Oikeusministeriö MINVA OM2015-00356

LAVO Arenmaa Katja, Aittoniemi Eeva(OM), Rytkönen Riikka(SM) 28.09.2015

Viite

Asia

OIKEUS- JA SISÄASIOIDEN NEUVOSTO 8.-9.10.2015

EU-MINISTERIVALIOKUNTA 2.10.2015
SUURI VALIOKUNTA 2.10.2015

YHTEENVETO KOKOUSAIHEISTA

Puheenjohtaja tuo sisäministereiden keskusteltavaksi tietyt **viisumisäännöstön uudistamista** ja **kiertomatkaviisumia** koskevat kysymykset. Komissio on antanut aihetta koskevat ehdotukset 1.4.2014 ja niitä on käsitelty tähän asti työryhmätasolla.

Komission 9.9.2015 antama ehdotus **pysyvän sisäisiä siirtojen koskevan kriisimekanismin** perustamisesta on esillä tilannekatsauksena. Ehdotuksesta **EU:n yhteiseksi turvallisten alkuperämaiden luetteloksi** on tarkoitus käydä neuvostossa yleiskeskustelu. Ehdotukset ovat osa toukokuussa julkaistun Euroopan muuttoliikeagendan täytäntöönpanoa (ns. toista toimenpidepakettia).

PNR-direktiivin osalta puheenjohtaja antaa tilannekatsauksen valmistelun tilanteesta trilogien käynnistyttyä. Neuvostossa kuullaan myös **14.9.2015 tehdyn sisäisiä siirtoja koskevan päätöksen** täytäntöönpanosta**.**

Palauttamispolitiikan osalta ministerit keskustelevat komission tiedonannon pohjalta palauttamista koskevasta EU:n toimintaohjelmasta ja yhteistä palauttamiskäsikirjaa koskevasta komission suosituksesta. Lisäksi neuvostossa on tarkoitus hyväksyä palauttamispolitiikan tulevaisuutta koskevat päätelmät. Suomi kannattaa yleisesti palauttamista koskevaa EU:n toimintaohjelmaa ja pitää sitä hyvin tasapainoisena. Päätelmissä esitetyt konkreettiset toimet ovat Suomen näkemyksen mukaan hyvä väline edistää palauttamistavoitteita.

Ministerit keskustelevat myös **terrorismin torjunnan** toimien edistymisestä. Esillä on lisäksi erityisesti rautatieturvallisuus, jonka osalta informoidaan viimeaikaisesta kehityksestä 21.8. tapahtuneeseen Thalys-junan terrori-iskun yritykseen liittyen. Neuvostossa on myös tarkoitus hyväksyä päätelmät laittoman ampuma-asekaupan torjumisesta.

Lisäksi ministerit keskustelevat **vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa** koskevien EU:n painopisteiden täytäntöönpanosta ja puheenjohtaja esittelee laatimansa suunnitelman **uudistetun EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta**.

Lounaalla sisäministereiden on tarkoitus keskustella kehitys ja muuttoliike -teemasta.

OSA-neuvoston yhteydessä järjestetään erillinen **Länsi-Balkanin muuttoliikettä koskeva korkean tason konferenssi**. Konferenssiin on kutsuttu sisä- ja ulkoministerit. Konferenssissa on määrä hyväksyä julistus, jossa määritetään yhteiset perusperiaatteet, tavoitteet ja käytännön toimet, joilla muuttoliikkeen haasteisiin vastataan.

Oikeusministereiden kokoonpanossa neuvosto hyväksyy yleisnäkemyksen **EU:n tietosuojadirektiivistä**, joka on osa laajempaa EU:n henkilötietolainsäädännön uudistamistyötä. Direktiivi koskee lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten rikosasiassa suorittamaa henkilötietojen käsittelyä. Keskeisin avoinna oleva kysymys koskee henkilötietojen siirtämistä kolmansiin maihin. Suomi ei ole täysin tyytyväinen saavutettuun ratkaisuun tältä osin, mutta voi kokonaisarvion perusteella hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäville neuvotteluille.

Asialistalla on myös **Euroopan syyttäjänviraston** perustaminen. Tässä vaiheessa on vielä epäselvää, mitä artikloja neuvoston käsittelyyn tuodaan ja missä muodossa. Suomen mielestä yksittäisten artiklojen sanamuotoja ei pitäisi lyödä lopullisesti lukkoon, ennen kuin koko asetuksen sisältö on selvillä.

Maahanmuuttokriisiin liittyen oikeusministerit keskustelevat oikeusviranomaisten yhteistyön tehostamisesta ja Eurojustin täysimääräisestä hyödyntämisestä erityisesti ihmissalakuljetuksen torjumiseksi. Esillä on myös muukalaisvihan ja vihapuheen torjuminen.

Lisäksi kokouksessa saadaan tilannekatsaus EU:n liittymisestä **Euroopan ihmisoikeussopimukseen** ja keskustellaan epävirallisella aamiaisella ns. **unionipetosdirektiivin** viimeistelystä.

Asialista:

A. TORSTAI 8. LOKAKUUTA 2015 (klo 10.00)

SISÄASIAT

– Esityslistaehdotuksen hyväksyminen

Lainsäädäntökäsittelyt

– (mahd.) A-kohtien luettelon hyväksyminen

– Sekakomiteaa koskevat asiat
  – Viisumipolitiikka
    – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin viisumisäännöstön laatimisesta (uudelleenlaadittu) **(ensimmäinen käsittely)**
    – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kiertomatkaviisumin luomisesta ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sekä asetusten (EY) N:o 562/2006 ja (EY) N:o 767/2008 muuttamisesta **(ensimmäinen käsittely)**
      = Puheenjohtajavaltio tiedottaa **s. 7-12**

– Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäisiä siirtoja koskevan kriisimekanismin perustamisesta 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 muuttamisesta[1]
  = Tilanneselvitys **s. 13-16**

– 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)** [1]
  = Yleisnäkemys **s. 17-19**

– Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisyä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyvää syytteeseenpanoa varten **(ensimmäinen käsittely)**
  = Tilanneselvitys **s. 20-22**

– Muut asiat
  = Puheenjohtajavaltio tiedottaa käsiteltävänä olevista säädösehdotuksista

---

[1] Poikkeuksellisesti assosioituneiden valtioiden edustajien läsnä ollessa.

Muut kuin lainsäädäntöasiat

– A-kohtien luettelon hyväksyminen

– Neuvoston 14. syyskuuta hyväksymä päätös Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavien kansainvälistä suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta[2]
  = Täytäntöönpanokertomus **s. 23-27**

– Palauttamispolitiikan tulevaisuus
  = Päätelmien hyväksyminen **s. 28-32**

– Terrorismin torjunta [1]
  – Neuvoston päätelmät ampuma-aseiden laittoman kaupan torjuntaa koskevien keinojen käytön tehostamisesta
    = Hyväksyminen
  – Meneillään olevien toimien seuranta
  – Rautatieturvallisuus: tiedonanto viimeaikaisesta kehityksestä **s. 33-36**

– Kansainvälisen järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunta
  – Euroopan unionin painopistealueiden täytäntöönpanon seuranta
  – Moottoripyöräjengeihin liittyvä rajatylittävä rikollisuus
    = Belgia tiedottaa **s. 37-40**

– EU:n uudistettu sisäisen turvallisuuden strategia 2015–2020
  = Täytäntöönpanokertomus **s. 41-42**

– Muut asiat

  a) Vallettan huippukokous, 11. ja 12. marraskuuta 2015[1]
    = Puheenjohtajavaltio tiedottaa

  b) Länsi-Balkan konferenssi[1]
    = Puheenjohtajavaltio tiedottaa **s. 43-46**

o

o o

[2] Poikkeuksellisesti assosioituneiden valtioiden edustajien läsnä ollessa.

Neuvoston istunnon yhteydessä:

SEKAKOMITEAN kokous (TORSTAI 8. LOKAKUUTA 2015 – klo 10.00)

– Palauttamispolitiikan tulevaisuus
  – Komission tiedonanto palauttamista koskevasta EU:n toimintaohjelmasta
  – Komission suositus yhteiseksi palauttamiskäsikirjaksi, jota jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on tarkoitus käyttää suorittaessaan palauttamiseen liittyviä tehtäviä
    = Komission ehdotusten esittely ja keskustelu

– Viisumipolitiikka
  – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin viisumisäännöstön laatimisesta (uudelleenlaadittu) **(ensimmäinen käsittely)**
  – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kiertomatkaviisumin luomisesta ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sekä asetusten (EY) N:o 562/2006 ja (EY) N:o 767/2008 muuttamisesta **(ensimmäinen käsittely)**
    = Periaatekeskustelu / Tilanneselvitys

– Muut asiat

B. TORSTAI 9. LOKAKUUTA 2015 (KLO 10.00)

OIKEUSASIAT

Lainsäädäntökäsittelyt

– Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yksilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumista, tutkimista, selvittämistä ja syytteeseenpanoa tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta **(ensimmäinen käsittely)**
  = Yleisnäkemys (•) **s. 47-50**

– Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta
  = Osittainen yleisnäkemys **s. 51-55**

– Muut asiat

  a) Puheenjohtajavaltio tiedottaa käsiteltävänä olevista säädösehdotuksista

  b) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, 25. lokakuuta 2015 rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista: saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä
    = Komissio tiedottaa

Muut kuin lainsäädäntöasiat

(•) Hyväksyessään yleisnäkemyksen sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti on vahvistanut ensimmäisen käsittelyn kantansa, neuvosto ei toimi SEUT 294 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

– Euroopan unionin liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen
  = Tilanneselvitys **s. 56-62**

– Muuttoliikekriisi: oikeudellinen yhteistyö ja muukalaisvihan torjunta
  = Keskustelu **s. 63-67**

o

o o

<u>Neuvoston istunnon yhteydessä</u>:

<u>SEKAKOMITEAN kokous (PERJANTAI 9. LOKAKUUTA 2015 – klo 10.00)</u>

– Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yksilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumista, tutkimista, selvittämistä ja syytteeseenpanoa tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta **(ensimmäinen käsittely)**
  = Tilannekatsaus ja keskustelu

Ulkoasiainministeriö PERUSMUISTIO UM2015-01222

KPA-20 Blinnikka Päivi, Kankare Virpi, Broms Benita(UM) 29.09.2015

Asia
Euroopan komission ehdotukset Euroopan parlamentille ja neuvostolle uudeksi viisumisäännöstöksi sekä kiertomatkaviisumin luomisesta ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sekä asetuksen (EY) N:o 562/2006 ja (EY) N:o 767/2008 muuttamisesta

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015 - 09.10.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komission antoi 1.4.2014 ehdotuksen viisumisäännöstön uudistamisesta sekä ehdotuksen kiertomatkaviisumista. Ehdotuksia on käsitelty useita kertoja viisumityöryhmässä ja seuraava työryhmäkäsittely on 30.9-1.10.2015. Viisumisäännöstön uudistamista ja kiertomatkaviisumia koskevat esitykset ovat seuraavan kerran 30.9.2015 esillä Coreperissä. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto käsittelee viisumisäännöstön uudistusehdotukseen sisältyviä kysymyksiä 8.10.2015.

