Rasismien ja muukalaisvihan torjumisesta on annettu myös EU-sääntelyä. Komissio julkaisi 27.1.2014 kertomuksen (COM(2014) 27 final) rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmaisujen torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2008/913/YOS täytäntöönpanosta. Komission johtopäätös oli, että useat jäsenvaltiot eivät ole saattaneet kaikkia puitepäätöksen säännöksiä kokonaan ja/tai oikealla tavalla osaksi kansallista lainsäädäntöään.

EU:n perusoikeusvirasto on vuonna 2014 perustanut työryhmän, jonka tarkoituksena on kehittää vihapuhetta koskevaa tilastointia ja tiedonkeruuta. Suomessa poliisiammattikorkeakoulu on julkaissut marraskuussa 2015 uusimman selvityksen (8/2015) poliisin tietoon tulleesta viharikollisuudesta.

Myös Suomessa on käynnissä useita kansallisia toimia, jotka pyrkivät torjumaan vihapuhetta ja selvittämään sen ilmenemistä. Syrjinnän seurantamekanismin (OM) puitteissa toteutettava vuosittainen selvitys keskittyy tänä vuonna erityisesti vihapuheen ja häirinnän ilmenemiseen ja niiden vaikutukseen eri vähemmistöryhmiin kuuluvien henkilöiden turvallisuuden tunteeseen. Poliisi on tehostanut toimiaan muun muassa verkossa esiintyvän rasismien torjumiseksi, esimerkiksi nettipoliisi-toiminnalla.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

OSA-neuvoston 3.-4.12. valmistelu EU-ministerivaliokunnassa 27.11.2015.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suomen rikoslaki ei sisällä viharikoksen tai vihapuheen määritelmää. Vihapuhetta koskevia säännöksiä sisältyy muun muassa rikoslakiin. Laissa on säädetty rangaistavaksi esimerkiksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan (11 luku 10 ja 10 a §), julkinen kehottaminen rikokseen (17 luku 1 §) ja kunnianloukkaus (24 luku 9 ja 10 §).

Rikoslain (6 luku 5 §) mukaan rangaistuksen yleisenä koventamisperusteena on rikoksen tekeminen rotuun, ihonväriin, syntyperään, kansalliseen tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustuvasta vaikuttimesta taikka niihin rinnastettavasta muusta vaikuttimesta.

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Keskustelujen pohjaksi tarkoitettua puheenjohtajan asiakirjaa ei ole jaettu jäsenmaille vielä tässä valmisteluvaiheessa.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM/Jussi Mäkinen puh. 050 573 2991, Eeva Aittoniemi, Heini Huotarinen, Ville Hinkkanen, Peter Kariuki
SM/Tarja Mankkinen

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

Oikeusministeriö

PERUSMUISTIO

OM2015-00427

LAVO

Brander Sampo(OM)

24.11.2015

Asia

OSA; Tehokkaan rikosoikeuden varmistaminen digitaaliaikana: mitä tarvitaan?

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

OSA-neuvostossa on tarkoitus pitää tilannekatsaus siitä, miten varmistetaan tehokas rikosoikeus digitaalisella aikakaudella. Näkökulmana ovat erityisesti sähköisiin todisteisiin liittyvät kysymykset. Ministereitä pyydetään ilmoittamaan prioriteeteistaan jatkotyöskentelyn osalta.

Aihetta on käsitelty Luxemburgin PJ-kauden aikana useaan otteeseen, mm. COSI-CATS-kokouksessa 22.–23.7., Luxemburgin yliopiston järjestämässä seminaarissa 15.10., puheenjohtajan ystävien kybertyöryhmässä 19.10. ja 11.11. sekä CATS-komitean kokouksessa 10.11.2015.

Perusmuistio on laadittu Coreperissa 25.11.2015 käsiteltävän asiakirjan 14369/15 pohjalta.

Suomen kanta

Suomi pitää aiheen käsittelyä tärkeänä. Digitalisaation seurauksena rikolliset voivat toimia verkossa nopeasti ja valtioiden rajat ylittäen. Samalla todistusaineisto digitalisoituu ja on entistä helpompi kätkeä tai tuhota. On tärkeää, että tähän muutokseen kyetään vastaamaan rikosoikeuden keinoin, tutkintakeinot ja oikeudellinen yhteistyö mukaan lukien. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että tietosuoja ja perusoikeuksien toteutuminen turvataan. Asiassa on siten pyrittävä löytämään tasapaino tehokkaan rikostorjunnan ja perusoikeuksien kunnioittamisen välillä.

Suomi katsoo, että tietoverkkorikoksia koskevan rajat ylittävän yhteistyön pitää jatkossakin perustua keskinäisen oikeusavun (mutual legal assistance, MLA) instrumentteihin (asiakirjan kohdat 8–12), joihin perustuvia menettelyjä tulee tehostaa ja nopeuttaa. Keskeisiä kehittämiskohteita on vastausaikojen selvä lyhentäminen. Ennen nykyisten instrumenttien mahdollista päivittämistä pitää varmistaa, että niitä hyödynnetään täysimääräisesti. Tämä koskee esimerkiksi tehokkaiden päivystysmekanismien olemista sekä poliisi- että oikeusviranomaisten käytössä. Voitaisiin myös esimerkiksi harkita kevyempiä menettelytapoja koskemaan sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät tiukasti liity perusoikeuksiin ja joiden käyttö ei edellytä tuomioistuimen lupaa. Puheenjohtajan asiakirjassa tuodaan esiin myös muita

käyttökelpoisilta vaikuttavia toimenpiteitä kuten sähköisesti välitettyjen vakiolomakkeiden kehittäminen.

Kohdat 13–16 koskevat viranomaisten suoria yhteydenottoja ulkomaalaisiin palveluntarjoajiin. Lainvalvontaviranomaisten tietojensaanti palveluntarjoajilta on turvattava huomioiden samalla perusoikeus- ja tietosuojanäkökohdat, kansalliset ja kansainväliset oikeusapusäädökset sekä toimivaltuudet. Jos yhteydenpidossa sivuutetaan oikeusapumenettely, tähän liittyy tietosuojaa ja muita perusoikeuksia sekä suvereniteettia ja julkisen vallan käyttöä koskevia ongelmia. Suvereniteettiongelma poistuu, jos datakeskuksen sijaintivaltio (esim. USA) hyväksyy suorat yhteydenotot. Suomi ei kuitenkaan pysty vastavuoroisesti tarjoamaan tällaista ratkaisua: ulkomaalaiset viranomaiset eivät voi ottaa suoraan yhteyttä suomalaisiin palveluntarjoajiin, vaan pyynnöt on toimitettava Suomen viranomaisten kautta ja pantava täytäntöön Suomen lain mukaisesti. Tämä johtuu siitä, että kansainvälisen oikeusavun piiriin kuuluvissa toimissa (esimerkiksi todisteiden ja selvitysten hankkimisessa toisen valtion alueelta) on kysymys julkisen vallan käytöstä ja usein perusoikeuksiin kajoavista toimenpiteistä, joita vieraan valtion viranomaiset eivät voi tehdä Suomen alueella ilman suomalaisen viranomaisen myötävaikutusta. Merkitystä ei ole sillä, suostuisiko suomalainen palveluntarjoaja vieraan valtion viranomaisen pyytämään toimenpiteeseen. Vastavuoroisuuden puuttumisesta saattaa aiheutua ongelmia, vaikka esimerkiksi USA ei ole edellyttänyt vastavuoroisuutta.

Ns. loss of location -tilanteet (kohdat 20–23) ovat ongelmallisia ja niitä varten on tärkeää kehittää yhteisiä pelisääntöjä. Jos tiedon sijaintipaikka on tuntematon, pyyntöä sen saamiseksi ei voida kohdistaa tiettyyn valtioon eikä MLA-menettelyyn siten voida turvautua. Jos esitutkintaa suorittava kansallinen viranomainen tällaisessa tilanteessa pääsee omalta koneeltaan tietoon, on ajateltavissa, että tämä voitaisiin sallia. Tällaiselle poikkeukselliselle menettelylle pitäisi kuitenkin asettaa tiukat reunaehdot. Sijaintipaikan pitäisi olla todella tuntematon, ettei menettelyllä kierretä oikeusapumenettelyä. Lisäksi pitäisi noudattaa niitä kansallisia lainsäädäntöön perustuvia menettelytapoja, joita tutkinnassa muutenkin noudatetaan esimerkiksi tuomioistuimen lupa hakemalla.

Mitä tulee sähköisten todisteiden käyttöön (kohdat 24–26), kysymys on kansallisesta asiasta. Suomi on perinteisesti suhtautunut torjuvasti siihen, että kansainvälisiin instrumentteihin otettaisiin esimerkiksi todisteiden hyödyntämiskieltoa koskevaa sääntelyä. PJ:n asiakirjassa oleva lähestymistapa on asianmukainen. Koska kysymys on haastavista rikosasioista ja perusoikeuksia koskevista tiedonhankintamenetelmistä, tärkeässä asemassa on viranomaisten koulutus ja erikoistuminen.

Pääasiallinen sisältö

PJ:n asiakirjassa käydään laajasti läpi sähköisiin todisteisiin ja digitaalisen aikakauden rikosoikeuteen liittyviä kysymyksiä. Tarkoituksena on saada ministereiltä ohjeistusta jatkotyöskentelyä varten.

Kohdissa 4–7 (s. 5–6) käsitellään tietojen säilyttämistä ja menettämistä koskevia kysymyksiä (data retention and loss of data). Tietojen tehokas säilyttäminen on sähköisten todisteiden osalta erityisen tärkeää. EU-tuomioistuin antoi 8.4.2014 ns. Data Retention –tuomion, jolla teletunnistetietojen säilyttämistä koskenut direktiivi 2006/24/EY kumottiin. Tuomio on Eurojustin tutkimuksen mukaan johtanut siihen, että tietojen säilyttämistä koskeva lainsäädäntö ei ole jäsenvaltioissa yhdenmukaista, millä taas on vaikutusta esitutkinnan ja syyttämisen tehokkuuteen kansallisella tasolla sekä myös rajat ylittävään yhteistyöhön. Näitä kysymyksiä ei käsitellä tässä muistiossa

erikseen, koska teletunnistetietojen tallentaminen on OSA-neuvoston asialistalla erillisenä kohtana.

Kohdissa 8—12 (s. 6—7) käsitellään jäsenvaltioiden keskinäiseen oikeusapuun (MLA) perustuvia menettelyjä. EU-valtioiden välisen yhteistyön osalta käsitellään eurooppalaista tutkintamääräystä (EIO) koskevaa direktiiviä 2014/41/EU, jota tulisi hyödyntää täysimääräisesti myös sähköisten todisteiden osalta. Kolmansien valtioiden kanssa tehtävän yhteistyön osalta nykyisiä MLA-menettelyjä pidetään liian hitaina sähköisten todisteiden hankkimista ajatellen. Asiakirjassa käydään läpi erilaisia toimia, joilla MLA-menettelyä voitaisiin nopeuttaa. Tällaisia ovat mm. vakiolomakkeet, erilaiset menettelyt sen mukaan, millaisesta tiedosta on kyse (esim. tunnistetiedoista vai sisällöstä) ja yhteinen arviointiperuste pyyntöjen käsittelemiselle kiireellisinä. Lisäksi ehdotetaan yhteistyöverkostojen vahvistamista ja oikeusviranomaisten välisten suorien yhteyksien edistämistä.

Kohdissa 13—16 (s. 8) käsitellään viranomaisten suoria yhteydenottoja ulkomaisiin palveluntarjoajiin. Tällaisille yhteydenotoille pitäisi kehittää selkeät säännöt, jotka mm. turvaisivat epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaaliset oikeudet ja henkilötietojen suojan.

Kohdissa 17—19 (s. 9) mainitaan tärkeydestä käydä dialogia sellaisten valtioiden kanssa, jotka ovat keskeisiä toimijoita digitaalisaation alalla. Näiden valtioiden kansallisella lainsäädännöllä on merkittävä vaikutus kansainväliseen yhteistyöhön. Esimerkkinä mainitaan Yhdysvallat, jolle tehdyissä oikeusapupyynnöissä pitäisi ilmoittaa todennäköinen syy (probable cause) sille, miksi pyydettyä tietoa tarvitaan. USA hylkää merkittävän osan oikeusapupyynnöistä kyseisen tiedon puuttumisen vuoksi.