Suomen kanta

Komissiolla ja viisumityöryhmällä on eriäviä näkemyksiä useammasta viisumisäännöstön uudistamista koskevasta kysymyksestä. Kysymysten ratkaisemiseksi EU-puheenjohtaja on tehnyt 28.9.2015 esityksen (12382/15), jota Suomi tukee:

1. Monikertaviisumeita ei pidä tehdä pakollisiksi, vaan myös VIS rekisteröityihin ja VIS-rekisteröityihin säännöllisesti matkustaviin tulisi voida soveltaa harkintavaltaa, joka kattaa poliittisen harkinnan kuten turvallisuusriskit ja takaisinottoa koskevan yhteistyön.

2. Matkasairausvakuutusartikla palautetaan tekstiin ja neuvoston valmistelevat elimet ohjataan selvittämään, miten nykyistä järjestelmää voitaisiin parantaa.

3. Läheisten sukulaisten määritelmä rajoitetaan "perheen jäseniin" kuten direktiivissä 2004/38/EY.

4. Jäsenvaltioiden pakollinen edustaminen. Esityksen mukaan säilytetään nykyiset toimivaltasäädökset ja lisäksi mahdollistetaan jäsenvaltioiden väliset kahdenväliset järjestelyt kattavan konsuliverkoston varmistamiseksi.

5. Kiertomatkaviisumi rajoitetaan tiettyihin hakijaryhmiin ja neuvoston valmistelevat elimet ohjataan selvittämään kahdenvälisten sopimusten kysymystä liittyen artiklaan 21 (2) of CISA, ottaen huomioon tulevat Entry/Exit – järjestelmät.

6. Lisäksi Suomi tukee EU- puheenjohtajan 18.9.2015 esitystä (11858/15) poistaa ehdotuksesta viisumien tilapäistä myöntämistä EU:n ulkorajoilla koskeva esitys**.**

1. Ei pakollisia monikertaviisumeita VIS- rekisteröidyille matkustajille

Puheenjohtaja esittää, ettei monikertaviisumeita pidä tehdä pakollisiksi, vaan myös VIS rekisteröityihin ja VIS rekisteröityihin säännöllisesti matkustaviin tulisi voida soveltaa harkintavaltaa, joka kattaa poliittisen harkinnan kuten turvallisuusriskit ja takaisinottoa koskevan yhteistyön. Suomi tukee tätä puheenjohtajan esitystä. Suomen näkemyksen mukaan monikertaviisumin myöntämisen tulee olla pääsääntö, josta voidaan poiketa. Suomen kanta on pysynyt samana koko muutosehdotuksen käsittelyn ajan.

Puheenjohtaja esittää, että konsulaattien tulisi voida määrittää monikertaviisumeiden voimassaoloaika lyhyemmäksi kuin komission ehdottamat 3 tai 5 vuotta. Suomi tukee puheenjohtajan ehdotusta.
Suomi voi periaatteessa tukea komission ehdotuksia viisumien hakemusmenettelyn yksinkertaistamisesta, ulkoistamisen täysimääräisestä hyödyntämisestä sekä pidempien toistuvaisviisumeiden myöntämisestä kuitenkin siten, että edustusto voisi harkintansa mukaan perustellussa tapauksessa myöntää myös kertaviisumin hakijalle, jonka sormenjäljet on jo tallennettu VIS:iin.

2. Matkasairausvakuutusartikla

Suomi tukee puheenjohtajamaan esitystä matkasairausvakuutusartiklan palauttamisesta tekstiin ja neuvoston valmistelevien elinten ohjaamisesta selvittämään, miten nykyistä järjestelmää voitaisiin parantaa (11858/15, 18.9.2015 ja 12382/15, 28.9.2015). Suomen matkasairausvakuutuksen tarpeellisuutta korostava kanta on säilynyt muuttumattomana koko komission muutosehdotuksen käsittelyajan.

Voimassa olevan matkasairausvakuutuksen vaatiminen estää osaltaan sairaanhoitopalveluiden väärinkäytöksistä jäsenvaltioille aiheutuvia kuluja. Nykyisin kolmansista maista tulevilta henkilöiltä, joille annetaan kiireellistä sairaanhoitoa heidän Suomessa oleskelunsa aikana, peritään hoidosta todellisten kustannusten suuruinen maksu. Jos potilas ei itse maksa kustannuksia, ne voidaan periä hänen matkasairausvakuutuksestaan. Niiden tapausten varalta, ettei kustannuksia ole saatu perittyä potilaalta eikä hänen vakuutuksestaan, kunta saa nykyisin korvauksen valtiolta.

Suomen suurimman sairaanhoitopiirin HUSin esittämän laskelman mukaan vuonna 2013 ulkomaalaisten yliopistollisille sairaanhoitopiireille Suomessa aiheuttama luottotappion määrä oli 1. 262 682 euroa.
Jos viisumin saamisen edellytyksenä ei olisi matkasairausvakuutusta, olisi todennäköistä, että niiden tapausten määrää, joista ei saada perittyä hoidon maksuja, lisääntyy. Tällöin valtion korvaukset kunnille lisääntyvät ja valtion menot kasvavat. Riskinä on nähty myös se, että eurooppalaisia terveyspalveluja pyrittäisiin käyttämään hyödyksi osallistumatta kustannuksiin.

3. Läheisten sukulaisten määritelmän rajoittaminen perheen jäseniin: direktiivi 2004/38/EY

Puheenjohtajamaan 28.9.2015 esitys on, että: "läheisten sukulaisten" määritelmä tulisi rajoittaa "perheen jäseniin" kuten direktiivissä 2004/38/EY." Suomi tukee puheenjohtajan esitystä.
Suomen näkemyksen mukaan direktiivin 2004/38/EY määritelmä on toimiva ja viisumisäännöstöstä tulisi liian monimutkainen, mikäli siihen sisällytettäisiin useampia eri oikeuksia nauttivia ryhmiä.

4. Jäsenvaltioiden pakollinen edustaminen

Puheenjohtajamaan 28.9.2015 tekemä esitys on, että säilytetään nykyiset toimivaltasäädökset ja lisäksi mahdollistetaan jäsenvaltioiden väliset kahdenväliset järjestelyt kattavan konsuliverkoston varmistamiseksi. Suomi tukee puheenjohtajan esitystä.

5. Kiertomatkaviisumi (T-viisumi)

Puheenjohtajamaa esittää 28.9.2015, että kiertomatkaviisumi rajoitetaan tiettyihin hakijaryhmiin ja neuvoston valmistelevat elimet ohjataan selvittämään kahdenvälisten sopimusten kysymystä liittyen artiklaan 21 (2) of CISA, ottaen huomioon tulevat Entry/Exit – järjestelmät. Suomi tukee puheenjohtajan esitystä.

Suomi kannattaa T-viisumin kattavuuden rajoittamista, koska sen toteuttaminen on käytännössä vaikeaa eikä sellaisten ryhmien nimeäminen, joille T-viisumi sopii ole yksiselitteistä. T-viisumi on lähellä oleskelulupaa ja sen suhde oleskelulupasäännöksiin on selvitettävä. Komission ehdotuksessa jää avoimeksi, kuinka oleskelua valvottaisiin, kun Schengen-alueen sisällä ei ole rajatarkastuksia. Samoin tulee varmistua, ettei komission ehdotus kannusta esitetyn järjestelyn väärinkäyttöön. Periaatteessa Suomi kannattaa järjestelyä, jolla helpotetaan tiettyjen erityisryhmien liikkumista Schengen-alueella.

Komission ehdotuksen osalta tulee varmistua, ettei se ole ristiriidassa vallitsevan EU- ja kansallisen lainsäädännön kanssa. Esimerkiksi suhde oleskelulupasäännöksiin on selvitettävä. Suomi korostaa, että valmistelun edetessä tulee huolehtia synergiasta suhteessa viisumi- ja rajasäännöstöihin sekä myöhemmin perustettavaan EU:n rajanylitystietojärjestelmään (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan (RTP). Komission ehdotusta seuraavat mahdolliset muutokset tulee huomioida myös kansallisen viisumitietojärjestelmän SUVI:n kehittämisessä.

6. Viisumien tilapäinen myöntäminen EU:n ulkorajoilla

Suomi tukee puheenjohtajamaan 18.9.2015 esitystä (11858/15) poistaa ehdotuksesta viisumien tilapäistä myöntämistä EU:n ulkorajoilla koskeva esitys**.**

Rajoilla myönnettävien viisumien vaikutus sisäiseen turvallisuuteen, rajatarkastusresurssien tarpeeseen ja rajavalvonnan määrään on kielteinen. Rajanylityspaikoilla viisumit myönnetään välittömästi, eikä viisuminhakemusta koskevia taustaselvityksiä ja jäsenmaiden ennakkokuulemisia ole mahdollista suorittaa. Alueellisesti rajatut viisumit eivät tosiasiallisesti takaa sitä, etteivätkö henkilöt halutessaan voisi matkustaa Schengen-maasta toiseen, koska henkilöiden liikkumista Schengen-alueen sisällä ei kattavasti valvota. Rajoilla myönnettäviä viisumeita koskevaa kokonaisuutta tulisi käsitellä myös älykkäiden rajoja koskevien asetusehdotusten (RTP ja EES) näkökulmasta. Komission ehdotuksesta seuraavat mahdolliset muutokset tulee huomioida myös kansallisen viisumitietojärjestelmän SUVI:n kehittämisessä.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio antoi 1.4.2014 viisumisäännöstön uudistamista koskevan ehdotuksen, jonka keskeisenä tavoitteena on varmistaa Eurooppa 2020 – strategian kasvutavoitteiden sekä komission 2012 marraskuussa antaman tiedonannon välinen yhteensopivuus (Yhteisen viisumipolitiikan soveltamisesta ja kehittämisestä taloudellisen kasvun lisäämiseksi EU:ssa). Viisumisäännöstön uudistamiseen liittyvässä asetusehdotuksessa huomioidaan myös komission tekemä arvio viisumipolitiikan toimeenpanosta ja erillinen yksityiskohtainen vaikutusarvio, missä arvioidaan viisumipolitiikkaa talouskasvun elvyttämisen, ulkosuhteiden, kaupan, koulutuksen, turismin ja kulttuurin näkökulmasta. (Järkevä viisumipolitiikka talouskasvun tueksi).

Työ- ja elinkeinoministeriö painottaa lausuntonaan joustavia ja yksinkertaisia viisumisääntöjä sekä sujuvaa viisuminmyöntöä liikkuvuutta lisäävänä elementtinä. Tavoitteena on viisumisäännöstö, joka suosii elinkeinoelämää ja edesauttaa suomalaisten yritysten kansainvälistymistä, monipuolistaa kansainvälistymisestä kiinnostuneiden yritysten toimialoja ja lisää Suomeen suuntautuvia investointeja sekä matkailua.

Viisumisäännöstön uudistusehdotusta on käsitelty huhtikuusta 2014 lähtien viisumityöryhmässä ja seuraava työryhmäkäsittely on 30.9-1.10.2015. Viisumisäännöstön uudistamista ja kiertomatkaviisumia koskevat esitykset olivat 24.9.2015 esillä Coreperissä, koska viisumityöryhmässä oli noussut esiin muutosehdotuksia myös viisumisäännöstön niihin artikloihin (nk. valkoisiin tekstiosiin), jotka eivät sisälly komission 1.4.2014 laatimaan uudistusehdotukseen (nk. harmaa tekstiosat). Tämän Coreper kokouksen tuloksena päätettiin noudattaa myös jatkossa *recast* menettelyä ja sisällölliset, viisumisäännöstön valkoiseen osaan tehdyt muutokset poistetaan. Asia on esillä viisumityöryhmän seuraavassa kokouksessa 30.9.15 ja 1.10.15. Myös viisumisäännöstön muuttamisesta aiheutuviin hallinnollisiin kuluihin palataan viisumityöryhmän kokouksessa.

Anticissa 22.9.2015 komissio ilmoitti kantanaan, ettei se aio tehdä uutta esitystä, koska komission mukaan uudet aiheet ovat niin laajoja, ettei niistä kannata tehdä tässä vaiheessa suppeita esityksiä ja lisäksi paremman sääntelyn näkökulma edellyttää vaikutusarvion tekemistä lisäesityksestä, eikä tätä arviota ole tehty.

Komissiolla ja viisumityöryhmällä on eriäviä näkemyksiä useammasta viisumisäännöstön uudistamista koskevasta kysymyksestä. Kysymysten ratkaisemiseksi EU-puheenjohtaja on tehnyt 28.9.2015 esityksen (12382/15), jota Suomi tukee. Suomi tukee myös EU- puheenjohtajan 18.9.2015 esitystä (11858/15) poistaa ehdotuksesta viisumien tilapäistä myöntämistä EU:n ulkorajoilla koskeva esitys.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto käsittelee viisumisäännöstön uudistusehdotukseen sisältyviä kysymyksiä 8.10.2015. Keskustelussa on poliittisten kysymysten ohella esillä myös taloudelliset ja kaupalliset kysymykset. Käsiteltäviä aiheita ovat: Monikertaviisumien myöntämisen pakollisuus VIS- rekisteröidyille matkustajille (Art. 21(3) ja (4)), matkasairausvakuutus (Art. 15), EU-kansalaisten lähisukulaisten määritelmä (Art. 2(7), jäsenvaltioiden pakollinen edustaminen (Art.5(2)), viisumien tilapäinen myöntäminen EU:n ulkorajoilla (Art. 33) ja kiertomatkaviisumia koskevan esityksen kattavuus.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT, art. 77, 2 kohta, a ja c alakohta

Käsittely Euroopan parlamentissa

Mr López Aguilar (LIBE,S&D), raportoija: Viisumisäännöstön muutosesityksen recast menettely
Mr Brice Hortefeux (LIBE, EPP), raportoija: Kiertomatkaviisumiehdotus

Molemmat muutosesitykset esiteltiin LIBE komitealle 14.9.2015 ja molempia muutosesityksiä koskeva äänestys on todennäköisesti 13.10.2015.

Kansallinen valmistelu

Eduskuntakäsittely

HaVL 18/2014 vp – E73/2014vp
E-kirje UM2014-00108, 27.01.2014
Perusmuistio/ E-kirje UM2014-00685, 26.5.2014

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Mahdolliset muutokset ulkomaalaislakiin, mikäli kiertomatkaviisumi toteutuu.

Taloudelliset vaikutukset

Ko. ehdotuksilla ei ole välittömiä budjettivaikutuksia. Tietojärjestelmien osalta viisumisäännöstön toimeenpano nojautuu VIS:iin, josta on annettu erillinen asetus sekä kansalliseen viisumitietojärjestelmään (SUVI), jonka osalta päivittämis- ja kehittämistyö on huomioitu UM:n taloussuunnittelussa.

Komission karkean arvion mukaan viisumisäännöstöön tehtävillä muutoksilla voitaisiin saavuttaa 500 000 - 2 000 000 lisämatkaa ja 500 000 000 – 3 miljardin euron lisätulot vuodessa. Suomen osalta tilanne on se, että jo nykyisellään yli 90 % Suomen myöntämistä Schengen -viisumeista on monikertaviisumeita. Valtaosa Suomeen viisumilla tulijoista on venäläisiä. Venäläisten matkustushalukkuuteen vaikuttavat tutkimusten mukaan monet seikat kuten yleinen taloudellinen tilanne, matkailupalvelut ja matkustuskokemukset.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

COM(2014) 163 final, kiertomatkaviisumi sekä sopimusten (EY) N:o 562/2006 ja (EY) N:o 767/2008 muuttamisesta

COM(2014) 164 final, viisumisäännöstöä koskeva ehdotus + Annexes 1-13

11858/15 VISA 273, CODEC 1166, COMIX 391

11730/15 VISA 266 CODEC 1157 COMIX 380

8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final)

12382/15 VISA 314 CODEC 1248 COMIX 435

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Päivi Blinnikka, UM, KPA-20, p. 0295 351 066, paivi.blinnikka@formin.fi
Virpi Kankare, UM, KPA-20, p. 0295 351 772, virpi.kankare@formin.fi
Benita Broms, UM, KPA-20, p. 0925 351 815, benita.broms@formin.fi
Nina Vesterinen, TEM, Elinkeino- ja innovaatio-osasto, Vienti ja kansainväliset investoinnit, p. 02950 47013, nina.vesterinen@tem.fi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2015-00336

MMO Vanamo-Alho Annikki(SM) 30.09.2015

Asia
OSA; Ehdotus asetukseksi sisäisiä siirtoja koskevan kriisimekanismin perustamisesta

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015

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 jäsenvaltio määrittämisperusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 (nk. Dublin-asetus) muuttamista. Kyseessä on tilanneselvitys ja komission 9.9.2015 tekemän ehdotuksen ensimmäinen käsittely neuvostossa.

Suomen kanta

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-säännöstön 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 hätätilamekanismissa (päätös 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. 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 e kohtaa, 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. Edellä mainitun hätätilamekanismin kohdalla on oikeusperustana käytetty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto voi hyväksyä vain väliaikaisia toimenpiteitä yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Ehdotetun oikeusperustan asianmukaisuutta tulee selvittää tarkemmin.

Päätös tehtäisiin tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä määräenemmistöllä. Asiaa on käsitelty lyhyesti puheenjohtajan ystävien (turvapaikka) kokouksessa 17.9. Tällöin neuvoston oikeudellisen yksikön edustaja kertoi olevansa yllättynyt ehdotuksen kytkemisestä nk. Dublin-menettelyyn.

Komissiolle siirrettäisiin päätösvaltaa sisäisten siirtojen toteuttamisesta delegoiduilla säädöksillä Dublin-asetuksen (EU) N:o 604/2013 45 artiklan nojalla. Tulee vielä selvittää tarkemmin, voidaanko komissiolle siirtää toimivaltaa ehdotetussa laajuudessa SEUT 290 artiklan nojalla siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioista siirrettävien henkilöiden määrän vahvistamisesta ja henkilöiden jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Käsittely Euroopan parlamentissa on kesken.

Kansallinen valmistelu

Komission ehdotusta on käsitelty EU-6 -jaoston 21 päivänä syyskuuta ja kirjallisessa menettelyssä (suppea kokoonpano) 23.9.2015.
Asiaa ei ole aikaisemmin käsitelty eduskunnassa.

Eduskuntakäsittely

Asiasta on laadittu U-kirjelmä eduskunnalle viikolla 44.

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 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.

Asiaa on käsitelty vasta kerran esittelyluontoisesti puheenjohtajien ystävien kokouksessa 17.9.

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 SM2015-00341

MMO Räty Johanna(SM) 29.09.2015

Asia

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

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015 - 08.10.2015

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 toimeenpanopaketin. Toimeenpanopakettiin sisältyy muun muassa ehdotus neuvoston asetukseksi EU:n yhteisestä turvallisten alkuperämaiden luettelosta (COM(2015) 452 final).

Asiasta on tarkoitus käydä yleiskeskustelu OSA-neuvoston kokouksessa 8.10.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että komission ehdottamia kolmansia 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 turvalliseksi alkuperämaaksi ei sovellettaisi häneen.

Komissio seuraisi säännöllisesti tilannetta luetteloon merkityissä maissa tukenaan 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 lainsäätämisjärjestystä.

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 lainsäätämisjärjestystä 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 alkoi 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

Asiaa ei ole aikaisemmin käsitelty eduskunnassa. Asiasta on tarkoitus antaa pian myös U-kirje eduskunnalle.

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 3960163
Annikki Vanamo-Alho, sisäministeriö/MMO, annikki.vanamo-alho@intermin.fi, puh. 050 399 9336
Johanna Räty, sisäministeriö/MMO, johanna.raty@intermin.fi, puh. 040 5225070
Kalle Kekomäki, sisäministeriö/KVY, kalle.kekomaki@intermin.fi, puh. 050 359 6996

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asia
EU/OSA/Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteeseenpanoa varten

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015 - 09.10.2015

U/E/UTP-tunnus
U 66/2010 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajan tilannekatsaus direktiivin valmistelun tilanteesta trilogien ollessa alkuvaiheessa.

Suomen kanta

- *Yleistä*

Suomi tukee edelleen neuvoston huhtikuussa 2012 omaksumaa yhteistä lähestymistapaa lähtökohdaksi neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa. Suomi toivoo, että neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa saataisiin käytyä mahdollisimman nopeasti, huomioiden Eurooppa- neuvostonkin kehotus saada direktiivi hyväksyttyä vuoden 2015 aikana.

- *EU:n sisäiset lennot*

Suomi näkee aikaisemman kantansa mukaisesti että sisäinen turvallisuus on jäsenvaltioiden itsensä vastuulla oleva asia, joten jäsenvaltioiden on voitava itse päättää hyödyntävätkö ne sisäisten lentojen matkustajatietoja. Tämä on Suomelle aiempaa olennaisempaa, sillä kansallinen lainsäädäntömme on tämän vuoden alkupuolelta mahdollistanut tietojen hyödyntämisen myös EU:n sisäisistä lennoista.

Pääasiallinen sisältö

Komissio julkisti 6.12.2007 ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin tietojen käytöstä lainvalvontatarkoituksiin. Ehdotuksessa säädettiin lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta asettaa kansainvälisten lentojen matkustajarekisteritiedot (PNR- tiedot) jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten saataville terrorismirikosten

ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi. Matkustajarekisteritiedoilla tarkoitetaan matkustustiedot sisältävää, varausten käsittelyä ja valvontaa varten tarvittavien tietojen rekisteriä. Valtioneuvosto lähetti eduskunnalle ehdotuksesta perustuslain 96§:n mukaisen kirjelmän (U 3/2008 vp).