Kohdissa 20—23 (s. 10—11) käydään läpi tiedon tuntemattomaan sijaintiin (loss of location) liittyviä ongelmia. Pilvipalvelujen käyttö johtaa siihen, ettei ole helppoa määrittellä, missä tieto sijaitsee. Tämän vuoksi myös toimivaltaisen viranomaisen ja sovellettavan lain määrittely voi olla haastavaa, ja rikosoikeudellinen alueperiaate näyttää menettävän merkitystään. Lopputuloksena voi olla esim. samanaikaisia tutkimuksia useissa valtioissa. Tämän vuoksi voitaisiin harkita esimerkiksi vaihtoehtoja MLA-menettelylle tilanteessa, jossa tiedon sijaintipaikka on tuntematon.

Kohdissa 24—26 (s. 11) selostetaan sähköisten todisteiden hyödyntämiseen liittyviä seikkoja. Joissain valtioissa tuomioistuinten on arvioitava, onko todisteiden hankkiminen tapahtunut laillisesti, ja sähköisten todisteiden osalta arviointi voi vaatia erityistä ammattitaitoa. Tähän tarvittaisiin mm. koulutusta ja hyvien käytäntöjen jakamista.

Kohdissa 27—28 (s. 11—12) tuodaan esiin perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen tärkeys. Tietoverkkorikosten tutkinnan tarpeiden tasapainottaminen perusoikeuksien suojan kanssa on haastava tehtävä. Tältä osin viitataan mm. EU-tuomioistuimen ratkaisuihin.

Asiakirjat

14369/15 JAI 895 COPEN 319 DROIPEN 150 CYBER 110 (Coreper-asiakirja)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Janne Kanerva (OM), janne.kanerva@om.fi, 029 51 50176
 Katariina Jahkola (OM), katariina.jahkola@om.fi, 029 51 50246
 Sampo Brander (OM), sampo.brander@om.fi, 029 51 50199

Lena Andersson (OM), lena.andersson@om.fi, 029 51 50244
Johanna Puiro (SM), johanna.puiro@intermin.fi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asia

Teletunnistetietojen tallentaminen

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

OSA-neuvostossa on tarkoitus käydä yleiskeskustelu teletunnistetietojen tallentamisesta rikostorjuntaa varten. Keskustelua käydään erityisesti siitä, tarvittaisiinko asiaan yhteinen unionin tason lähestymistapa. Käytännössä yhteinen lähestymistapa tarkoittaisi esimerkiksi direktiiviä tai muuta lainsäädäntöinstrumenttia, joka yhdenmukaistaisi jäsenvaltioiden asiaa koskevan kansallisen sääntelyn.

Komission tehtävänä on arvioida mahdollisen EU-tason sääntelyn tarvetta. Komissio voi arvioinnin yhteydessä huomioida muun muassa OSA-neuvostossa esitetyt näkemykset.

Suomen kanta

Suomi pyrkii keskustelussa tuomaan esille asian vaikutukset sekä rikostorjunnan että kansalaisten perusoikeuksien näkökulmasta. Suomi pidättäytyy tässä vaiheessa ottamasta suoraan kantaa siihen, tarvitaanko teletunnistetietojen tallentamisesta esimerkiksi direktiiviä. Asemoituminen tietyn kannan taakse ei ole näin varhaisessa vaiheessa perusteltua ja saattaisi vaikuttaa mahdollisia jatkokeskusteluja.

Suomi voi tuoda keskustelussa esiin seuraavia näkökulmia:

- Teletunnistetietoja koskevan direktiivin kumoaminen on johtanut siihen, että osassa jäsenvaltioita ei ole voimassa olevaa sääntelyä asiasta lainkaan. Rikostorjunnassa teletunnistetietojen saannin ja säilytyksen yhdenmukaistaminen EU-tasolla voisi helpottaa rajat ylittävää yhteistyötä. Myöskään rikolliset eivät voisi enää hyödyntää EU-maiden lainsäädännön eroja, mikä olisi hyvä asia.
- EU-tuomioistuimen tuomiossa, jossa kumotaan alkuperäinen teletunnistetietojen tallentamista koskeva direktiivi, on käsitelty laajasti niitä haasteita, joita teletunnistetietojen laajamittaiseen tallentamiseen voi liittyä EU-perusoikeuksien näkökulmasta (mm. yksityiselämän suoja). Tästä syystä onkin tarkoin harkittava, onko uuteen EU-tason lainsäädäntöprosessiin lähtemiselle riittävät perusteet.
- Tällöin tulee huomioida esimerkiksi se, että eurooppalaiset teleyritykset tallentavat joka tapauksessa aiemmin tallennusvelvollisuuden piiriin kuuluneita

tietoja omaa käyttöönsä varten eripituisiksi ajoiksi, joten viranomaisilla on ilman erillistä tallennusvelvollisuuttakin varsin laaja mahdollisuus päästä tietoihin käsiksi.

Pääasiallinen sisältö

Teletunnistetietojen niin sanottu pakkotallennus tarkoittaa, että teleyrityksille on säädetty velvoite tallentaa tietyt tiedot muun muassa puheluista ja tekstiviesteistä, jotta niitä voidaan tarvittaessa myöhemmin käyttää rikosten selvittämiseen. Tallennettavia tietoja voivat olla esimerkiksi tiedot siitä kuka viestii ja kenen kanssa, tiedot viestinnän ajankohdasta tai tiedot viestintään käytetyn laitteen sijainnista.

EU-maiden pakkotallennusta koskeva sääntely perustui vuoden 2014 kevääseen asti direktiiviin 2006/24/EU. Huhtikuussa 2014 EU-tuomioistuin kuitenkin kumosi direktiivin pätemättömänä. Tuomioistuin katsoi, että EU-lainsäätäjä on ylittänyt suhteellisuusperiaatteen muun muassa yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suojan osalta. Tuomioistuin kiinnitti huomiota esimerkiksi siihen, ettei direktiivi edellytä, että säilytettävien tietojen ja yleisen turvallisuuden uhan välillä olisi jokin yhteys, vaan tallentamisen kohteena on lähtökohtaisesti kaikkien henkilöiden viestintä ja kaikki sähköisen viestinnän tavat.

Tuomion jälkeen osa EU-jäsenmaista on kumonnut oman kansallisen lainsäädäntönsä (Itävalta, Belgia, Bulgaria, Saksa, Liettua, Hollanti, Romania, Slovenia, Slovakia, Iso-Britannia), kun taas osa on pitänyt sen voimassa (Suomi, Ruotsi, Ranska, Tšekki, Tanska, Viro, Espanja, Ranska, Kroatia, Unkari, Irlanti, Luxemburg, Latvia, Malta, Portugali). Niissä maissa joissa sääntely on voimassa, se perustuu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin, joka mahdollistaa tietyt muun muassa viestinnän luottamuksellisuutta koskevat rajoitukset esimerkiksi rikosten selvittämiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 27.11.2015

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.12.2015

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suomessa teletunnistetietojen tallentamista koskeva sääntely on voimassa ja siitä säädetään tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 19-luvussa. Tallennusvelvollisuus on määräaikaan ja sen pituus vaihtelee tietotyyppistä riippuen 6–12 kuukauden välillä. Tallennusvelvollisuus ei koske viestinnän sisältöä eikä verkkosivujen selaamisesta kertyviä tietoja.

Tallennusvelvoite koskee vain rajattuja tietoja ja niitäkin vain siinä tapauksessa, jos teleyritys tallentaa tietoja omaa käyttöään varten (tämä oli myös kumotun direktiivin lähtökohta). Teleyrityksellä ei siis ole velvollisuutta tallentaa mitään sellaista tietoa mitä se ei muutenkin palvelunsa tarjoamisen vuoksi käsittelee. Teleyrityksen omaa käyttöään varten tallentamat tiedot on mahdollista saada televalvonnalla. Tämä tarkoittaa, että vaikka teletallennusvelvollisuudesta ei olisi erikseen säädetty, olisi viranomaisilla silti pääsy tietoihin niin kauan kuin teleyritys säilyttää niitä omaa käyttöään varten. Säilytysajat saattavat toki vaihdella teleyrityskohtaisesti, eli jossain tapauksissa tiedonsaanti saattaisi olla kiinni siitä, minkä teleyrityksen hallussa tarvittava tieto on.

EU-tuomioistuimen tuomion tullessa tietoyhteiskuntakaari oli vasta säätämisvaiheessa ja eduskunnan käsiteltävänä. Näin ollen pakkotallennusta koskeviin pykäliin voitiin eduskuntakäsittelyn aikana tehdä muutoksia siten, että ne huomioivat paremmin EU-tuomioistuimen tuomiossa esiin tuodut perusoikeusnäkökulmat. Eduskunta kuitenkin edellytti, että sääntelyn arviointia varten perustetaan laajapohjainen työryhmä, jonka tulee tehdä kattava selvitys viranomaisten tarpeista, tietojen säilyttämisestä sekä säilyttämisen yksityisyyden suojaan liittyvistä kysymyksistä. Työryhmätyön pohjalta tulee tehdä arvio kyseisen sääntelyn mahdollisista muutostarpeista ja tarvittaessa laatia muutosehdotukset ilman tarpeetonta viivästystä. Eduskunnan mukaan työryhmä voidaan perustaa siinä vaiheessa, kun asian etenemisestä EU-tasolla on saatavilla tarkempia tietoja. Työryhmän perustaminen on liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla.

Liikenne- ja viestintäministeriö on toistaiseksi odottanut EU-tason toimia. Toistaiseksi komissio on antanut ymmärtää, että se ei olisi ehdottamassa uutta direktiiviä. Sen sijaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi, johon pakkotallennussääntelymme siis nyt perustuu, uudistetaan todennäköisesti sen jälkeen kun tietosuoja-asetus saadaan valmiiksi. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin uudelleentarkastelun yhteydessä voisi olla tarkoituksenmukaista arvioida myös kansallista pakkotallennussääntelyä.

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

14246/15 GENVAL 58 COPEN 314 DROIPEN 147 JAI 869

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Piia Nyström, LVM, 050 437 2969, piia.nystrom@lvm.fi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2015-00444

PO

Huhtamäki Jouko

23.11.2015

Asia

EU/OSA/Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisterin tietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten.

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

U 66/2010 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajan tiedottaa trilogineuvotteluista sekä hakee neuvostolta yleisnäkemyksiä neuvotteluihin ehdotuksen joidenkin näkökohtien osalta.

Suomen kanta

(A) soveltamisala; vakavan rikollisuuden määritelmä

Suomi ei ole pitänyt peruteltuna kaventaa direktiivin soveltamisalaa vakavasta rikollisuudesta vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen. Näin ollen Suomi tukee PJ:n EP:lle ehdottaman kompromissin sitä elementtiä, että rikollisuuden kansainvälisen ulottuvuuden edellytyksestä direktiivin soveltamisen edellytyksenä luovutaan. Suomi voi hyväksyä myös sen, että direktiivin johdannossa todetaan, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla rikoksilla on usein kansainvälinen ulottuvuus.

Suomi on samalla avoin tarkastelemaan kompromissin toista elementtiä, yhden rikoslistan mallia, sekä keskustelemaan siitä, mitä rikoksia puheenjohtaja on ajatellut listan sisältävän.

(B) EU:n sisäisten lentojen sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan

Suomi tukee vahvasti puheenjohtajan raportöörille antamaa viestiä siitä, että neuvosto ei voi joustaa kompromissina sisälentojen sisällyttämisestä soveltamisalaan. On pidettävä mielessä, että jäsenvaltioiden sisäinen turvallisuus on niiden itsensä vastuulla oleva asia. Suomessa lainvalvontaviranomaiset voivat kansallisen lainsäädännön perusteella hyödyntää sisäisten lentojen matkustajatietoja.

(C) Tietojen säilyttämisaika

Suomi näkee että tietojen peittämättä pitämiseksi kahden vuoden säilytysaika saattaa olla tarpeettoman pitkä, mutta yhden vuoden määräajan riittävyyttä on vielä tarkasteltava.