Ehdotuksesta keskusteltaessa kävi ilmeiseksi, että sitä ei ehdittäisi hyväksyä ennen Lissabonin sopimuksen oletettua voimaantuloa, joten syksyllä 2008 jäätiin odottamaan komissiolta uutta, Lissabonin sopimuksen mukaista ehdotusta. Komissio julkaisi uuden direktiiviehdotuksen aiheesta 2.2.2011. Ehdotus vastaa tavoitteiltaan, periaatteiltaan ja toiminnallisesti pääosin aiempaa, rauennutta puitepäätösehdotusta. Tavoitteena on kansainvälisten lentojen (muiden kuin EU:n jäsenvaltioiden välisten lentojen) lentomatkustajarekisterin tietojen saattaminen lainvalvontarivanomaisten analysoitavaksi terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi.

Valtioneuvosto lähetti ehdotuksesta eduskunnalle kirjelmän 24.3.2011 (U 66/2010) ja siihen 1. jatkokirjelmän 6.6.2011 (SM2011-00259) sekä 2. jatkokirjelmän 5.3.2011 (SM2012-00105). Edellisen kerran aihetta on käsitelty oikeus- ja sisäasiain neuvostossa huhtikuussa 2012 jolloin ehdotuksesta muodostettiin yhteinen näkemys neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa (SM2012-00171). Neuvoston näkemyksen mukaan kukin jäsenvaltio voi itse päättää, hyödyntääkö se EU:n sisälentojen matkustajatietoja.

Euroopan parlamentin LIBE- valiokunta muodosti näkemyksensä neuvoston yhteiseen näkemykseen 15.7.2015 hyväksyen neuvottelujen aloittamisen. Puheenjohtaja on käynnistänyt neuvottelut sekä kartoittanut neuvoston näkemyksiä Euroopan parlamentin muutosehdotuksiin neuvoston työryhmän kokouksissa 25.7 sekä 25.9.2015 laatimansa asiakirjan (11105/1/15) perusteella.

Sisälentojen osalta Euroopan parlamentti ei haluaisi sisällyttää EU:n sisäisiä lentoja direktiivin soveltamisalaan. Lisäksi parlamentti haluaisi poistaa direktiiviehdotuksen johdannosta toteamuksen (28), että tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen säätää kansallisessa laissaan PNR- tietojen keräämistä ja käsittelyä koskevasta järjestelmästä muita kuin tässä direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten tai näiden tietojen keräämisestä muilta kuin direktiivissä tarkoitetuilta liikenteenharjoittajilta, kunhan kyseinen kansallinen laki on unionin säännöstön mukainen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

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

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ehdotuksen esittelijä Timothy Kirkhope UK/Euroopan konservatiivit ja reformistit -ryhmä. LIBE- komitea äänesti ehdotuksesta 15.7.2015. Puheenjohtajavaltio on parhaillaan aloittanut trilogit..

Kansallinen valmistelu

EU- ministerivaliokunta 2.10.2015.

Eduskuntakäsittely

HaVL 6/2011 vp, HaVL 4/2012 vp, LiVL 3/2011 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön on selostettu U- kirjelmässä 66/2010 vp.

Tämän lisäksi 27.1.2015 tuli voimaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 13 §:n 2 momentin 16) kohdan muutos (29/2015), jonka mukaan poliisilla on rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi sekä etsintäkuulutettujen tavoittamiseksi oikeus saada tietoja yhteisöiltä ja yhtymiltä matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevista rekistereistä.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia on selostettu oikeus- ja sisäasian neuvoston 26-27.4.2012 yhteydessä (muistio SM2012-00171).

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat -

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

SM/Jouko Huhtamäki, 040 836 6714, jouko.huhtamaki@intermin.fi
OM/Leena Rantalankila, 040 564 4599, leena.rantalankila@om.fi
LVM/Jenni Rantio, jenni.rantio@mintc.fi

EUTORI-tunnus

EU/2011/0648

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2015-00338

MMO Räty Johanna(SM) 28.09.2015

Asia

EU; OSA; Neuvoston 14.9. hyväksymä päätös Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavien kansainvälistä suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015 - 08.10.2015

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 antoi 27.5.2015 erillisen ehdotuksen muun muassa EU:n sisäisten siirtojen toteuttamiseksi.

Poliittinen keskustelu muuttoliikeagendasta ja siihen liittyvistä konkreettisista ehdotuksista käytiin OSA-neuvostossa 16.6.2015.

Keskustelua sisäisistä siirroista osana muuttoliikekeskustelua jatkettiin Eurooppa-neuvostossa 25. - 26.6.2015. Eurooppa-neuvostossa hyväksyttiin Italian ja Kreikan vaikean maahanmuuttopaineen helpottamiseksi 40 000 turvapaikanhakijan siirtäminen muihin jäsenvaltioihin. Eurooppa-neuvosto edellytti, että sisäisistä siirroista tehtävä neuvoston päätös tulee hyväksyä nopeasti ja tarkemmasta jäsenvaltiokohtaisesta jaosta tulee sopia jäsenmaiden kesken heinäkuun 2015 aikana. Jäsenvaltiot sopivat maakohtaisista turvapaikanhakijamääristä ylimääräisessä OSA-neuvostossa 20.7.2015.

Neuvosto hyväksyi päätöksen 14.9.2015 pitämässään kokouksessa ja se julkaistiin virallisessa lehdessä 15.9., joten päätös tuli voimaan 16.9.2015.

Asia saatettiin aikataulusyistä eduskunnan käsiteltäväksi ensin E-kirjeellä (E 18/2015 vp) 5.6.2015 ja myöhemmässä vaiheessa U-kirjeellä (U 10/2015 vp) 10.9.2015.

OSA-neuvoston 8.10. kokouksen asialistalla on neuvoston 14.9. tekemää päätöstä koskeva täytäntöönpanokertomus.

Suomen kanta

Suomi ottaa täytäntöönpanokertomuksen tiedoksi.

Pääasiallinen sisältö

EU:n sisäisiä siirtoja koskeva päätös (COM(2015) 286 final) koskee yhteensä 40 000 Italiassa ja Kreikassa turvapaikkahakemuksen jättänyttä henkilöä seuraavien kahden vuoden aikana. Päätös tuli voimaan 16.9. ja se on voimassa 17.9.2017 asti. Sitä sovelletaan turvapaikanhakijoihin, jotka ovat tulleet Italian tai Kreikan alueelle päätöksen voimassaoloaikana sekä niihin, jotka ovat saapuneet näiden maiden alueelle 15.8. lähtien. Komission perustelu päätökselle on helpottaa huomattavaa turvapaikanhakijapainetta Italiassa ja Kreikassa.

Kansainvälistä suojelua haki viime vuonna Kreikassa 9 430 ja Italiassa 64 625 henkilöä. Komission päätösehdotuksen perusteluissa on kerrottu myös laittomasti maahan tulleiden määrät, jotka mahdollisesti sisältävät kansainvälistä suojelua hakeneet. Vuonna 2014 Italiaan saapui laittomasti yli 170 000 kolmansien maiden kansalaista ja Kreikkaan yli 50 000 tällaista henkilöä. Johdannon mukaan Kreikassa oli viime vuonna 30 505 syyrialaista laittomasti.

Italian ja Kreikan hätätilanteen vaatimien EU:n sisäisten siirtojen yhteydessä sovelletaan ensimmäisen kerran Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua kolmansien maiden kansalaisten äkilliseen joukoittaiseen maahantuloon liittyvää hätätilannemekanismia. Näitä ovat sellaisista alkuperämaista tulevat hakijat, joiden kansainvälisen suojelun hakemusten hyväksymisaste EU:ssa on yli 75 prosenttia.

Väliaikaiseksi tarkoitettua järjestelyä sovellettaisiin käytännössä ainakin kansainvälistä suojelua tarvitseviin syyrialaisiin ja eritrealaisiin, jotka ovat saapuneet Italiaan tai Kreikkaan päätöksessä määriteltävän 24 kuukauden ajanjakson aikana. Sisäiset siirrot toteutetaan käytännössä jäsenmaiden nimeämien kansallisten yhteyspisteiden ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) kautta Euroopan unionin säännösten sekä kunkin jäsenmaan kansallisen lainsäädännön ja toimintamallien mukaisesti.

Suomelle osoitettavien siirtojen kokonaismäärä on 792 henkilöä. Vastaanottaville jäsenvaltioille annetaan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) kautta kertaluontoinen 6 000 euron tuki kutakin niiden alueelle siirrettyä henkilöä kohden neuvoston ja parlamentin asetuksen 516/2014 mukaisesti.

Jäsenvaltiot nimeävät kontaktipisteet. Lisäksi päätöksessä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus lähettää yhteysvirkamies Italiaan ja Kreikkaan. Siinä todetaan, että nämä auttaisivat tiedonvaihdossa ja ehdokkaiden nimeämisessä. Italia tai Kreikka tekee siirtopäätöksen. Artiklan 6.5 mukaan laittomasti edelleen liikkunutta kehotetaan palaamaan välittömästi oikeaan jäsenmaahan.

Johdantokappaleen mukaan asianomaisella olisi periaatteessa oikeus kansainvälisen suojeluaseman mukaisiin etuihin ja oikeuksiin vain siinä valtiossa, johon hänet on siirretty. Johdannossa viitataan Dublin-asetuksen mukaisiin oikeudellisiin ja menettelyllisiin takeisiin. Siinä sanotaan myös, että oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan siirtopäätöksen osalta on vain perusoikeuksien turvaamisen osalta. Artiklan 6.4 mukaan asianomaiselle annetaan tiedoksi kirjallinen päätös siirtämisestä määrättyyn maahan.

Jäsenvaltio voi kieltäytyä vastaanottamasta henkilöä vain kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen tai poissulkemislausekkeiden soveltamisen perusteella. Ehdotuksen on mainittu aiheuttavan EU:n talousarvioon yhteensä 240 miljoonan euron lisäkustannukset.

Komissio huomauttaa mahdollisuudesta käyttää ehdotetun kaltaista järjestelmää

myös muiden jäsenvaltioiden kohdalla Italian ja Kreikan kaltaisen maahantulotilanteen kohdatessa niitä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa sisäisiä siirtoja koskevan päätösehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohtaa, jonka mukaan siinä tapauksessa, että kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä kyseisen yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Komission ehdotuksen tavoitteena on väliaikaisten toimenpiteiden perustaminen kansainvälisen suojelun alalla Italian ja Kreikan tukemiseksi, jotta näiden olisi mahdollista toimia tehokkaalla tavalla niiden alueelle tällä hetkellä kohdistuvan huomattavan, näiden maiden turvapaikkajärjestelmiä rasittavan kolmansien maiden kansalaisten tulijamäärän kanssa. Komissio katsoo, että tilanne vaatii unionin toimivallan käyttämistä SEUT 78 artiklan 3 kohdan nojalla.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan muuttoliikeagendasta on keskusteltu Euroopan parlamentissa 20.5.2015. Euroopan parlamentti käsittelee mietintöään sisäisistä siirroista täysistunnossaan 8.- 9.9.2015.

Kansallinen valmistelu

Sisäisiä siirtoja koskeva ehdotus on käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU-jaosto 6:ssa (suppea kokoonpano) 3.6.2015. Asiaa on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 5.6., 12.6., 24.6. ja 1.7.2015. Asia on viety raha-asiainvaliokuntaan 1.7.2015. Asiaa koskeva E-kirje (18/2015 vp) toimitettiin eduskunnalle 5.6.2015. E-jatkokirje on annettu eduskunnalle 30.6.2015.

U-kirje (10/2015 vp) on annettu eduskunnalle 10.9.2015.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnassa asiaa on käsitelty hallintovaliokunnassa 10.6.2015 ja suuressa valiokunnassa 12.6.2015, 24.6.2015, 1. - 3.7.2015 (kirjallinen menettely), 7.7.2015 ja 17.7.2015 (kirjallinen menettely).

U-kirje on lähetetty suureen valiokuntaan, jolle hallintovaliokunnan on annettava lausuntonsa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotuksen mukaiset toimenpiteet ovat väliaikaisia eivätkä aiheuta muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

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

Taloudelliset vaikutukset

Kansallisten taloudellisten vaikutusten tarkka arviointi on vaikeaa, koska siihen vaikuttavat monet vielä avoinna olevat tekijät. Kustannuksiin vaikuttavat ennen muuta Suomeen siirrettävien määrä, mutta myös muun muassa hakijoiden tausta, siirtojen käytännön toteutus, hakemusten käsittelynopeus ja myönteisten päätösten osuus. Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu olettaen, että Suomeen siirrettäisiin noin 800 täysi-ikäistä turvapaikanhakijaa.

Noin 800 turvapaikanhakijan hakemusten käsittely Maahanmuuttovirastossa maksaisi noin 2 miljoonaa euroa, jos virastoon palkattaisiin 13 käsittelijän lisäresurssi (lisäresurssin osuus kustannuksista noin 700 000 euroa), jolloin päätökset olisi mahdollista tehdä kuudessa kuukaudessa.

Hakijoiden vastaanottokulut hakemusten käsittelyn aikana olisivat yhteensä noin 6,8 miljoonaa euroa. Kun otetaan huomioon EU:n 4,8 miljoonan euron kertakompensaatio Suomelle (6 000 euroa kutakin siirrettävää hakijaa kohti), kustannukset olisivat yhteensä noin 4 miljoonaa euroa. Jos päätöksenteon lisäresurssia ei ole käytettävissä ja käsittelyaika venyy esimerkiksi kahdeksi vuodeksi, vastaavat kustannukset ovat noin 24 miljoonaa euroa.

Kustannuksia syntyy myös hakemusten käsittelyn jälkeen. Kansainvälistä suojelua saaneiden asuinkunnille maksettava kotoutumislain mukainen korvaus noin 800 kansainvälistä suojelua saaneesta olisi vajaa 7 miljoonaa euroa vuodessa kolmen vuoden ajan. Osaan hakemuksista tehtäisiin kuitenkin kielteisiä päätöksiä, jolloin kuntakorvaukset jäisivät siltä osin pois. Kustannuksia syntyisi siinä tapauksessa muutoksenhausta ja maasta poistamisesta.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Ehdotuksen mainitaan aiheuttavan EU:n talousarvioon yhteensä 240 miljoonan euron lisäkustannukset.

Komissio antoi 27.5.2015 vuoden 2016 talousarvioesityksen (SEC (2015) 240 final) ja siihen liittyvän ehdotuksen joustovälineen käyttöönotosta Italian ja Kreikan hyväksi kansainvälisen suojelun alalla toteuttavia väliaikaisia toimenpiteitä varten (COM (2015) 238 final). Talousarvioesityksessä ehdotetaan kohdennettavaksi 150 miljoonaa euroa sitoumuksina vuonna 2016 sisäisiä siirtoja koskevan päätösehdotuksen toimenpiteiden toteuttamiseen. Samalla sitoumuksiin tarvittavien määrärahojen kattamiseksi otettaisiin käyttöön joustovälineestä yhteensä 124 miljoonaa euroa.

EU:n talousarvioesitys ja siihen liittyvät muut esitykset käsitellään ja niihin otetaan kantaa omassa prosessissaan. Suomen kanta nyt käsiteltävänä olevaan asiaan sekä EU:n talousarvioesitykseen ja siihen liittyvään ehdotukseen joustovälineen käyttöönotosta on tarpeen sovittaa yhteen.

Asiakirjat

Euroopan komission tiedonanto 13.5.2015 Euroopan muuttoliikeagendasta (COM(2015) 240 final

Komission ehdotus 27.5.2015 EU:n sisäisten siirtojen toteuttamiseksi (COM(2015) 286 final)

Neuvoston päätös 14.9.2015 (EU) 2015/1523 väliaikaisten toimenpiteiden perustamisesta kansainvälisen suojelun alalla Italian ja Kreikan tukemiseksi

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johanna Räty, sisäministeriö/MMO, johanna.raty@intermin.fi, pun. 040 5225070
Elina Johansson, sisäministeriö/MMO, elina.johansson@intermin.fi, puh. 050 4560076
Annikki Vanamo-Alho, sisäministeriö/MMO, annikki.vanamo-alho@intermin.fi, puh. 050 399 9336
Kalle Kekomäki, sisäministeriö/KVY, kalle.kekomaki@intermin.fi, puh. 050 359 6996

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2015-00325

MMO Mikkola Tero(SM) 29.09.2015

Asia
OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.10.2015; paluupolitiikan tulevaisuus

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015 - 09.10.2015

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 toimeenpanopaketin. Toimeenpanopaketin sisältämistä asiakirjoista tässä kirjelmässä käsitellään komission tiedonantoa Euroopan parlamentille ja neuvostolle koskien palauttamista koskevaa EU:n toimintaohjelmaa (COM(2015) 453 final), komission paluukäsikirjaa koskevaa suositusta (11847/15) ja palautuspolitiikkaa koskevia päätelmiä (DS 1530/1/15 Rev 1).

Suomen kanta

Suomi kannattaa yleisesti palauttamista koskevaa EU:n toimintaohjelmaa ja pitää sitä hyvin tasapainoisena.

Palautuspolitiikkaan koskevissa päätelmissä pyritään konkretisoimaan niitä toimia, joita toimintaohjelma unionilta edellyttää, ja Suomi pitää niitä konkreettisina toimina hyvänä välineenä edistää palauttamistavoitteita.

Pääasiallinen sisältö

Päätelmät

Päätelmäluonnoksessa korostetaan sitä, että kokonaisvaltaisen maahanmuuttopolitiikan olennaisena osana on koherentti, uskottava ja tehokas laittomasti maassa oleskelevien palautus(politiikka). Luonnoksessa kehotetaan komissiota raportoimaan tammikuuhun 2016 mennessä paluun, takaisinoton ja reintegraation asiakokonaisuuksien osalta tehdyistä toimista kun myös toimista, joihin ei vielä silloin ole ryhdytty. Palauttamista koskevan toimintaohjelman toteuttamisen seurannan yhteydessä komission tulee myös konkretisoida jatkotoimia. Palauttamisten edistämiseksi EU:n ja jasenvaltioiden on hyödynnettävä entistä tehokkaammin olemassa olevia järjestelmiä (SIS, VIS ja Eurodac). Komission edellytetään antavan ehdotukset vuonna 2016 kaikkien maahantulokielteojen ja

palauttamispäätösten sisällyttämiseksi SIS-järjestelmään. Samalla komission olisi annettava ehdotus, jolla varmistettaisiin kaikkien kolmasmaakansalaisten rajanylitysten kirjaaminen.

Kuluvan vuoden loppuun mennessä jäsenvaltioiden olisi kehitettävä tiedonvaihtoa ainakin niiden oleskelulupien epäämisistä, joiden haltijalla on rikosrekisteri. Päätelmissä korostetaan kansallisten toimien ja voimavarojen kohdentamista aikaisempaa vahvemmin ja fokusoidummin kaikkiin palauttamista edistäviin toimiin.

Jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä sekä yhteistyötä Frontexin kanssa olisi lisättävä. Frontexin on hyödynnettävä palauttamistoimia koskevat mandaattinsa mahdollisimman tehokkaasti. Frontexiin olisi perustettava nimenomainen paluutoimisto (Return Office). Frontexin mandaattia on laajennettava siten, että Frontexilla on itsenäinen oikeus yhteisoperaatioihin. Frontexin voimavaroja näiden tehtävien suorittamiseksi on lisättävä. Frontexia koskeva lainsäädäntöpaketti esitellään joulukuussa 2015. Komission aikomus perustaa Frontexiin nopean palauttamistoimien joukkoja (Frontex Rapid Return Intervention Teams) sai kannatusta.

Päätelmissä suhtaudutaan kannustavasti komission aikomukseen integroida paremmin eri verkostojen (EURINT, ERIN, EURLO, EMLO, ILOs ja Frontexin yhdyshenkilöt) toiminta. Koordinaatiosta vastaisi Frontex.

Paluun ja palauttamisen toteuttamista on kaikilla kansallisilla ja EU-politiikan tasoilla priorisoitava. Viisumipolitiikan alalla on mahdollista uusin, tarkennettuihin toimiin. Takaisinottosopimusten osalta on kaikkia kansallisia ja unionin elimiä hyödynnettävä enemmän, koordinoidusti ja kokonaisvaltaisemmin. Lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa käytävissä neuvotteluissa on hyödynnettävä jäsenmaiden ko. maiden kanssa jo saatuja kokemuksia. Uusia neuvottelumandaatteja on pohdittava.

Neuvosto kannattaa more-for-more -politiikan soveltamista laajalti palauttamiskokonaisuudessa. Myös paluuta koskevista pilottiprojekteista (Pakistan, Bangladesh) saatuja kokemuksia on hyödynnettävä. Niiden maiden osalta, joiden ei katsota olevan yhteistyöhaluisia, komission on laadittava kuuden kuukauden kuluessa maakohtainen lähestymissuunnitelma. Korkean edustajan aktiivisempaa roolia palauttamisasioissa tuetaan. EU-edustustojen ja EMLOjen toimia tietyissä (nimetyissä) maissa on hyödynnettävä.

EU:n laissez passer -asiakirjan laajempaa käyttöä kolmasmaapalautusten yhteydessä on edistettävä. AMIFin kautta olisi luotava uudelleenkotoutumiseen keskittyvä väline (Readmission Capacity Building Facility). Vapaaehtoisen paluun kansallisia ohjelmia olisi hyvä yhdistää usean maan kesken. Kauttakulkumaiden vastaanottokapasiteetin luomista on syytä harkita osana pysyvämpää ratkaisua nykyiseen pakolais- ja muuttoliikkeeseen.