(D) Tietosuoja

Suomi tarkastelee avoimesti EP:n tietosuojaa koskevia ehdotuksia, ja toteaa alustavana kantanaan, että voi hyväksyä tietosuojavastaavan nimeämisvelvoitteen matkustajatietoyksikköön. Suomi tukee puheenjohtajan viittausta tietosuojapuitepäätökseen.

(E) Tilauslentojen sisällyttäminen soveltamisalaan

Suomi tukee alustavana näkemyksenään sitä vaihtoehtoa, että direktiivin tarkastelulausekkeeseen sisällytettäisiin maininta siitä, että komissio tarkastelisi myöhemmin tilauslentojen sisällyttämistä direktiivin soveltamisalaan. Tämä mahdollistaisi myös kattavan vaikutusarvioinnin tekemisen.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtaja nostaa keskusteluun direktiivistä viisi aihetta;

(A) soveltamisala; vakavan rikollisuuden määritelmä

PJ on ehdottanut EP:lle kompromissia jonka mukaan;

- Vain yksi lista rikoksista (27) tietojen kaikkeen käsittelyyn, joka on eurooppalaisen pidätysmääräyksen 32 rikoksen listaa suppeampi mutta kattavampi kuin neuvoston yleisnäkemyksen rikoslista (puheenjohtaja ei kuitenkaan ilmoita mitä rikoksia 27-listaan sisältyisi);

samalla,

- Rikollisuuden kansainvälisen ulottuvuuden edellytyksestä direktiivin soveltamisen edellytyksenä luovutaan, sekä että direktiivin johdannossa todetaan, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla rikoksilla on usein kansainvälinen ulottuvuus.

(B) EU:n sisäisten lentojen sisällyttäminen direktiivin soveltamisalaan

PJ on indikoinut raportöörille, että neuvosto ei voi tehdä kompromissia siitä, että sisälennot jätettäisiin pois direktiivin soveltamisalasta, ne on sisällytettävä direktiiviin.

(C) Tietojen säilyttämisaika

PJ on indikoinut raportöörille, että tietojen peittämättä pitämisen aikaa voitaisiin lyhentää neuvoston yleisen näkemyksen kahdesta vuodesta yhteen vuoteen.

(D) Tietosuoja

PJ toteaa EP:n ehdotusten olevan selvästi yksityiskohtaisempia kuin neuvoston yleisnäkemyksessä ja sisältävän tietosuojavastaavan nimeämisen matkustajatietoyksikköön. PJ on indikoinut raportöörille valmiudestaan huomioida useita EP:n tietosuojaa koskevia ehdotuksia (mainitsematta kuitenkaan mitä nämä olisivat). PJ on myös vedonnut, kuten neuvoston yleisnäkemyksessäkin, siihen, että viitataan nykyisiin tietosuojaa koskeviin säännöksiin, jolla taataan se, että neuvoteltavana olevien

tietosuojasäännösten tultua hyväksytyksi näitä säännöksiä sovelletaan myös PNR-direktiiviin.

(E) Tilauslentojen (charter) sisällyttäminen soveltamisalaan

EP haluaisi laajentaa direktiivin soveltamisalan myös tilauslentoihin (charter) ja niiden järjestäjiin, esim. matkatoimistot. Nämä eivät sisällyneet soveltamisalaan komission ehdotuksessa tai neuvoston yleisnäkemyksessä eivätkä ne ole sisällyneet myöskään EU:n ja kolmansien valtioiden välisiin PNR-sopimuksiin.

Keskusteluissa on käynyt ilmi, että vaikka merkittävä määrä jäsenvaltioita näkee ehdotuksen mahdollisen lisäarvon, jäsenvaltioiden enemmistö näkee, että tekniset vaikeudet liittyen siihen miten ko. toimijat keräävät tietoja, tekee mahdottomaksi velvoitteen ulottamisen heihin sellaisenaan. Velvoitteen asettaminen edellyttäisi myös kattavan vaikutusarvioinnin tekemistä.

PJ toteaa, että mahdollinen kompromissi voisi rakentua seuraaville elementeille;

- Direktiiviin sisällytettäisiin lauseke, jonka mukaan jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus mutta ei velvoitetta sisällyttää nämä toimijat direktiivin soveltamisalaan tai velvoittaa ne toimittamaan PNR-tiedot lentoliikenteen harjoittajille. Tämä rajoitettaisiin vain tapauksiin, jossa vain rajoitettuja PNR-tietoja on tarjolla lentoliikenteen harjoittajille lentolipuista, jotka hankitaan tilauslentojen järjestäjiltä tai matkatoimistoilta,

tai että;

- Direktiivin tarkastelulausekkeeseen sisällytettäisiin lause, jonka mukaan komissio tarkastelisi myös tämän velvoitteen sisällyttämistä direktiiviin myöhemmin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT art. 82(1)(d) ja 87(2)(a), tavallinen lainsäätämisyjärjestys (määräenemmistö neuvostossa).

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin LIBE- komitea hyväksyi esittelijä Timothy Kirkhopen (UK/Euroopan konservatiivit ja reformistit- ryhmä) uudistetun mietintöluonnoksen 15.7.2015.

Kansallinen valmistelu

EU- ministerivaliokunta 27.11.2015

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 27.11.2015
HaVL 5/2011 vp, 4/2012 vp. LiVL 3/2011 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön on selostettu U- kirjelmässä 66/2010 vp. Suomessa on 27.1.2015 tullut voimaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 13 §:n muutos (29/2015) jolla poliisilla on oikeus saada rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi sekä etsintäkuulutettujen tavoittamiseksi yhteisöiltä ja yhtymiltä matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevista rekistereistä, myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tarpeellisia tietoja rekistereistä siten kuin asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu kolmannen U- jatkokirjelmän yhteydessä 27.11.2015 (muistio SM2015-00271).

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomi on toivonut, että neuvottelut saataisiin käytyä mahdollisimman nopeasti, huomioiden Eurooppa-neuvostonkin kehotus saada direktiivi hyväksyttyä vuoden 2015 aikana.

Valtioneuvosto lähetti eduskunnalle 17.11.2015 direktiivistä kolmannen U- jatkokirjelmän (SM2015-00271).

Asiakirjat

14024/15 GENVAL 56 AVIATION 134 DATAPROTECT 198 ENFOPOL 339 CODEC 1509

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

SM/Neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, p. 029 548 8556 (laatija)
OM/Neuvotteleva virkamies Leena Rantalankila, p. 029 515 0152
VM/Neuvotteleva virkamies Jere Lumme, p. 029 553 0041
LVM/Neuvotteleva virkamies Jenni Rantio, p. 029 534 2003

EUTORI-tunnus

EU/2011/0648

Liitteet

Viite

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2015-00466

PO

Taavila Hannele

23.11.2015

Asia

EU; OSA; Europol-asetusehdotus

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Viimeiset trilogineuvottelut Europol-asetusehdotuksesta pidetään 26. marraskuuta. Jos trilogi-neuvottelut menevät hyvin, Euroopan parlamentin LIBE-valiokunta äänestää ehdotuksesta 1. joulukuuta. EU-puheenjohtajavaltio Luxemburgin tavoitteena on, että neuvostossa vahvistettaisiin sitten poliittinen yhteisymmärrys ehdotuksesta.

Suomen kanta

Tätä muistiota kirjoitettaessa neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa ovat edelleen kesken ja avoinna on vielä joitain kysymyksiä, jotka koskevat pääasiassa viraston hallintoa ja sen parlamentaarista valvontaa. Suomelle tärkeistä artikloista, kuten Europolin ja jäsenvaltioiden tietojensaantioikeudesta, on jo saatu aikaan yhteisymmärrys Euroopan parlamentin kanssa.

Suomi on kokonaisarvion perusteella valmis hyväksymään puheenjohtajan ehdotuksen edellyttäen kuitenkin, ettei Suomelle keskeisiin kysymyksiin tule enää muutoksia.

Pääasiallinen sisältö

Komissio antoi 27. päivänä maaliskuuta 2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin lainvalvontayhteistyö- ja koulutusvirastosta (Europol) (KOM(2013) 173 lopullinen). Ehdotuksen mukaan kumottaisiin samalla neuvoston päätös Euroopan poliisiviraston (Europol) perustamisesta (2009/371/YOS) ja neuvoston päätös Euroopan poliisiakatemian (CEPOL) perustamisesta (2005/681/YOS). Ehdotuksessa esitettiin CEPOL:n yhdistämistä Europoliin. Uusi virasto sijaitsisi Haagissa.

Jäsenvaltioiden enemmistö vastusti Europolin ja CEPOL:n yhdistämistä. Sisäministerit hyväksyivät kokouksessaan 3. ja 4. maaliskuuta 2014, että viittaukset CEPOL:iin poistetaan Europol-asetusehdotuksesta ja että komissio antaa CEPOL:sta oman lainsäädäntöehdotuksen.

Komission Europol-ehdotuksen tavoitteena on erityisesti:

- 1) sovittaa Europol Lissabonin sopimuksen vaatimuksiin sen oikeusperustaa muuttamalla ja luomalla mekanismi, jolla kansalliset parlamentit ja Euroopan parlamentti voivat osallistua Europolin toiminnan valvomiseen,
- 2) tehdä Europolista lainvalvontaviranomaisten välinen tiedonvaihdonkeskus, mitä jo Tukholman ohjelmassa edellytettiin,
- 3) varmistaa Europolin tietosuojasäännösten riittävyys sekä
- 4) tehostaa Europolin hallintoa.

Europolin parlamentaarista valvontaa koskevat säädökset ovat uusia ja ne pohjautuvat Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Euroopan parlamentilla yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa olisi oikeus pyytää Europolin hallintoneuvoston puheenjohtajaa ja Europolin johtajaa tai heidän sijaisiaan keskustelemaan Europolia koskevista kysymyksistä. Europolin tulee myös toimittaa Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille tiedoksi uhka-arviot, strategiset analyysit ja Europolin tavoitteisiin liittyvät tilanneraportit samoin kuin Europolin teettämät tutkimukset ja arvioinnit sekä tietoa kolmansien valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa laadittujen sopimusten pohjalta tehdyistä järjestelyistä. Tietojen toimittamisessa olisi huomioitava tietojen luottamuksellisuus.

Komission ehdotuksessa yksi merkittävä muutos nykytilaan on se, että Europolissa luovuttaisiin erillisistä analyysitietokannoista (AWF), EIS- tietojärjestelmästä ja Index-hakujärjestelmästä ja siirryttäisiin yhteen yhtenäiseen tietojärjestelmään. Jatkossa Europol voisi tässä järjestelmässä käsitellä tietoja pyrkiäkseen identifioimaan yhteyksiä eri tietojen välillä (cross-checking), laatiakseen strategisia ja temaattisia analyyskejä tai operatiivisia analyyskejä yksittäisissä jutuissa.

Myös Europolin tiedonsaantia jäsenvaltioista ja päinvastoin pyritään tehostamaan entisestään. Ehdotuksen mukaan Europol voisi hakea ja käsitellä tietoa, ml. henkilötiedot, kansallisista, unionin tai kansainvälistä tietojärjestelmistä, jos tämä on mahdollista kansallisen lainsäädännön, unionin lainsäädännön tai kansainvälisen instrumentin mukaan. Europolin voisi olla mahdollista saada myös suora pääsy kyseisiin tietojärjestelmiin. Europolissa pääsyoikeus tietoihin olisi vain niillä henkilöillä, joille se on erikseen myönnetty ja jotka tarvitsevat kyseisiä tietoja työssään.

Ehdotuksessa on uusi säännös myös jäsenvaltioiden tiedonsaannin tehostamiseksi. Jäsenvaltioilla olisi kansallisen lakinsa mukaisesti oikeus saada suora pääsy ja tehdä hakuja sellaisista Europolin hallussa olevista tiedoista, joita Europol on käsitellyt sen selvittämiseksi, onko tietojen välillä yhteyksiä. Suora pääsy olisi myös Europolin laatimiin strategiisiin tai temaattisiin analyysihin. Lisäksi jäsenvaltiot saisivat pääsyn osuma/ei-osuma periaatteella Europolin yksittäisissä jutuissa laatimiin operatiivisiin analyysihin. Tietoihin pääsyn edellytyksenä olisi, että tiedot Europolille toimittanut taho ei ole asettanut rajoituksia tiedon käytölle. Poikkeuksena jäsenvaltion asettamasta tiedon käyttörajoituksesta Europolin tulisi toimittaa tieto jäsenvaltiota koskevasta toisen jäsenvaltion toimittamasta tiedosta, jos tämä on ehdottoman välttämätöntä estämään välitön ihmishenkeä koskeva vaara.

Merkittävä muutos nykytilanteeseen olisi myös Europolin sopimuksenteko-oikeuden rajoittaminen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetusehdotus on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 88 artiklan ja 87(2) artiklan nojalla. Se käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Esittelijänä toimii Agustin Diaz de Mera Garcia Consuegra Euroopan kansanpuolueen ryhmästä (kristillisdemokraatit). Asiasta päävastuussa oleva valiokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Valiokunta hyväksyi 30.1.2014 mietinnön ehdotuksesta. Mietintö hyväksyttiin parlamentin täysistunnossa 25. helmikuuta 2014.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 27.11.2015.

Eduskuntakäsittely

Asetusehdotuksesta on annettu eduskunnalle U-kirje U24/2013vp.
HaVL 11/2013.

Suuri valiokunta 27.11.2015.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta.

Taloudelliset vaikutukset

Komission alkuperäinen asetusehdotus sisälsi ehdotuksen Europolin ja CEPOL:n yhdistämisestä. Komission arvion mukaan tällä olisi saatu arviolta 17,2 miljoonan euron säästöt ajanjaksolla 2015 – 2020 sekä 14 henkilötyövuoden säästöt. Muutamat jäsenvaltiot ovat kritisoineet komission laskelmia. Yhdistämisestä on luovuttu eikä komissio ole laatinut uusia laskelmia. Komissio kuitenkin katsoo, että Europolille kaavailut uudet tehtävät, mukaan lukien Europoliin perustetun tietoverkkorikollisuuskeskuksen tehokkaan toiminnan varmistaminen, tulevat aiheuttamaan kustannuksia. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutetulle kaavailtu uusi tehtävä tulee vaatimaan yhden henkilötyövuoden.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Hannele Taavila, sisäasiainministeriö, puh. 029 548 8568, hannele.taavila@intermin.fi
Kalle Puhalainen, Poliisihallitus, puh. 029 548 1732, kalle.puhalainen@poliisi.fi
Anssi Kangas, keskusrikospoliisi, puh. 071 878 6757, anssi.kangas@poliisi.fi

EUTORI-tunnus

EU/2013/0841

Liitteet**Viite**

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2015-00453

MMO

Wagello-Sjölund Wivi-Ann(SM)

23.11.2015

Asia

EU/OSA; OSA-neuvosto 3-4.12.2015, Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, oppilasvaihdon, palkattoman ja palkallisen harjoittelun, vapaaehtoistyön ja au pair -sijoituksen tarkoituksessa

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

OSA-neuvostossa 4.12.2015 on tarkoitus poliittisesti hyväksyä nk. tutkija ja opiskelijadirektiivi. Direktiiviehdotus on annettu keväällä 2013 ja intensiivisiä neuvotteluja on käyty ensin neuvostossa ja vuoden 2015 aikana Euroopan parlamentin kanssa kolmikantaneuvotteluissa. 17.11.2015 pidetyssä viimeisessä kolmikantaneuvottelussa saavutettiin neuvottelutulos, jonka molemmat lainsäätäjätahot voisivat hyväksyä. Neuvostossa neuvottelutulos on tarkoitus hyväksyä 26.11 järjestettävässä Coreperissa ja LIBE valiokunnan on tarkoitus äänestää tekstistä 30.11 tai 1.12.

Lopputuloks on kokonaisuudessaan kompromissi, jossa kaikki osapuolet ovat joutuneet joustamaan alkuperäisistä kannoistaan.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä kolmikantaneuvotteluiden lopputuloksen ja direktiiviehdotuksen. Suomi on pyrkinyt direktiivineuvotteluissa siihen, että direktiivi sallisi jäsenvaltioille mahdollisimman joustavat maahantulomenettelyt ja voi hyväksyä saavutetun lopputuloksen. Direktiivin lisäarvona voidaan katsoa ehdotettu menettely ja juridinen oikeus sisäiseen liikkumiseen EU-alueella tiettyjen edellytysten täytyessä.

Kyse on kompromissista, jossa sääntelytaso on monilta osin erittäin yksityiskohtainen. Neuvotteluissa on kuitenkin päädytty Suomen osalta hyväksyttäviin muotoiluihin. Esimerkkeinä voidaan mainita muun muassa säännökset direktiivin soveltamisalasta sekä yhdenvertaisesta kohtelusta. Suomi on koko neuvotteluajan pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan direktiivin sisältöön.

Pääasiallinen sisältö

Kyse on kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta koskien tutkijoita, opiskelijoita, harjoittelua ja nk. European Voluntary Service vapaaehtoistyötä tekeviä. Jäsenvaltiot

voivat myös halutessaan soveltaa direktiiviä opiskelijavaihtoon osallistuviin ja muuhun kuin EVS vapaaehtoistyöhön sekä au-paireihin.

Direktiivissä on säädetty yksityiskohtaisten määritelmien lisäksi yleiset vaatimukset kyseisten ryhmien maahantulosta. Tämän lisäksi direktiivissä on kaikkien ryhmien osalta yksityiskohtaisempaa maahantulosääntelyä. Direktiivissä on säännöt luvan hylkäämisestä (epäämisestä) sekä sen peruuttamisesta. Direktiivi säättää myös kyseisten ryhmien oikeuksista, eli direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden tasavertaisesta kohtelusta jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa. Tämän lisäksi säädetään opiskelijoiden oikeuksista työskennellä opiskeluiden aikana, sekä oikeudesta valmistumisen jälkeen jäädä jäsenvaltioon hakemaan työtä. Tutkijoiden perheenjäsenien maahantulosta on direktiivissä erityiset säännökset.

Direktiivin lisäarvo ja uutuus on menettelysäännöt sisäiseen liikkumiseen jäsenvaltioiden alueella. Direktiivissä säädetään tästä erittäin yksityiskohtaisesti. Tutkijoiden ja heidän perheenjäsentensä liikkuvuus voi joko olla lyhyt- tai pitkäaikaista (alle/yli 3 kk) . Opiskelijat voivat liikkua korkeintaan 360 päivää/jäsenvaltiota kohti.

Direktiivissä on myös säännökset mm. maksuista, menettelyllistä takeista, tilastoista ja direktiivin voimaansaattamisesta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Perustamissopimuksen Artikla 79 (2) a ja b-alakohta

Käsittely Euroopan parlamentissa

Viime kauden Euroopan parlamentti teki ensimmäisen lukemisen päätöksen 25.2.2014. Kolmikantaneuvotteluita on käyty vuoden 2015 aikana, viimeinen 17.11.2015. LIBE valiokunnan on tarkoitus äänestää lopullisesta tekstistä joko 30.11 tai 1.12.2015

Kansallinen valmistelu

EU- asioiden maahanmuuttojaostossa (EU jaosto 6) vuosien 2013 ja 2014 aikana. Toukokuussa 2015 käsiteltiin jaostossa direktiivin neuvottelutilanne. EU jaosto 30 (OKM) käsitteli ehdotusta 8.5.2015. Kirjallinen käsittely EU jaosto 6:ssa 12.10.2015.

Eduskuntakäsittely

U-kirjelmä annettu eduskunnalle 25.4.2013.
Hallintovaliokunnan lausunto HaVL 12/2013 vp.

U-jatkokirje annettu eduskunnalle 4.6.2014
Hallintovaliokunnan lausunto 17/2014 vp

U-jatkokirje annettu eduskunnalle 12.10.2015
Hallintovaliokunnan lausunto 12/2015 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiiviehdotuksen hyväksyminen ehdotetussa muodossaan tulee aiheuttamaan muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön oleskeluluvan myöntämistä ja hakemusmenettelyä koskevien säännösten osalta. Muotoilulla on vaikutusta mm. sosiaaliturvalainsäädäntöön, työoikeudelliseen ja työvoimapoliittiseen sääntelyyn.

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

Taloudelliset vaikutukset

Direktiivin taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida, sillä vaikutukset riippuvat maahan tulevien henkilöiden lukumäärästä. Direktiiviin on kuitenkin otettu samat poikkeusmahdollisuudet tiettyjen sosiaaliavustusten sekä opintotukien ja lainojen osalta, kuin yhdistelmälapadirektiivissä (2011/98/EU) kolmansien maiden työntekijöiden osalta. Direktiiviin poikkeusmahdollisuuksien myötä muun muassa valtion opintotukimenot eivät kasva. Opintotukioikeutta ei laajenneta, koska yhdenvertaisesta kohtelusta voidaan poiketa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

13974/15 MIGR 63, RECH 275, EDUC 294, CODEC 1504, SOC 659

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Wivi-Ann Wagello-Sjölund, SM/MMO, wivi-ann.wagello-sjolund@intermin.fi puh. 0295 488640

Birgitta Vuorinen, OKM, birgitta.vuorinen@minedu.fi, puh. 0295 3 30335

Liisa Heinonen, TEM, liisa.heinonen@tem.fi, 050 396 0605,

Marja-Terttu Mäkiranta, STM; marja-terttu.makiranta@stm.fi, puh: 0295 163 170

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2015-00442

MMO

Vanamo-Alho Annikki(SM)

23.11.2015

Asia

OSA; Ehdotus asetukseksi sisäisiä siirtoja koskevan kriisimekanismin perustamisesta

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio ehdottaa sisäisiä siirtoja koskevan kriisimekanismin perustamista ja kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 (nk. Dublin-asetus) muuttamista.

Kyseessä on komission 9.9.2015 tekemän ehdotuksen käsittely toisen kerran tilanneselvityksen muodossa neuvostossa. Asiaa on syksyn mittaan käsitelty kaksi kertaa puheenjohtajan ystävien lyhyissä kokouksissa, kerran turvapaikkatyöryhmässä ja kerran OSA-neuvosten kokouksessa.

Suomen kanta

Syyskuussa tehtyjen väliaikaisia sisäisiä siirtoja koskevien päätösten täytäntöönpano on vasta käynnistynyt. Useat jäsenvaltiot ovat tuoneet esiin, että olisi syytä saada kokemuksia väliaikaisten mekanismien toimimisesta pysyvän mekanismin valmisteluun. Suomikin on eri tilanteissa tuonut esiin tämän näkökohdan.

Hallitusohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat vapaaehtoisuuteen. Valtioneuvosto tulee tarkentamaan myöhemmin kantaansa tähän komission esitykseen kriisitilanteen siirtomekanismista.

Pääasiallinen sisältö

Niin kutsuttuun Dublin-asetukseen ehdotetaan lisättäväksi kappale sisäisiä siirtoja koskevasta kriisimekanismista: Komissio voi päättää hakijoiden siirtämisestä toiseen jäsenmaahan delegoidulla säädöksellä. Edellytyksenä mekanismin käyttöön ottamiselle olisi, että Dublin-asetuksen soveltaminen on vaarassa hakijoiden suuresta määrästä johtuneen äärimmäisen turvapaikkajärjestelmää kohdanneen paineen vuoksi. Tilanteen tulisi olla niin vakava, että se aiheuttaisi maalle erittäin suuria paineita siitä huolimatta, että maan turvapaikkajärjestelmä on EU-säännösten mukaisessa kunnossa. Arviota tehtäessä otetaan huomioon kansainvälistä suojelua hakeneiden kokonaismäärä ja

laittomien maahantulojen määrä päätöksen hyväksymistä edeltävien kuuden kuukauden aikana, sekä näiden määrien lisäys verrattuna edeltävän vuoden vastaavaan ajanjaksoon. Lisäksi vertaillaan EU:n keskiarvioihin viimeisten 18 kuukauden hakemusmääriä asukasta kohden siirrosta hyötyvässä jäsenvaltiossa.