Komission tiedonanto palauttamista koskevasta EU:n toimintaohjelmasta

Komission tiedonannossa todetaan, että keskeisenä osana EU:n muuttoliikkeeseen ja laittoman maahanmuuton vähentämiseen liittyviä kokonaisvaltaisia toimia on laittomasti oleskelevien maahanmuuttajien palauttaminen kotimaihinsa noudattaen non-refoulement-periaatetta (palauttamiskiellon periaate) täysimääräisesti. Komissio huomauttaa, että vuonna 2014 EU:sta poistui alle 40 prosenttia poistumismääräyksen saaneista laittomasti oleskelevista maahanmuuttajista. Euroopan muuttoliikeagendassa korostettiin lisäksi, että yhtenä laittoman maahanmuuton kannustimena on tieto siitä, ettei EU:n järjestelmä

laittomien maahanmuuttajien palauttamiseksi ole riittävän tehokas. Komissio katsoo, että järjestelmällinen joko vapaaehtoisuuteen tai pakkokeinoihin perustuva palauttaminen on yksi tehokkaimmista tavoista puuttua laittomaan maahanmuuttoon.

Komissio ilmoittaa vastaavansa tällä palauttamista koskevalla EU:n toimintaohjelmalla neuvoston pyyntöön eurooppalaisen palauttamisohjelman perustamisesta. Ohjelmassa määritellään välittömät ja keskipitkän aikavälin toimet, joilla palauttamista koskevaa EU:n järjestelmää tehostetaan. Komissio mainitsee, että kaikkien tiedonannon mukaisten toimien on oltava linjassa kansainvälisten ihmisoikeusnormien kanssa ja että EU:n palauttamispolitiikan tehostamiseen on varattava asianmukaiset resurssit.

Palauttamista koskevan EU:n toimintaohjelman toimenpiteet jakautuvat tiedonannon mukaan kahteen suurempaan kokonaisuuteen. Ensinnäkin tehostetaan laittomien maahanmuuttajien palauttamista koskevaa EU:n järjestelmää. Toisena laajana kokonaisuutena on takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostaminen alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Laittomien maahanmuuttajien palauttamista koskevan EU:n järjestelmän tehostamisen alla mainitaan viisi välittömiä toimia ja keskipitkän aikavälin toimia sisältävää toimenpidekokonaisuutta: vapaaehtoisen paluun edistäminen, EU:n sääntöjen noudattamisen tiukempi valvonta, palauttamisten täytäntöönpanoa koskevan tietojenvaihdon parantaminen, Frontexin aseman ja toimeksiannon vahvistaminen sekä yhdennetty palauttamisen hallintajärjestelmä.

Alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävän takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostamisen alla mainitaan myös viisi välittömiä toimia ja keskipitkän aikavälin toimia sisältävää toimenpidekokonaisuutta: takaisinottoa koskevien sitoumusten tehokas täytäntöönpano, nykyisten takaisinottosopimuksia koskevien neuvottelujen saattaminen päätökseen ja uusien aloittaminen, takaisinottoa koskevat korkean tason poliittiset vuoropuhelut, uudelleenkotoutumisen tukeminen ja valmiuksien kehittäminen sekä EU:n vipuvoiman lisääminen palauttamista ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä.

Tiedonantoon liittyvien komission päätelmien mukaan EU:n laittomien maahanmuuttajien palauttamisjärjestelmän tehostaminen edellyttää poliittista tahtoa ja priorisointia, EU:n sääntöjen täysimääräisen soveltamista sekä asianmukaisia hallintojärjestelmiä ja resursseja kansallisella tasolla. Komissio katsoo, että paluudirektiivin täytäntöönpanossa jäsenvaltioissa on parantamisen varaa ja keskittyy varmistamaan sen täysimääräisen soveltamisen käyttämällä myös rikkomismenettelyä. Lisäksi se aikoo käyttää Schengenin arviointimekanismin mukaista kansallisten palauttamisjärjestelmien arviointia puutteiden tunnistamiseksi ja korjaamisen auttamiseksi.

Komissio aikoo lisätä Frontexin tukemista ja tekee lainsäädäntöehdotuksia viraston roolin huomattavaksi laajentamiseksi palauttamisasioissa. Komissio katsoo, että Frontexin palauttamistoimiston perustamisen avulla virasto voi lisätä merkittävästi apuaan palauttamisasioissa. Se aikoo myös tehdä säädösehdotuksia, joilla voidaan tehostaa EU:n tietojärjestelmiä palauttamispäätöksiä koskevien tietojen vaihdon nopeuttamiseksi ja niiden täytäntöönpanon helpottamiseksi koko Schengen-alueella. Komissio näkee tehokkaan palauttamisjärjestelmän edellyttävän laittomien maahanmuuttajien takaisinoton priorisointia kolmansien maiden suhteissa.

<u>Komission suositus paluukäsikirjasta</u>

Paluukäsikirja on tarkoitettu jäsenmaiden viranomaisten käyttöön toteutettaessa paluuseen liittyviä tehtäviä. Se ei ole laillisesti sitova eikä luo uusia velvoitteita, vaan tarkoituksena on antaa ainoastaan toimintaohjeita. Käsikirja pohjautuu keskeisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2008/115/EY jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (ns. paluudirektiivi) ja sen toimeenpanoon. Käsikirjan keskeisenä tarkoituksena on unionin yhteisten paluunormien täytäntöönpanon yhtenäistäminen jäsenmaiden viranomaisissa. Sitä käytetään myös komission järjestämien jäsenmaihin kohdistuvien Schengen-arviointien yhteydessä, kun arvioidaan paluuseen ja palauttamiseen liittyvää kokonaisuutta.

Komission suosituksen mukaan jäsenmaiden tulisi välittää käsikirja paluusta vastaavien kansallisten viranomaisten käyttöön ja ohjeistaa nämä käyttämään paluukäsikirjaa keskeisenä työvälineenä paluuseen liittyvien tehtävien yhteydessä. Paluukäsikirjaa tulisi käyttää myös paluuasioihin liittyvässä koulutuksessa ja jäsenmaihin kohdistuvien Schengen-arvointien yhteydessä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 2.10.2015

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.10.2015

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

11846/15 MIGR 41 COMIX 389
11847/15 MIGR 42 COMIX 390
Palautuspolitiikkaa koskevat päätelmät (DS 1530/1/15 Rev 1)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tero Mikkola, sisäministeriö/MMO, tero.mikkola@intermin.fi, puh 050 396 0163
Eero Koskenniemi, sisäministeriö/MMO, eero.koskenniemi@intermin.fi, puh. 050 4560545
Johanna Räty, sisäministeriö/MMO, johanna.raty@intermin.fi, puh 040 522 5070
Elina Johansson, sisäministeriö/MMO, elina.johansson@intermin.fi, puh.050 456 0076
Kalle Kekomäki, sisäministeriö/KVY, kalle.kekomaki@intermin.fi, puh. 050 359 6996

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2015-00340

PO Seesmaa Anne-Maria(SM) 29.09.2015

Asia
EU/OSA/Oikeus -ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.10.2015; Terrorismin torjunta

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015 - 09.10.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus – ja sisäasioiden neuvostossa 8.-9.10 käsitellään terrorismin torjuntaa epävirallisessa Eurooppa-neuvostossa 12.2.2015 hyväksytyn lausuman sisältämien toimien toimeenpanon edistymisen näkökulmasta. EU:n terrorismintorjunnan koordinaattori (CTC) on laatinut ministereille asiakirjan, jossa kerrotaan toimien edistymisestä sekä nostetaan tiettyjä aihealueita, joilla koordinaattori toivoo tehokkaampaa toimeenpanoa. Koordinaattori linjaa asiakirjassaan 15 jatkotointa, joille koordinaattori pyytää ministereiden tuenilmausta. (CTC:n asiakirjasta on tulossa neuvostoon tarkennettu versio)

Lisäksi esillä on maaliikenneturvallisuus, erityisesti rautatieliikenne. Aiheen käsittely liittyy 21.8 tapahtuneeseen Thalys -junan terrori-iskun yritykseen ja tämän johdosta laadittuun Pariisin ministerilausumaan. Maaliikenneturvallisuustyöryhmä (LANDSEC) käsitteli rautatiematkustajien turvallisuutta ja terrorismin torjuntaa 11.9. pidetyssä kokouksessaan.

Oikeus - ja sisäasioiden neuvoston hyväksyttäväksi tuodaan neuvoston päätelmät laittoman ampuma-asekaupan torjumiseksi. Asiaa on käsitelty sisäisen turvallisuuden pysyvän komitean (COSI) kokouksessa 21.9.

Suomen kanta

Terrorismin torjunnassa EU-tasolla tulee edelleen tehosta jo olemassa olevien EU-instrumenttien käyttöä. Yhteisesti hyväksyttyjen toimenpiteiden täytäntöönpano on edistynyt monella aihealueella, mutta näitä tulee edelleen aktiivisesti edistää sekä EU – että kansallisella tasolla. Terrorismin torjunta ja vierastaistelijoiden ilmiöön puuttuminen ovat yhteisiä haasteita ja EU:n tulee osaltaan olla aktiivinen terrorismin torjuntaan liittyvässä työssä.

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.

Suomi pitää terrorismin torjunnan koordinaattorin suosituksia pääsääntöisesti kannatettavina.

Suomi pitää myönteisenä PNR direktiivin edistymistä ja edelleen tukee sen aikaansaamista kiireellisesti.

Suomi on johdonmukaisesti tukenut tavoitetta tehostaa rajatarkastuksia Schengenin ulkorajoilla EU:n kansalaisten ja muiden vapaan liikkuvuuden piirissä olevien henkilöiden osalta riskianalyysiin ja yhteisiin riski-indikaattoreihin perustuen. Suomi on ottanut rajatarkastuksissa käyttöön yhteiset riski-indikaattorit.

Suomi pitää hyvänä, että tiedon toimittaminen Europoliin on edelleen lisääntynyt ja jäsenvaltioiden tulee edelleen tehostaa lainvalvontaviranomaisten tiedon toimittamista Europoliin. On tärkeää, että jäsenvaltiot vahvistavat kansallisesti viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Schengenin tietojärjestelmän systemaattisempi käyttö terrorismin torjunnassa vierastaistelijoiden matkustamiseen liittyen tulee perustua jäsenvaltioiden toimivaltaisen viranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan.

Suomi pitää myönteisenä Europolissa pilottivaiheen toimintansa aloittaneen EU:n internetohjaus – ja neuvonta yksiköksi (EU Internet Referral Unit, EU IRU) edistymistä ja jo saatuja hyviä tuloksia internetin terrorismia ja väkivaltaista ekstremismiä edistävään sisältöön puuttumisessa. Suomi katsoo, että yksikön mandaatin ja toiminnan tulee olla sidottu Europolille säädettyihin tehtäviin.

Suomi on hyödyntänyt EU komission rahoittaman Syyrian strategisen viestinnän neuvoa-antavan tiimin (Syria Strategic Communication Advisory Team, SSCAT) asiantuntemuksen ja tiimi on vieraillut Suomessa kahdesti. Suomi tukee tiimin toiminnan jatkamista.