Komissio saisi toimivallan määrätä, kuinka monta henkilöä siirretään jäsenvaltiosta toiseen. Siirrettävien määrä ei saa ylittää 40 % päätöstä edeltävien kuuden kuukauden aikana tehdyistä turvapaikkahakemuksista kyseessä olevissa jäsenmaassa. Komission tulee ottaa huomioon kansainvälistä suojelua hakevien määrä asukasta kohden siirrosta hyötyvässä jäsenvaltiossa, jäsenmaan vastaanottokyky ja jäsenvaltion osallistuminen vastuunjakoon aikaisemmin sekä se, missä määrin jäsenvaltio on hyötynyt aiemmista EU:n solidaarisuustoimista. Komissio päättäisi myös mekanismin soveltamisen ajanjakson.

Jakoavain muodostuisi neljästä tekijästä: väestö 40 %, bruttokansantuote 40 %, turvapaikanhakijoiden keskiarvo viimeiseltä viideltä vuodelta 10 %, työttömyysaste 10 %.

Komission päätös tulee voimaan vain, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei ole kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta ilmaissut vastustavansa sitä, tai jos nämä molemmat elimet ovat ennen mainitun määräajan päättymistä ilmoittaneet komissiolle, että ne eivät vastusta säädöstä.

Mekanismiin sisältyisi mahdollisuus sisäisten siirtojen välttämiseen. Jäsenvaltio voi poikkeuksellisessa tilanteessa ilmoittaa, ettei se pysty ottamaan vastaan ehdotettua määrää, osittain tai kokonaan. Komissio voi vapauttaa jäsenvaltion vastaanottovelvollisuudesta vuodeksi. Jos jäsenvaltio vapautettaisiin kokonaan sisäisistä siirroista, se joutuisi antamaan rahoitusapua 0.002 % bruttokansantuotteesta. Jos se saisi osittaisen vapautuksen, rahasuoritus alenisi vastaavasti.

Ehdotuksen mukaan mekanismia voitaisiin soveltaa kansalaisuuksiin, joiden kohdalla turvapaikkahakemusten hyväksymisprosentti on vähintään 75. Yksinkertaisella hakijoiden siirtoprosessilla pyrittäisiin varmistamaan hakijoiden siirtäminen nopeasti jäsenvaltiosta toiseen. Monet menettelyt olisivat samanlaiset kuin hätätilamekanismeissa (pätös väliaikaisista toimenpiteistä kansainvälisen suojelun alalla Italian ja Kreikan tukemiseksi). Esimerkiksi siirtävä jäsenvaltio määrää ketä siirretään. Vastaanottava jäsenvaltio voi kieltäytyä vain kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai poissulkemislausekkeiden perusteella. Siirron kohteena oleva jäsenvaltio käsittelee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Jäsenvaltiot nimeävät kansallisen yhteyspisteen. Esitys antaa siirron kohteena oleville hakijoille erityisiä takeita; hakijoilla olisi oikeus saada tietoa siirtoprosessista, siirtopäätöksessä tulisi yksilöidä siirron kohdevaltio ja hakijoilla olisi oikeus tulla siirretyiksi perheenjäsentensä kanssa samaan jäsenvaltioon. Myös lapsen etu otetaan huomioon Dublin-asetuksen mukaisesti.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan e alakohdtaa, joka koskee perusteita ja menettelyitä turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion ratkaisemiseksi.

Käytännössä ehdotuksella tarkoitetaan toimenpiteitä yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Ehdotus vaikuttaa melko pitkälle menevältä ja selvää ei ole, että SEUT 78 artiklan 2 kohdan e alakohdan oikeusperustamääräystä voidaan tulkita näin laajasti. Ehdotuksen tarkoituksena olisi sinänsä sen määrittäminen, mikä jäsenvaltio olisi vastuussa henkilöiden hakemusten käsittelystä. Ehdotuksen nojalla tulisi kuitenkin kyseeseen hakijoiden laajamittainen siirtäminen, mistä komissio tekisi päätöksen.

Komissio vahvistaisi kulloinkin kriisitilanteen siirtomekanismin soveltamisajan. Tarkoituksena on, että komissiolle siirrettäisiin toimivalta antaa delegoituja säädöksiä

määräajaksi. Ehdotukseen näyttääkin liittyvän myös SEUT 78 artiklan 3 kohdassa määrätyn väliaikaisen hätätilamekanismin elementtejä.

SEUT 78 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukainen toimenpide tehtäisiin tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä määräenemmistöllä.

Ehdotetun oikeusperustan asianmukaisuudesta on pyydetty neuvoston oikeudellisen yksikön kirjallista lausuntoa, mutta sitä ei ole vielä saatu.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Käsittely Euroopan parlamentissa on kesken.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 27.11.2015

Komission ehdotusta on käsitelty EU-6 -jaostossa 21 päivänä syyskuuta ja kirjallisessa menettelyssä (suppea kokoonpano) 23.9.2015.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 27.11.2015

Asiasta on laadittu U-kirjelmä eduskunnalle viikolla 44.

Asiaa on käsitelty hallintovaliokunnassa 6.11.2015.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen mukaan kriisitilanteen siirtomekanismi ei vaikuta EU:n talousarvioon. Taloudellisten vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa erittäin vaikeaa. Komission ehdotuksen perusteella ei ole mahdollista arvioida, milloin ja kuinka paljon hakijoita jäsenvaltioiden välillä siirrettäisiin. Esimerkiksi tuhannen hakijan vastaanottokulut hakemusten käsittelyn aikana olisivat yhteensä noin 7,5 miljoonaa euroa, jos hakemukset käsiteltäisiin kuudessa kuukaudessa. Kustannuksia syntyy myös hakemusten käsittelyn jälkeen. Kansainvälistä suojelua saaneiden asuinkunnille maksettava kotoutumislain mukainen korvaus tuhannesta kansainvälistä suojelua saaneesta olisi noin 8,5 miljoonaa euroa vuodessa kolmen vuoden ajan. Osaan hakemuksista tehtäisiin kielteisiä päätöksiä, jolloin kuntakorvaukset jäisivät siltä osin pois. Kustannuksia syntyisi siinä tapauksessa muutoksenhausta ja maasta poistamisesta.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komission mukaan ehdotuksella pyritään varmistamaan Dublin-järjestelmän asianmukainen soveltaminen kriisitilanteissa sekä ratkaisemaan ongelma kolmansien maiden kansalaisten siirtymisestä jäsenvaltiosta toiseen. Komission mukaan EU:n toimenpiteet tällä alalla ovat välttämättömiä SEUT 80 artiklassa tarkoitetun yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteiden mukaisesti. Komission mukaan jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa näitä tavoitteita, vaan ne

voidaan saavuttaa paremmin Euroopan unionin tasolla. Ehdotuksen toissijaisuutta ja suhteellisuutta tulee tarkastella lisää.

Komissiolle siirrettäisiin 33 a artiklan mukaan valta antaa delegoituja säädöksiä, jotka koskevat kriisitilanteen siirtomekanismin soveltamista jonkin jäsenvaltion hyväksi. Toimivallan siirtoon liittyy kysymys siirrettävän toimivallan laajuudesta sekä käytettävästä menettelystä. On epäselvää, onko ehdotettu menettely asianmukainen. Komissio ehdottaa päätöksen antamista delegoituna säädöksenä, jota voidaan käyttää perussäädöksen muuttamiseen tai täydentämiseen antamalla soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä. Konkreettiseen tapaukseen liittyvän yksittäisen soveltamispäätöksen tekeminen on lähtökohtaisesti täytäntöönpanoa. On toivottavaa, että neuvoston oikeudellinen yksikkö analysoi tarkemmin ehdotusta tältäkin osin, ja sen yhdenmukaisuutta SEUT 290 artiklan kanssa.

Asiassa on kyseessä Dublin-asetuksen muuttaminen, jonka arviointi on parhaillaan vireillä. Komissio on ilmoittanut tuovansa maaliskuussa 2016 ehdotuksen asetuksen muuttamiseksi. Useat jäsenvaltiot ovat alustavissa keskusteluissa viitanneet siihen, että näiden asioiden käsittely liittyy toisiinsa.

Asiakirjat

COM (2015) 450 final 2015/0208 (COD)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Annikki Vanamo-Alho, sisäministeriö, maahanmuutto-osasto, annikki.vanamo-alho@intermin.fi, gsm 050 3999 336

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2015-00459

MMO

Mikkola Tero(SM)

23.11.2015

Asia

EU/OSA; Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n yhteisestä turvallisten alkuperämaiden luettelosta

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 13.5.2015 tiedonannon Euroopan muuttoliikeagendasta (COM(2015) 240 final). Osana muuttoliikeagendan toimeenpanoa komissio on 9.9.2015 antanut muuttoliikeagendaan liittyvän, useita ehdotuksia ja tiedonantoja sisältävän toisen toimeenpanopakettin. Toimeenpanopakettiin sisältyy muun muassa ehdotus neuvoston asetukseksi EU:n yhteisestä turvallisten alkuperämaiden luettelosta (COM(2015) 452 final).

Asiaa käsiteltiin OSA-neuvoston kokouksessa 8.10.2015, jossa puheenjohtaja kertoi käsittelyn etenemisestä. Komission on tarkoitus raportoida asian käsittelyn etenemisestä OSA-neuvoston kokouksessa 3.-4.12.2015.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että komission ehdottamia kolmansiä maita (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kosovo, Makedonia, Montenegro, Serbia sekä Turkki) voidaan pitää turvallisina maina ja hyväksyä ne EU:n yhteiseen turvallisten alkuperämaiden luetteloon.

Suomi kannattaa luettelon laatimista ja kiirehtii sen hyväksymistä.

Toimiessaan turvallisten alkuperämaiden luettelo helpottaisi päätöksentekoa, vaikka nopeutettua päätöksentekoa voidaan Länsi-Balkanin maiden osalta käyttää jo nytkin. Jokaisen luettelossa olevan maan tilanne tulisi tarkistaa ja päivittää luotettavasti sekä huolehtia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yksilöllisestä tutkimisesta ja hakijan mahdollisuuksista osoittaa kansainvälisen suojelun tarve.

Pääasiallinen sisältö

Komission asetusehdotuksen mukaan otettaisiin käyttöön EU:n yhteinen turvallisten alkuperämaiden luettelo, johon esitetään ehdotuksen liitteessä (COM(2015) 452 final ANNEX) seitsemää kolmatta maata. Asetuksella muutettaisiin myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhtenäisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu) eli niin sanottua

turvapaikkamenettelydirektiiviä. Direktiiviä muutettaisiin siten, että sen 36 artiklassa (Turvallisen alkuperämaan käsite) ja 37 artiklassa (Kolmansien maiden kansallinen määrittäminen turvallisiksi alkuperämaiksi) otettaisiin kansallisen lainsäädännön ohella huomioon turvallisten alkuperämaiden määrittäminen ehdotetun asetuksen perusteella.

Ehdotuksen liitteessä mainittuja seitsemää kolmatta maata (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kosovo, Makedonia, Montenegro, Serbia ja Turkki) pidettäisiin turvapaikkahakemuksia käsiteltäessä turvallisina alkuperämaina, jolloin kyseisten maiden kansalaisten kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voitaisiin käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Komissio perustelee näiden maiden turvallisuutta nojautuen muun muassa kyseisten maiden lainsäädäntöön ja olosuhteisiin (kuten vähemmistöjen asemaan), näiden maiden kansalaisten jättämien turvapaikkahakemusten käsittelyyn jäsenmaissa sekä EU:n virastojen, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön (UNHCR) ja muiden oleellisten kansainvälisten järjestöjen raportteihin ja tietoihin.

Jäsenmaat voivat pitää yllä tai laatia kansallisen turvallisten alkuperämaiden luettelon, joka voi sisältää muita kuin EU:n luettelossa olevia maita. Tällä hetkellä vain joillakin jäsenmailla on käytössä turvallisten alkuperämaiden luettelo; lisäksi luetteloissa on eroja maiden välillä.