Suomen näkemyksen mukaan, kaikki toimet joilla pyritään kehittämään rautatiematkustajien turvallisuutta ja torjumaan mm. terrorismia, ovat lähtökohtaisesti tervetulleita. Suomi katsoo, että EU-tason lainsäädännön laatimisen sijaan tulisi korostaa mm. tietojohtoisen toiminnan ja modernin teknologian hyödyntämistä, parhaiden käytäntöjen tunnistamista ja jakamista, riski - ja uhka-arvioiden sekä valmiussuunnitelmien kehittämistä.

Suomi pitää tärkeänä tiedonvaihdon tehostamista ja rajat ylittävän yhteistyön tiivistämistä laittoman ampuma-asekaupan torjumiseksi. Suomi voi hyväksyä neuvoston päätelmät laittoman ampuma-asekaupan torjumiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Oikeus – ja sisäasioiden neuvosto käsittelee terrorismin torjuntaa jatkona epävirallisessa Eurooppa-neuvostossa 12.2.2015 hyväksytylle lausumalle ja siinä edellytettyjen toimien toimeenpanon edistymistä. EU:n terrorismintorjunnan koordinaattori on laatinut ministereille asiakirjan, jossa kerrotaan toimien edistymisestä sekä nostetaan tiettyjä aihealueita, joilla koordinaattori toivoo tehokkaampaa toimeenpanoa. Koordinaattori linjaa asiakirjassaan 15 prioriteettialuetta, joilla toimintaa tulee vahvistaa ja lisätä.

Rajavalvonnan tehostamisessa CTC korostaa tarvetta yhteisten riski-indikaattorien koordinoidummalle toimeenpanolle. CTC esittää, että Frontex voisi laatia toimeenpanosta operationaaliset suuntaviivat. CTC kehottaa myös Europolin ja Frontexin välisen yhteistyön tiivistämiseen, erityisesti virastojen välinen sopimus henkilötietojen vaihdosta tulisi saada aikaan mahdollisimman pian.

Tiedonvaihdon osalta CTC pitää keskeisenä, että Schengenin tietojärjestelmää (SIS II) hyödynnetään täysimääräisesti, erityisesti syöttämällä tietoja järjestelmään. SIS II:n osalta CTC pitäisi tarpeellisena selvittää järjestelmän kunnollinen ja yhdenmukainen käyttö ja, mikä toimii ja mikä ei.

Jäsenvaltiot ovat tehostaneet tiedonvälitystä Europolille, erityisesti vierastaistelijoita koskevalle Focal Point Travellersille, mutta tämä ei edelleenkään ole riittävällä tasolla.

Laittoman ampuma-asekaupan torjumiseksi CTC keskeisenä neuvoston päätelmien hyväksymistä sekä komission täytäntöönpanoasetuksen hyväksymistä koskien ampuma-aseiden deaktivoimista vuoden loppuun mennessä.

Europolin internetohjaus – ja neuvonta yksikön (EU Internet Referral Unit, EU IRU) pilottivaiheen toiminta alkoi 1.7.2015. Yksikkö on rakentanut kumppanuuksia internetyhtiöiden kanssa ja tarkastelee teknisiä ratkaisuja yhteistyön kehittämiseksi ja parantamiseksi. Yksikön toiminta on ollut tuloksellista; noin 500 ilmoituksesta yli 90% tapauksista on johtanut sisällön poistamiseen internetistä. CTC muistuttaa yksikön toiminnan tarvitsemista resursseista sekä taloudellisesti että asiantuntijatasolla.

EU komission rahoittaman Syyrian strategisen viestinnän neuvoa-antavan tiimin (Syria Strategic Communication Advisory Team, SSCAT) tarjoamaa asiantuntemusta CTC pitää erittäin hyvänä ja projektia kokonaisuudessaan menestyksekkäänä. Tiimi on jo tähän mennessä vieraillut puolessa jäsenvaltioista. Tiimin toimintakausi päättyy vuoden 2015 lopussa. CTC pitäisi tärkeänä, että toimintaa jatketaan.

CTC toteaa, että komissio valmistelee internetfoorumin käynnistämistä, minkä puitteissa yhteistyötä internetyhtiöiden kanssa tullaan tehostamaan.

Väkivaltaisen radikalisaation ehkäisyssä radikalisaation vastaisen verkoston (Radicalization Awareness Network, RAN) kehittäminen tietokeskukseksi (Center of Excellence) on loppusuoralla. Näin ollen RAN:n toiminta laajenee ja se tarjoaa jäsenvaltioille aiempaa enemmän asiantuntijatukea mm. ennaltaehkäisyhankkeiden suunnittelemisessa ja toimeenpanossa.

Ulkosuhteita koskevassa osiossa CTC nostaa esiin EU:n toimet Tunisiassa. Ensimmäinen kohdennettu turvallisuus ja terrorismintorjunnan vuoropuhelu Tunisian kanssa pidettiin 21.9. EU:n suoraa tukea on jatkettava Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan alueella. Turkki on edelleen prioriteettialue. Länsi-Balkanin aluetta koskevan terrorismin torjunnan toimenpideohjelman toimeenpano on tärkeää.

Thalys -junan iskuyrityksen johdosta, CTC pitää tärkeänä raideliikenteen toimijoiden ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyön tiivistämistä, erityisesti turvallisuussuunnittelussa.

Laajemmat neuvoston päätelmät aiheesta tulevat käsiteltäväksi joulukuun oikeus - ja sisäasioiden neuvostoon.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 2.10.2015

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.10.2015

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

11623/2/15
12139/15 + COR 1

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

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asia
EU; OSA; Kansainvälisen järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunta, Euroopan unionin painopistealueiden täytäntöönpanon seuranta

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 6. ja 7. päivä kesäkuuta 2013 neuvoston päätelmät vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevista EU:n painopisteistä vuosille 2014 - 2017.

Puheenjohtajavaltio tuo painopisteiden täytäntöönpanon ministereiden yleiskeskusteluun.

COSI-komitea seuraa säännöllisesti painopisteiden täytäntöönpanoa.

Suomen kanta

Suomen näkemyksen mukaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevien EU:n painopisteiden täytäntöönpano on pääsääntöisesti sujunut hyvin niin EU-tasolla kuin kansallisestikin. Painopisteitä on yhteensä yhdeksän, joista jäsenvaltiot päättävät itse, mihin toimintaan osallistuvat kansallisten painotustensa mukaisesti. Suomi osallistuu kahdeksan painopisteen täytäntöönpanoon.

On ehdottoman tärkeää, että jäsenvaltiot jalkauttavat ainakin ne painopisteet kansalliseen toimintaansa, joiden täytäntöönpanoon ne osallistuvat. Suomessa näin on tehty ja painopisteiden toteutus tapahtuu poliisin, Tullin ja rajan yhteistyönä Poliisihallituksen toimiessa toteutuksen kansallisena koordinaattorina. Osallistujat ovat sitoutuneet työhön hyvin. Painopisteiden toteutumista tulee seurata tehokkaasti ja niistä tulee myös raportoida säännönmukaisesti, jolloin mahdollisiin ongelmiin pystytään puuttumaan hyvissä ajoin.

Suomi pitää tärkeänä, että painopisteiden täytäntöönpanoon osallistuvat toimijat ovat kyseisen alan asiantuntijoita. Vain siten voidaan varmistaa painopisteiden tehokas täytäntöönpano. Kansallisesti tästä huolehditaankin. Europol, joka on keskeinen toimija prioriteettien täytäntöön panemisessa EU-tasolla, on kiinnittänyt huomiota siihen, että projekteihin ja operaatioihin osallistujien asiantuntemus ja sitoutuminen on hyvin eritasoista.

Suomi pitää myös tärkeänä sitä, että ohjelman toteutukseen liittyvä strateginen taso (COSI-komitea) ja operatiivinen taso ovat jatkuvassa vuoropuhelussa keskenään.

Suomi katsoo, että toimintapoliittisen syklin painopisteiden täytäntöönpanon parantamiseksi tulisi käytännön operatiivista yhteistyötä parantaa relevanttien kolmansien maiden kanssa. Sen vuoksi COSI:n tulisi järjestää yhteisiä operatiivisia kokouksia relevanttien kolmansien maiden kanssa niin, että operatiivisen yhteistyön painopisteistä ja toimintapoliittisensyklin prioriteettien tehokkaasta täytäntöönpanosta voidaan sopia.

Belgian ehdotus: Moottoripyöräjengeihin liittyvä rajatylittävä rikollisuus

Suomi voi tukea Belgian ehdotusta siitä, että kun suunnitellaan operatiivisia toimia vuosille 2016 ja 2017 kiinnitetään enemmän huomiota järjestäytyneiden rikollisryhmien verkostoihin ja otetaan huomioon rikollisryhmien "monialaisuus". Belgia nostaa esille erityisesti moottoripyöräjengit.

Suomi voi kannattaa Belgian ehdotusta siitä, että järjestäytynyttä rikollisuutta tulisi pyrkiä torjumaan enenevässä määrin myös hallinnollisin keinoin. Suomessa tämä on huomioitu järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa strategiassa.

Suomi katsoo, että hallinnollisen rikostorjunnan edistämisessä EU:ssa tarvittaisiin konkreettisia toimia ja on siten valmis tukemaan Belgian ehdotusta siitä, että komissio tukisi tarpeen mahdollisen lainsäädännön antamiselle asiassa. Belgian ehdotuksen valossa ei ole vielä täysin selvää millaisista toimista voisi olla kyse.

Pääasiallinen sisältö

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto vahvistaa Euroopan poliisiviraston (Europol) vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan uhka-arvion perustellee ne rikollisuuden painopistealueet, joiden toimintaa halutaan tehostaa sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Painopisteiden hoitamista varten on luotu erillinen mekanismi (ns. toimintapoliittinen sykli), jolla pyritään varmistamaan se, että jäsenvaltiot toimivat yhtenäisellä ja tehokkaalla tavalla vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Toimintapoliittinen syklin kesto on neljä vuotta. COSI-komitean tehtävänä on seurata painopisteiden täytäntöönpanoa ja siten neuvoston asettamien prioriteettien toteutumista.

Ensimmäinen toimintapoliittinen sykli kattoi poikkeuksellisesti vain kaksi vuotta (2011 - 2013). Sen toiminasta saatuja kokemuksia on pyritty ottamaan huomioon nyt käytössä olevassa, järjestyksessä toisessa toimintapoliittisessa syklissä.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 6. ja 7. päivä kesäkuuta 2013 neuvoston päätelmät vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevista EU:n painopisteistä vuosille 2014 - 2017. Painopisteitä on yhdeksän: laiton maahanmuutto, ihmiskauppa, tuoteväärennökset, valmisteveropetokset, synteettiset huumeet, kokaiini ja heroiini, tietoverkkorikokset, ampuma-aseet ja omaisuusrikokset. Niiden osalta työt aloitettiin vuoden 2014 alusta. Suomi osallistuu näistä kahdeksaan (ei kokaiini ja heroiini painopisteeseen). Jokaiselle painopisteelle laaditaan vuosittain operatiivinen toimintasuunnitelma.