Komission ehdotuksen mukaan kolmatta maata pidettäisiin turvallisena, jos voidaan osoittaa, ettei maassa ole vainoa, kidutusta tai epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta eikä aseellisesta konfliktista johtuvaa summittaisen väkivallan uhkaa. Vaikka maa olisi merkitty turvallisten alkuperämaiden luetteloon, jokainen sen kansalaisen jättämä turvapaikkahakemus tulisi silti tutkia yksilöllisesti. Hakijan osoittaessa, ettei maa ole turvallinen hänen tapauksessaan, maan määrittelyä turvallisiksi alkuperämaaksi ei sovellettaisi häneen.

Komissio seuraisi säännöllisesti tilannetta luetteloon merkityissä maissa tukena muun muassa EASO ja UNHCR. Tilanteen huonontuessa maassa komissio voisi poistaa sen luettelosta antamalla delegoidun säädöksen. Luetteloon voitaisiin myös lisätä uusia maita; tällöin noudatettaisiin tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 d kohtaa, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, johon sisältyvät yhteiset menettelyt turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan yhdenmukaisen aseman myöntämisessä ja peruuttamisessa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Komission EU:n yhteisestä turvallisten alkuperämaiden luettelosta antaman asetusehdotuksen käsittely on alkanut Euroopan parlamentin LIBE-valiokunnassa 22.9.2015.

Kansallinen valmistelu

Komission ehdotusta on käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU-jaosto 6:ssa (suppea kokoonpano) 23.9.2015.

Eduskuntakäsittely

U 15/2015 vp 1.10.2015.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotettu asetus ei aiheuttaisi muutoksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön.

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

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei arvioida olevan kansallisia tai EU-tason taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Ehdotus neuvoston asetukseksi EU:n yhteisestä turvallisten alkuperämaiden luettelosta (COM(2015) 452 final)
Liite (COM(2015) 452 final ANNEX)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tero Mikkola, sisäministeriö/MMO, tero.mikkola@intermin.fi, puh. 050 396 0163

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2015-00450

PO

Seesmaa Anne-Maria(SM)

20.11.2015

Asia

EU/OSA/Oikeus - ja sisäasioiden neuvosto 3.-4.12.2015; Terrorismin torjunta

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus – ja sisäasioiden neuvosto käsittelee terrorismin torjuntaa mm. 12.2.2015 hyväksyttyjen epävirallisen Eurooppa-neuvoston julkilausuman toimenpiteiden edistymisen näkökulmasta. EU:n terrorismin torjunnan koordinaattori (CTC) tulee antamaan OSA-neuvostolle raporttinsa helmikuun julkilausuman toimenpiteiden toimeenpanon edistymisestä.

Oikeus - ja sisäasioiden neuvosto kokoontui 20.11 ylimääräiseen kokoukseen Pariisissa 13.11 tapahtuneiden terrori-iskujen johdosta. Ylimääräinen neuvosto hyväksyi kokouksessaan neuvoston päätelmät terrorismin torjunnasta ja korosti tarvetta nopeuttaa Eurooppa-neuvostossa 12.2.2015 hyväksytyn terrorismintorjuntaa koskevan lausuman (14406/15) täytäntöönpanoa kaikilla osa-alueille.

Suomen kanta

Suomi pitää myönteisenä, että sovittujen toimenpiteiden täytäntöönpanossa on tapahtunut jälleen edistystä. Pariisin järkyttävät terrori-iskut osoittavat, että terrorismin torjunnan toimia tulee edelleenkin tehostaa sekä EU-tasolla että kansallisesti. EU:lla on jo käytettävissään mittava terrorismin torjunnan keinovalikoima ja nämä olemassa olevat instrumentit tulee hyödyntää täysimääräisesti ja tehostaa näiden käyttöä. Helmikuun epävirallisessa Eurooppa-neuvostossa sekä tämän jälkeisissä OSA-neuvostoissa sovitut toimenpiteet tulee panna tehokkaammin täytäntöön ja täytäntöönpanoa tulee aktiivisesti seurata ja edistää sekä EU – että kansallisella tasolla. Niiltä osin kuin täytäntöönpano ei ole edennyt riittävän tehokkaasti, tulisi voida sopia esimerkiksi aikatauluista, joiden puitteissa asioiden kanssa edetään.

Suomi pitää ensisijaisen tärkeänä tehokkaan ja kunnianhimoisen PNR direktiivin aikaansaamista kiireellisesti (ks. tästä erillinen perusmuistio).

Suomi on johdonmukaisesti tukenut tavoitetta tehostaa Schengenin ulkorajavalvontaa. Suomi on ottanut käyttöön EU:n kansalaisten ja muiden vapaan liikkuvuuden piirissä olevien henkilöiden riskianalyysiin ja yhteisiin riski-indikaattoreihin perustuvat rajatarkastukset. Pakolliset kaikkien EU-kansalaisten rajatarkastukset eivät ole Suomen näkemyksen mukaan ensisijainen tapa tehostaa rajatarkastuksia. Mahdollinen esitys EU-

kansalaisten pakollisten tarkastusten liittämistä Älykkäät rajat -asetusesitykseen voisi vaikeuttaa lainsäädäntöhankkeen käsittelyä. Tämä mahdollinen esitys ja siihen liittyvä vaikutusten arviointi tulisi pitää erillään Älykkäät rajat -esityksestä.

Suomi painottaa, että kaikkia käytettävissä olevia rajatarkastusvälineitä ja instrumentteja on hyödynnettävä, kuten ennakoon lähetettäviä ulkorajat ylittävän lentoliikenteen matkustajatietoja, kohdistuen tehokkaammat tarkastukset riskianalyysin perusteella potentiaalisiiin vierastaistelijoihin ja heidän tukijoihinsa. Suomi on yksi harvoista EU - maista, joissa ennakoon lähetettävien matkustajatietojen (API) käsittely on automatisoitu. Suomi peräänkuuluttaa kaikilta mailta API tietojen parempaa hyödyntämistä ulkorajoilla ennakkotarkastusten tekemiseksi.

Suomi tukee Frontexin koordinoimien operaatioiden vahvistamista etenkin Hotspot-toiminnan käynnistämisen tukemiseksi. Keskeisillä alueilla on jo operaatiot käynnissä, joten niiden osalta tarvitaan lisää henkilöstöä ja kalustoa. RABIT-joukkoja tulisi pääsääntöisesti käyttää niiden käyttötarkoituksen mukaisesti.

Suomi pitää ehdottoman tärkeänä sitä, että kaikki EU:n alueelle luvattomasti saapuvat henkilöt rekisteröidään, ml- sormenjäljet, ja että heidät ja heidän matkustusasiakirjansa tarkastetaan käyttäen EU:n, Interpolin ja kansallisia tietojärjestelmiä.

Jäsenvaltioiden tulee edelleen tehostaa lainvalvontaviranomaisten tiedon toimittamista Europolin ja hyödyntää aktiivisesti sen rakenteisiin luotua keinovalikoimaa terrorismin torjunnassa. Europol-asetusneuvottelut ovat edelleen kesken. Suomi toivoo, että näissä neuvotteluissa jäsenvaltiot todella pyrkivät siihen, että Europolin rooli todellisena lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihtokeskuksena tehostuu nykyisestä. Terrorismin torjunnassa oikea-aikaisen ja relevantin tiedon ja tiedustelutiedon saanti on välttämätöntä. Lisäksi tiedonvaihdossa on hyvä kiinnittää huomiota tiedon käytettävyyden lisäämiseen eri viranomaisten kesken.

Suomi pitää tärkeänä, että Europolissa on vuoden 2016 alussa aloittava terrorismikeskus ECTC toimii Europolin lainvalvontaviraston mandaatin mukaisesti.

Suomi pitää erittäin tärkeänä, että jäsenvaltioiden terrorismin torjunnasta vastaavilla toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus hyödyntää tehokkaasti terrorismirikosten ennalta estävässä ja paljastavassa työssä tarvittavia tietoja ja instrumentteja. On tärkeää, että jäsenvaltiot vahvistavat myös kansallisesti lainvalvontaviranomaisten ja turvallisuus - ja tiedustelupalveluiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Suomen näkemyksen mukaan komission mahdollisessa tulevassa lainsäädäntöehdotuksessa Europolin systemaattisesta tarkastusmahdollisuudesta SIS-tietojärjestelmään tulee huolehtia siitä, että jäsenvaltioiden kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten SIS:ään syötetyt tiedot eivät vaarannu.

Suomi pitää tärkeänä tehokasta puuttumista Euroopan laittomiin asevirtoihin ja tavoitteita vähentää kolmansista maista peräisin olevien laittomien ampuma-aseiden uhkaa ja ylipäänsä aseiden kulkeutumista rikollisten käsiin. Tässä aseiden salakuljetusta käsittelevän EU:n ja Kaakkois-Euroopan välisen toimintasuunnitelman tehokas täytäntöönpano on tärkeää. Suomi pitää hyvänä, että komissio on antanut asedirektiivin muutosehdotuksen ja on valmis etenemään sen käsittelyssä ripeästi. Komission ehdotus

sisältää kuitenkin Suomelle kansallisesti vaikeita kohtia, joita merkittävyyttä tulee vielä tarkastella lähemmin.

Suomi pitää myös erittäin keskeisenä tehostaa terrorismin rahoituksen torjuntaa sen mukaisesti kuin helmikuun Eurooppa-neuvoston julkilausumassa kehoitettiin jäsenvaltioita panemaan pikaisesti täytäntöön tiukennetut säännökset rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi ja kaikkia toimivaltaisia viranomaisia tehostamaan toimia rahavirtojen jäljittämiseksi ja terrorismin rahoitukseen käytettävien varojen jäädyttämiseksi tehokkaasti. Terrorismin rahoittamisen tehokas torjunta ja mahdollisuus kohdehenkilöiden rahaliikenteen seurantaan ovat erittäin tärkeä osa terrorismin torjuntaa kokonaisuutena.

Suomi odottaa komissiolta ehdotusta EU:n terrorismipuitepäätöksen uudistamiseksi niin, että se on linjassa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178(2014) sekä ehdotusta rikostuomioita koskevan tietojenvaihtojärjestelmän (ECRIS) täydentämisestä kolmansien maiden kansalaisia koskevalla viitetietorekisterillä.

Suomen näkemyksen mukaan vuoden 2005 EU:n terrorismin torjunnan strategia tulisi ehdottomasti päivittää. Päivitystyö olisi tarpeen huomioiden viimeisen parin vuoden aikana EU:ssa toteutetut sekä meneillään olevat toimet sekä terrorismin uhan monimuotoistuminen.

Suomi pitäisi myös hyödyllisenä ottaa uudelleen tarkasteluun neuvoston päätelmät pehmeiden kohteiden suojaamisesta terroritoiminnalta (2012). Pehmeillä kohteilla tarkoitetaan julkisia paikkoja, joissa on olemattomat tai hyvin rajalliset turvajärjestelyt, ja joihin kokoontuu tai joissa liikkuu suuria määriä ihmisiä.

Ennalta estävään työhön eli väkivaltaisen ekstremismin torjuntaan on kiinnitettävä entistä enemmän huomioita.

Terroritekojen tavoitteena on heikentää avoimen yhteiskunnan perusteita lisäämällä pelkoa ja vastakkainasettelua eri väestöryhmien välillä. Eurooppaan kohdistuvan muuttoliikkeen ja terrorismin käsittely ja näistä käytävä keskustelu tulee erottaa toisistaan.

Suomi korostaa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen sekä oikeusvaltioperiaatteiden kunnioittamisen tärkeyttä kaikissa terrorismin torjuntaan liittyvissä toimissa ja EU:n terrorismintorjunnan politiikassa. EU:n terrorismintorjunnan politiikan tulee olla yhdenmukainen ja koordinoitu sisäisen turvallisuuden ja ulkosuhteiden kokonaisuus.

Pääasiallinen sisältö

Pariisissa tammikuussa 2015 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen terrorismin vastaisia toimia on käsitelty laaja-alaisesti EU-tasolla. Oikeus- ja sisäministerit hyväksyivät aiheesta laajasti eri toimenpiteitä sisältävän julkilausuman tammikuussa ja Eurooppa-neuvosto helmikuussa. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto kokoontui 20.11 ylimääräiseen kokoukseen Pariisissa 13.11 tapahtuneiden terrori-iskujen johdosta. Neuvosto hyväksyi ylimääräisessä kokouksessaan päätelmät terrorismin torjunnasta.

Helmikuun epävirallinen Eurooppa-neuvosto vahvisti julkilausumassaan kolme aluetta, joiden kohdalla terrorismin vastaisia toimia tulee tehostaa. Julkilausumassa linjattiin tulevien kuukausien

aikana tehtävää työtä painottaen vahvasti yhteisten arvojen kunnioittamista ja puolustamista. Toimenpiteet jakautuvat kolmeen osaan: 1. kansalaisten turvallisuudesta huolehtiminen, 2. radikalisoitumisen ehkäiseminen ja arvojen vaaliminen sekä 3. kansainvälinen yhteistyö. Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista korostetaan kaikissa toteutettavissa toimenpiteissä. Julkilausumassa kehoitetaan olemassa olevien välineiden tehokkaampaan täytäntöönpanoon ja vireillä olevien uudistusten eteenpäinviemiseen.

Lokakuun oikeus - ja sisäasioiden neuvosto puolestaan hyväksyi viisi painopistealuetta, joiden kohdalla tulee edetä kuluvan vuoden loppuun mennessä. Näitä ovat yhteiset riski-indikaattorit, SIS:n ja SLTD:n hyödyntäminen, tietojen vaihdon tehostaminen, internetissä tapahtuvan radikalisoitumisen torjunta ja kolmansien maiden kanssa tehtävä yhteistyö. Terrorismintorjunnan koordinaattori raportoi täytäntöönpanosta nyt joulukuun neuvostolle.

Ylimääräisen OSA -neuvoston päätelmissä alleviivataan em. toimien täytäntöönpanon kiirehtimistä. Päätelmissään neuvosto ilmaisi tyrmistyneisyytensä Pariisissa toteutetuista terrori-iskuista ja korosti solidaarisuutta Ranskaa kohtaan. Iskuja pidetään hyökkäyksenä Eurooppalaisia vapauden, demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusperiaatteen arvoja vastaan.

Päätelmät sisältävät kuusi aihealuetta; PNR, ampuma-aseet, ulkorajatarkastusten vahvistaminen, tiedonvaihto, terrorismin rahoitus ja terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin torjunta rikosoikeudellisesta näkökulmasta.

EU:n terrorismin torjunnan koordinaattori raportoi marraskuun OSA-neuvostossa helmikuun 2015 Eurooppa-neuvostossa hyväksytyn julkilausuman täytäntöönpanosta (asiakirja 14438/15). Raportissa listataan kaikki julkilausuman sisältämät toimenpiteet ja kuvataan niiden täytäntöönpanon tilanne. Raportissa otetaan huomioon myös 20.11.2015 hyväksytyt neuvoston päätelmät.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 27.11

Sisäministeriö, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, Ulkoasiainministeriö, Oikeusministeriö

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 27.11

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

EU:n terrorismin torjunnan koordinaattorin tilannekatsaus (14438/15)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Anne-Maria Seesmaa/SM, puh. 0295 488 590
Timo Kilpeläinen/POHA, puh. 0295 481 801
Tiina Piipponen/SUPO, puh. 0295 484 931
Anna Esko/UM, puh. 0295 351 146
Mika Rytönen/SM, puh. 050 456 2617
Janne Kanerva/OM, puh. 0295150176
Tanja Innanen/OM, puh. 0295150338

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

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2015-00452

PO

Puiro Johanna(SM)

20.11.2015

Asia

EU; OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 3.-4.12.2015; EU:n sisäisen turvallisuuden strategia; täytäntöönpanotilanne

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtaja antaa tilannekatsauksen EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanemisesta.

Asiasta keskusteltiin edellisen kerran OSA-neuvostossa lokakuussa 2015. Tuolloin puheenjohtajavaltio kertoi valitsemasta tavasta panna strategia täytäntöön. Pj:n ohjelma on laadittu kuluvan vuoden loppuun asti ja tuleva pj-trio laatii oman ohjelmansa.

Suomen kanta

Suomi pitää hyvänä, että puheenjohtajavaltio pitää muut ajan tasalla EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajan asiakirjassa kuvataan ne EU:n sisäisen turvallisuuden toimenpiteet, joita on edistetty Luxembourgin puheenjohtajuuskaudella.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 27.11.2015

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 27.11.2015
E 16/2015 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

14079/15

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johanna Puiro SM, 050 456 0056

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

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2015-00445

MMO

Räty Johanna(SM)

19.11.2015

Asia

EU; OSA; Muuttoliiketilanne

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 13.5.2015 tiedonannon Euroopan muuttoliikeagendasta (COM(2015) 240 final). Osana muuttoliikeagendan toimeenpanoa komissio on antanut kaksi toimeenpanopakettia (27.5. ja 9.9.) sekä kaksi tiedonantoa maahanmuuttokriisin hoidosta (23.9. ja 14.10.). OSA-neuvosto on jo hyväksynyt turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja koskeneiden kahden hätätilamekanismin käyttöönoton (päätökset hyväksytty neuvostossa 14.9. ja 22.9.). Lisäksi neuvosto on hyväksynyt 20.7.2015 EU:n uudelleensijoittamisohjelman, jossa 20 000 pakolaista sijoitetaan uudelleen jäsenmaiin ja assosiaatiomaihin.

EU:n yhteisiä toimia muuttoliikkeeseen vastaamiseksi käsitellään tarkemmin muistion kohdassa pääasiallinen sisältö.

Muuttoliiketilannetta ja jo sovittujen päätösten täytäntöönpanotilannetta on seurattu säännöllisesti OSA-neuvoston kokouksissa syksyn kuluessa.

OSA-neuvoston 4.12. kokouksen asialistalla on muuttoliiketilanne, täytäntöönpanon seuranta ja tulevat tapahtumat.

Suomen kanta

Viime kuukausina on tehty paljon poliittisia päätöksiä, jotka nyt on tärkeää panna täytäntöön käytännössä keskittyen muutamaan valikoituun toimenpiteeseen ja niiden täytäntöönpanoon.

Yksi konkreettinen toimenpide on ottaa hallintaan tulijoiden rekisteröinti, jotta meillä olisi paremmin tietoa siitä, keitä EU:n alueelle saapuu. Ylipäättään rekisteröinti ja sormenjälkien ottaminen jokaiselta ovat asioita, jotka pitää saada toimimaan - muuten sisäisten siirtojen järjestelmä ei voi toimia.

Suomi korostaa, että Hotspot-käsittelykeskukset on saatava viipymättä toimintaan. Tämä on tehokkaan ulkorajavalvonnan ohella välttämätön edellytys turvapaikanhakijoiden

sisäisten siirtojen onnistumiselle. Käynnistämisen ongelmat tulisi pikaisesti identifioida ja ryhtyä tarvittaviin käytännön toimenpiteisiin. Kaikki saapuvat on rekisteröitävä ja Suomi tukee kaikkia toimenpiteitä rekisteröinnin tehostamiseksi. Hotspottien toimivuuden kannalta on olennaista, että sormenjäljet otetaan kaikilta systemaattisesti.

Suomi pitää paluuta ja palauttamista koskevien yhteisten toimien tehostamista ja niiden osuutta EU:n maahanmuuttopolitiikassa erittäin tärkeänä. Takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostaminen alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa on ensisijaisen tärkeää paluiden toteuttamisen ja onnistumisen kannalta. Jo voimassa olevien takaisinottosopimusten tehokkaan täytäntöönpanon ohella uusien sopimusten solmiminen erityisesti Suomen kannalta keskeisten kolmansien maiden kanssa on tärkeää.

Suomi kiirehtii myös EU:n yhteisen turvallisten alkuperämaiden listan hyväksymistä.

Pääasiallinen sisältö

Muuttoliike Eurooppaan Välimeren kautta on jatkunut voimakkaana koko syksyn. Frontexin tuoreen arvion mukaan Euroopan unionin alueelle on vuoden alusta lokakuun loppuun mennessä tapahtunut yli 1,2 miljoonaa laitonta rajanylitystä. Suurin paine kohdistuu itäisen Välimeren yli Kreikan kautta kulkevaan Länsi-Balkanin reittiin. Kreikan viranomaisilta puuttuu kansallinen suorituskyky tilanteen hallitsemiseksi ja avun koordinoimiseksi.

Länsi-Balkanin reitin kauttakulkumailla on ollut suuria vaikeuksissa keskinäisessä koordinaatiossa. Kriisin luoma poliittinen paine on kasvanut nopeasti etenkin avainasemassa olevissa Saksassa ja Ruotsissa. Poliitiikan kiristyminen pääasiallisissa kohdemaissa lisää painetta kauttakulkumaissa ja uusien raja-aitojen rakentamisesta on jo ilmoitettu.

Tällä hetkellä muuttoliiketilanne Euroopassa on hallitsematon.

Komissio on vuoden 2015 aikana tehnyt runsaasti esityksiä, jotka tähtäävät muuttoliikkeen hallitsemiseksi välittömästi tai pidemmällä aikavälillä. Alla käydään läpi EU:n yhteisiä toimia muuttoliikkeeseen vastaamiseksi sekä Suomen osallistumista niihin.

Komissio seuraa jatkuvasti seuraavien toimien/seikkojen täytäntöönpanoa: turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot, tuki Frontexin operaatioille, vastaanottokapasiteetti ja -olosuhteet, paluu, uudelleensijoitus, muuttajien salakuljetus, siviilien suojelu RABIT-tiimit, taloudellinen tuki EU:ssa (maahanmuuttohallinnoille ja EU-virastoille), diplomaattiset toimet, takaisinotto, humanitaarinen rahoitus, Trust Fund - rahasto, kapasiteetin rakentaminen lähtö- ja kauttakulkumaihin sekä EU-säätelyn täytäntöönpano jäsenmaissa.

EU:n yhteiset toimet muuttoliikkeeseen vastaamiseksi vuonna 2015:

- EU:n yhteisistä toimista Välimeren tilanteeseen vastaamiseksi sovittiin huhtikuussa 2015 pidetyssä ylimääräisessä Eurooppa-neuvostossa.
- Komission toukokuussa 2015 julkaisemassa Euroopan muuttoliikeagendaa koskevassa tiedonannossa esiteltiin Välimerellä vallitsevan kriisitilanteen johdosta välittömästi toteutettavat toimenpiteet sekä toimet, jotka toteutetaan lähivuosina muuttoliikkeen kokonaishallinnan parantamiseksi.

- Komissio on tämän jälkeen julkaissut kaksi agendaan liittyvää toimeenpanopakettia:
 - Ensimmäisessä, 27.5. julkaistussa toimeenpanopaketissa esiteltiin mm. turvapaikanhakijoiden EU:n sisäisten siirtojen ensimmäisen hätätilamekanismin käyttöönottoa koskeva esitys (40 000 turvapaikanhakijan siirtäminen) ja kiintiöpakolaisten sijoittamista koskeva EU:n uudelleensijoittamisohjelma, sekä komission tiedonanto siirtolaisten salakuljetuksen vastaisesta EU:n toimintasuunnitelmasta (2015–2020).
 - Toinen, 9.9.2015 julkaistu toimeenpanopaketti osoitti tietä EU:n ulkoisille toimille. Siinä esiteltiin mm. komission esitys toisen hätätilamekanismin käyttöönottamiseksi 120 000 turvapaikanhakijan siirtämiseksi EU:n sisäisillä siirroilla, esitys Dublin-järjestelmän muuttamiseksi pysyvän kriisimekanismin luomiseksi, esitys EU:n yhteiseksi luetteloksi turvallisista alkuperämaista, palauttamista koskeva EU:n toimintaohjelma, komission suositus palauttamiskäsikirjaksi sekä esitys afrikkalaisen Trust Fund -rahaston perustamiseksi.
- Heinäkuussa päästiin sopimukseen 20 000 kiintiöpakolaisten uudelleensijoittamista ja 40 000 turvapaikanhakijoiden EU:n sisäisestä siirrosta Italiasta ja Kreikasta. Syyskuussa sovittiin 120 000 hakijan sisäisestä siirrosta.
- Sisäministerit hyväksyivät em. turvapaikanhakijoiden EU:n sisäisiä siirtoja koskevat päätökset OSA-neuvoston 14.9. ja 22.9. tekemillään päätöksillä.
- Euroopan komissio julkaisi 23.9.2015 tiedonannon, joka koskee välittömiä toimia muuttoliikekriisiin vastaamiseksi. Komission paketissa korostuvat taloudellisen ja muun avun järjestäminen lähtömaihin, niiden lähialueille ja suurimman paineen alla oleville EU-maille. Lisäksi tuetaan EU:n rajavalvonnan vahvistamista ja hotspot-käsittelykeskusten perustamista.
- Komissio antoi 14.10. tiedonannon pakolaiskriisin hallinnan tilanteesta ja täytäntöönpanotoimien etenemisestä mm. Italiassa ja Kreikassa. Tiedonannossa käsiteltiin myös jäsenmaiden 23.9. antamia taloudellisia sitoumuksia.
- Länsi-Balkanin maahantuloreitin haasteista järjestettiin ulko- ja sisäministerien konferenssi 8.10.2015. Konferenssissa hyväksyttiin julistus, jossa määritetään yhteiset perusperiaatteet, tavoitteet ja käytännön toimet, joilla pakkomuuton haasteisiin vastataan.
- Eurooppaan kohdistuva muuttopaine oli Eurooppa-neuvoston 15.–16.10. pidetyn kokouksen pääaiheena. Kokouksessa tarkasteltiin päämiesten epävirallisessa kokouksessa 23.9.2015 linjattujen toimien täytäntöönpanoa ja sovittiin uusista linjauksista prioriteettitoimiksi. Kokouksesta annetussa julkilausumassa todettiin, että haasteeseen voidaan vastata vain yhteistyöllä, solidaarisuuden ja vastuullisuuden hengessä. On pidettävä yllä ja toimeenpantava olemassa olevia sääntöjä, ml. Dublin- ja Schengen-järjestelmiä. Päämiehet painottivat myös tarvetta uudistaa YK-johtoista pyrkimystä Syyrian kriisin ratkaisuun, samoin kansallisen yhtenäisyyden hallituksen muodostamista Libyassa.
- Komission puheenjohtaja Juncker kutsui tiettyjen Euroopan maiden päämiehet koolle 25.10.2015 keskustelemaan Länsi-Balkanin reitin maahantulijavirroista.

- Maltan Vallettassa järjestettiin muuttoliikeaiheinen päämiestason huippukokous 11.–12.11.2015., johon osallistui EU-maiden lisäksi myös Afrikan maiden sekä YK:n edustajia. Tarkoituksena oli sopia yhteisistä toimenpiteistä nykyiseen muuttoliiketilanteeseen vastaamiseksi. Vallettan muuttoliikettä koskeva huippukokous hyväksyi julkilausuman ja konkreettisen toimintasuunnitelman. Samalla perustettiin muuttoliikkeisiin vaikuttava hätärahasto.
- Syyrian ja sen naapurimaiden tukemiseksi perustettiin EU:n alueellinen erityisrahasto Syyrian kriisin johdosta (Madad Fund) joulukuussa 2014. Siitä annettava apu kohdennetaan pakolaisia vastaanottaneiden naapurimaiden tukemiseen, mutta myös humanitaarisiin, vakauttamis- ja kehittämistoimiin Syyriassa. Komissio on vedonnut, että jäsenmaat osoittaisivat rahastoon saman verran varoja kuin EU (500 M€), jotta siihen saadaan koottua vähintään miljardi euroa.
- Marraskuun alussa EU:n puheenjohtajamaa Luxemburg päätti aktivoida IPCR-mekanismin täydellisesti Euroopan pakolaiskriisin takia.

Suomen osallistuminen EU:n yhteisiin toimiin

- Suomi osallistuu laittomaan maahanmuuttoon ja pakkomuuttoon liittyvien haasteiden ratkaisemiseen osana EU:ta, ja katsoo, että haasteita on pyrittävä ratkaisemaan yhteistyössä Afrikan ja Lähi-idän valtioiden, alueellisten toimijoiden ja koko kansainvälisen yhteisön kanssa.
- Suomi osallistuu vuonna 2015 Frontexin koordinoimiin rajavalvontaoperaatioihin asiantuntijoilla, yhdellä partioveneellä miehistöineen ja yhdellä valvontalentokoneella. Osallistumisen painopiste on Välimeren alueella sekä Kaakkois-Euroopan maarajoilla.
- Suomi tukee ns. hotspot-konseptin toimintaa. Suomen asiantuntija työskentelee Italian Dublin-yksikössä osana EASOn hotspot-tukiryhmää marras–joulukuussa.
- Turvapaikanhakijoiden Euroopan unionin sisäiset siirrot Suomeen alkoivat 21.10.2015, jolloin 49 ensimmäistä henkilöä lennätettiin maahan Italiasta.
- Suomi kannattaa turvallisten maiden listan laatimista EU-tasolla.
- Suomi pyrkii lisäämään osallistumismahdollisuuksia EUCAP Sahel Niger -operaatioon. Suomi on osallistunut EU:n Välimeren SOPHIA-operaatioon. Suomi osallistuu myös kriisinhallintaoperaatioihin Lähi-idässä ja Afrikassa.
- Suomi osallistuu EU:n Pohjois-Afrikan alueelliseen kehitys- ja suojeluohjelmaan (Regional Development and Protection Programme) kansainvälisen siirtolaisjärjestö IOM:n hankkeen kautta vuosina 2015–2017.
- Suomen humanitaarinen apu Syyrian kriisin aiheuttamiin tarpeisiin vuodesta 2011 on yli 44 M€. Keskeisiä kanavia ovat mm. WFP ja UNHCR. Kehitysyhteistyön keinoin on tuettu Syyrian ja sen naapurimaiden kantokyvyn vahvistamista 26,6 M€:lla. Vuonna 2015 Suomi valmistautuu säilyttämään maailman elintarvikeohjelman suoran kansallisen rahoitusosuuden vuoden 2014 tasolla. WFP:n rahoituksesta osa kanavoidaan Syyriaan. Suomi varautuu osallistumaan Afrikan vakauden tukemiseksi perustettavaan EU:n hätärahastoon ja EU:n alueelliseen Syyria-erityisrahastoon.

- Suomen kokonaispanokseen voidaan laskea myös tuki pakkomuuton lähtö- ja kauttakulkumaille Pohjois-Afrikassa, Afrikan Sarvessa ja Lähi-idässä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

-

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johanna Rätty, sisäministeriö/MMO, johanna.ratty@intermin.fi, puh. 040-5225070

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

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2015-00449

KVY Everhall Tony(SM)

20.11.2015

Asia

EU/OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 4.12.2015; Schengen-alueen toiminta: Euroopan komission kahdeksas puolivuositainen raportti Euroopan parlamentille ja neuvostolle Schengen-alueen toiminnasta: jäsenvaltioiden näkemykset.

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 03.12.2015 - 04.12.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston sekakomiteassa on tarkoitus esitellä komission kahdeksas puolivuositainen raportti Schengen-alueen toiminnasta sekä vaihtaa näkemyksiä Schengenin hallinnoinnista.

Komissio totesi syyskuussa 2011 julkaistussa tiedonannossa "Schengen-alueen hallinnointi – vapaan liikkumisen alue vahvemmaksi" aikovansa esittää Euroopan unionin toimielimille puolivuositain katsauksen Schengenin toiminnasta. Ensimmäinen katsaus julkaistiin toukokuussa 2012. Sekakomiteassa käytävä poliittinen ja strateginen keskustelu perustuu maaliskuussa 2012 hyväksyttyihin neuvoston päätelmiin suuntaviivoista poliittisen ohjauksen lujittamiseksi Schengen-yhteistyössä. Päätelmissä todettiin, että oikeus- ja sisäasioiden neuvoston sekakomitean olisi annettava tarvittavaa ministeritason poliittista ohjausta Schengen-aluetta varten. Nämä poliittiset ja strategiset keskustelut olisi käytävä kerran kullakin puheenjohtajakaudella, ja niiden olisi tarkoituksenmukaisissa tapauksissa perustuttava komission kertomuksiin. Keskusteluja on käyty komission tiedonannon pohjalta edellisen kerran joulukuussa 2014.

Komission kahdeksatta puolivuositista katsausta ei ole vielä julkaistu.

Suomen kanta

Schengen-alue perustuu jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen ja Suomi korostaa Schengen-arviointien keskeistä merkitystä jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen ylläpitäjänä. Suomi odottaa etenkin, että komissio toimeenpanee tiukasti Schengen-arviointiraporteissa jäsenvaltioille annettujen suositusten seuranta siten kuin neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1053/2013 on säädetty.

Suomi korostaa tarvetta valmistella keskustelut riittävän aikaisessa vaiheessa ennen keskustelua oikeus- ja sisäasioiden neuvoston sekakomiteassa. Jotta komission puolivuositaisia raportteja voitaisiin tarkoituksenmukaisella tavalla käyttää pohjana keskustelujen valmistelussa, pitää Suomi tärkeänä, että komissio julkaisee raporttinsa hyvissä ajoin ennen keskusteluja ja kehittää raportteja sisällöllisesti siten, että ne tarjoaisivat konkreettisemmän pohjan käytäville keskusteluille.

Pääasiallinen sisältö

Schengenin hallinnoinnista käytävän periaatekeskustelun tausta ja komission puolivuositainen raportti Schengen-alueen toiminnasta

Neuvoston maaliskuussa 2012 hyväksymissä päätelmissä suuntaviivoista poliittisen ohjauksen lujittamiseksi Schengen-yhteistyössä todetaan, että neuvoston sekakomitean olisi annettava tarvittavaa ministeritason poliittista ohjausta Schengen-aluetta varten. Sekakomitean kokousten asialistan ja organisoinnin tulisi olla sellainen, että on mahdollista käydä poliittisia keskusteluja, joissa keskitytään Schengen-alueen moitteettoman toiminnan avainaiheisiin, jotta neuvosto voisi tehdä päätöksiä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa Schengen-alueen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi.

Sekakomitean poliittisissa keskusteluissa tulisi käsitellä myös tilanteita, joiden osalta arviointiraporteissa on tuotu esiin vakavia puutteita ja esitetty toteutettavaksi erityistoimia. Keskusteluissa olisi käsiteltävä myös puutteiden korjaamiseksi sovittujen toimintasuunnitelmien toteuttamista ja niiden täytäntöönpanoa. Tällaiset poliittiset ja strategiset keskustelut olisi käytävä kerran kullakin puheenjohtajakaudella, ja niiden olisi tarkoituksenmukaisissa tapauksissa perustuttava komission kertomuksiin.

Neuvosto on päätelmissä ilmaissut tyytyväisyytensä komission aikomukseen antaa säännöllisiä kertomuksia vähintään kerran vuodessa Schengen-yhteistyön toimivuudesta ja Schengenin säännösten soveltamisesta. Komission kertomukset toimivat pohjana poliittiselle ja strategiselle keskustelulle oikeus- ja sisäasioiden neuvoston sekakomiteassa edellisen kerran joulukuussa 2014.

Komission kahdeksatta puolivuositista raporttia ei ole vielä julkaistu, mutta oletettavaa on, että komission raportissa käsitellään tilannetta Schengenin ulkorajoilla sekä itse schengen-alueella. Arviointiraporteissa esiintyneet puutteet koskevat muun muassa operatiivisen poliisiyhteistyön toiminnallisia edellytyksiä, kuten puuttuvia tai päivitystä vaativia valtioiden välisiä yhteistoimintasopimuksia ja ulkorajoilla tehtävien rajatarkastusten kriteereitä ja laadullisia edellytyksiä.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 27.11.2015

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 27.11.2015

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission puolivuositista raporttia ei ole vielä julkaistu.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tony Everhall, sisäministeriö, tony.everhall@intermin.fi, puh. 0295 488207
Mika Rytönen, sisäministeriö, mika.rytkonen@raja.fi, puh. 0295 421132

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

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