Painopisteet määritellään kerralla neljäksi vuodeksi kerrallaan mutta tuon neljän vuoden aikanakin Europol arvioi säännöllisesti tilannetta ja antaa uhka-arvioita.

Tänä vuonna EU:n alueella järjestetään toimintapoliittisen syklin puitteissa yhteisoperaatio Blue Amber. Operaatio käsittää painopistealuekohtaisia yhteisesti suunniteltuja toimintapäiviä "Joint Action Days" (JAD). Suomi osallistuu lähtökohtaisesti kaikkiin yhteisillä poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen toimilla.

Belgian ehdotus: Moottoripyöräjengeihin liittyvä rajatylittävä rikollisuus

Viime kuukausien aikana Belgiassa on lisääntynyt moottoripyöräjengien välinen jännitys ja väkivaltainen yhteenotto erityisesti Belgian Alankomaiden ja Saksan vastaisilla raja-alueilla. Moottoripyöräjengeillä on kansainvälisiä suhteita, joten ongelmaa ei enää voida pitää kansallisena.

Belgia esittääkin nyt, että ongelmaan myös puututtaisiin eurooppalaisella tasolla. Se ehdottaa, että jäsenvaltiot huomioisivat moottoripyöräjengien aiheuttaman rikollisuuden, kun ne laativat operatiivisia toimia vuosille 2016 ja 2017 ja että COSI niin ikään ottaisi tämän huomioon hyväksyessään operatiiviset toimet.

Belgia ehdottaa myös, että seuraavassa SOCTA:ssa (Europolin laatima vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arvio) annettaisiin yksityiskohtaisempaa tietoa monialarikollisuusryhmistä ja että tämä huomioitaisiin kun hyväksytään vuoden 2017 SOCTA:n metodologia.

Edelleen Belgia esittää, että monialarikollisryhmiä (erityisesti moottoripyöräjengejä) torjuttaessa käytettäisiin yhä enemmän hallinnollisia keinoja. Se ehdottaa, että komissio selvittäisi, onko tarvetta ja mahdollisuuksia kehittää EU:n lainsäädäntöä hallinnollisesta lähestymistavasta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asiassa ei tehdä päätöksiä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 2.10.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 2.10.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Hannele Taavila, sisäministeriö/poliisiosasto, puh 029 548 8568 (laatija)
Jaakko Sonck, sisäministeriö/Poliisihallitus, puh. 029 548 1739
Sanna Palo, keskusrikospoliisi, puh. 029 548 6800
Matti Sarasmaa, sisäministeriö, Rajavartiolaitos, puh. 029 541 2012
Esko Hirvonen, valtiovarainministeriö, Tulli

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2015-00342

PO Puiro Johanna(SM) 29.09.2015

Asia
EU; OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8-9.10.2015; EU:n sisäisen turvallisuuden strategia; täytäntöönpanotilanne

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015 - 09.10.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtaja kertoo tiedoksi puheenjohtajavaltion valitseman etenemistavan EU:sn sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöön panemiseksi.

Puheenjohtajavaltion kesällä 2015 laatimasta täytäntöönpanosuunnitelma (asiakirja 10854/15) keskusteltiin epävirallisessa COSI/CATS-kokouksessa 22.-23.7.2015. Puheenjohtajan täytäntöönpanosuunnitelma kattaa toimenpiteet eri neuvoston työryhmissä vain vuoden 2015 saakka. Epävirallisessa COSI/CATS-kokouksessa tuotiin monen jäsenvaltion puheenvuorossa esiin, että täytäntöönpanosuunnitelman tulisi kattaa pidempi ajanjakso. Keskustelun jälkeen tuleva puheenjohtajuusmaiden trio lupasi laatia täytäntöönpanosuunnitelman seuraaville 18 kuukaudelle.

Suomen kanta

Suomi pitää hyvänä, että puheenjohtajavaltio edistää EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanoa. Suomi pitää tärkeänä, että EU:n sisäisen turvallisuuden strategiasta laaditaan myös pidemmän aikavälin suunnitelma, jotta voidaan seurata strategian täytäntöönpano kokonaisuutena. Kokonaisuuden hahmottamista tukisi myös se, että komission täytäntöönpanotoimet ilmenisivät samasta asiakirjasta.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajan asiakirjassa 10854/15 kuvataan ne EU:n sisäisen turvallisuuden toimenpiteet, joita Luxembourg aikoo edistää puheenjohtajuuskaudellaan eri työryhmissä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

-

Eduskuntakäsittely

E 16/2015 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Puheenjohtajan asiakirja 10854/15

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johanna Puiro SM, 050 456 0056

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2015-00343

MMO Koskenniemi Eero(SM) 29.09.2015

Asia

OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.2015;Länsi-Balkanin muuttoliikettä koskeva korkean tason konferenssi

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015 - 09.10.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen ja erityisesti ns. Itäisen Välimeren/Länsi-Balkanin reitin käytön merkittävän kasvun johdosta Eurooppa-neuvosto päätti 25.–26.6.2015 kokouksessaan kyseistä reittiä käsittelevän korkean tason (sisä- ja ulkoministerit) konferenssin järjestämisestä.

Konferenssi järjestetään KE Mogherinin ja pj-valtion koolle kutsumana Luxemburgissa 8.10.2015 kokoontuvan OSA-neuvoston yhteydessä. EU28 lisäksi konferenssiin on kutsuttu Länsi-Balkanin maat, Turkki, Jordania, Libanon, Norja, Islanti, Sveitsi, Liechtenstein sekä keskeiset kansainväliset ja YK-järjestöt.

Konferenssissa on määrä hyväksyä julistus, jossa määritetään yhteiset perusperiaatteet, tavoitteet ja käytännön toimet, joilla muuttoliikkeen haasteisiin vastataan.

Julistusta käsitellään sekä työryhmätasolla (yhteiskokous JAIEX, COWEB, COELA, MAMA) että Coreperissa 30.9., 2.10. järjestettävässä Senior Officials Meetingissä julistusluonnosta työstetään yhdessä kumppanimaiden kanssa.

Suomen kanta

- Vahva tuki konferenssin järjestämiselle. On tärkeää huomioida kaikki maat, joihin Itäisen Välimeren/Länsi-Balkanin reitti kohdistaa painetta. Konferenssin julistuksen tulee olla selkeä ja riittävän konkreettinen.

- Tärkeää pystyä vastaamaan akuuttiin kriisiin sekä ensimmäisissä vastaanottajamaissa että kauttakulkumaissa. Maiden omat resurssit eivät riitä, tarvitaan kansainvälisen yhteisön toimia. Oikein kohdistetut toimet lähtö- ja ensimmäisen turvan maissa vähentävät painetta muualla, ml. Länsi-Balkanilla.

- Pidemmällä aikavälillä kestävä ratkaisu vaatii kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja perussyihin vastaamista. Keinoihin lukeutuu mm. tehokkaasti kohdennettu kehitysyhteistyö ja vuoropuhelun tiivistäminen kumppanimaiden kansaa.

- Toimien toteuttamisissa olennaisen tärkeää kansainvälisten velvoitteiden ja periaatteiden (erit. non-refoulement) noudattaminen sekä ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen.

- Keskeistä löytää ratkaisu Syyrian kriisiin – kuten päämiesten julistuksessa 23.9. todettiin, kansainvälinen yhteistyö keskeisellä sijalla ratkaisun löytymisessä.

- Ihmissalakuljetuksen vastainen toiminta ja tämän osalta toimintasuunnitelman toimeenpano ja tuki kolmansille maille lukeutuu painopisteisiin.

- Suomi tukee EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeen haasteisiin vastaamisessa ja 23.9. huippukokouksessa annettuja keskeisiä viestejä tukimuodoista.

Pääasiallinen sisältö

Julistuksen ensimmäisen luonnoksen (25.9.) perusteella se sisältää seuraavat osiot:

Johdantokappaleet
A. Support to first asylum countries (Turkey, Jordan, Lebanon)
B. Support to most affected transit countries
C. Cooperation to fight organized crime responsible for migrant smuggling and human trafficking
D. Addressing the root causes of forced displacement
E. Engagement with countries of irregular migrants
Broader international engagement
EU support
Follow-up

Itäisen Välimeren/Länsi-Balkanin reitti

Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen painopiste on siirtynyt itäiselle Välimerelle. Turkista Kreikan ja Länsi-Balkanin (Makedonia, Serbia) kautta Unkariin ja Kroatiaan johtavan Itäisen Välimeren/Länsi-Balkanin reittiä käyttävien maahanmuuttajien määrä on viime kuukausina kasvanut merkittävästi. Reitin lähtömaat ovat ensisijaisesti Syyria, Afganistan ja Irak. UNHCR:n mukaan Kreikkaan on tullut 23.9.2015 mennessä 357 000 pakolaista, pelkästään syyskuun aikana (22.9. mennessä) noin 130 000 henkilöä ylitti Kreikan ja Turkin välisen merirajan. Tulijamäärä heijastuu suoraan Makedoniaan ja Serbiaan, joihin on jo useiden kuukausien ajan tullut päivittäin 2000–6000 henkilöä. Tulijamäärien kasvua viime kuukausina selittää toisaalta mm. pakolaisten näköalattomuus kotiinpaluun suhteen, toisaalta pelko Euroopan rajojen sulkeutumisesta.

Suuri osa tulijoista on kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tulijoiden määrä asettaa vastaanottavien maiden kapasiteetille paineen, johon ne eivät yksin pysty vastaamaan. Kansainvälisen yhteisön yhtenäinen ja koordinoitua toiminta on nykytilanteessa oleellista.

Tuki turvapaikan hakijoiden ensimmäisille vastaanottajille

Pakolaisten humanitaarisen avun tarpeeseen vastataan jatkossakin viiveettä. Tulijoille mahdollistetaan riittävä tieto ja apu tehokkaan rekisteröinnin ja tätä kautta peruspalveluiden piiriin pääsyn varmistamiseksi. Kansainvälisen yhteisön tulee varmistaa pakolaisille paremmat mahdollisuudet uudelleensijoittautumiseen sekä tiedottaa laillisen

maahanmuuton mahdollisuuksista. Koulutukseen ja muihin peruspalveluihin pääsyä parannetaan. Pakolaisten integraatiota vastaanottajayhteisöihin tuetaan ja sekä pakolaisten että vastaanottajayhteisöjen mahdollisuuksia toimeentuloon edistetään.

Tuki kauttakulkumaille

Myös kauttakulkumaissa humanitaarisen avun tarpeeseen on vastattava välittömästi. Tukitoimet tehokkaan rekisteröinnin ja palveluiden piiriin pääsyn varmistamiseksi ovat myös kauttakulkumaissa tärkeitä. Mahdollisuuksia turvapaikkahakemusten tehokkaaseen käsittelyyn vahvistetaan, samoin mahdollisuuksia nopeaan palauttamiseen lähtömaihin niiden henkilöiden osalta, jotka eivät ole oikeutettuja kansainväliseen suojeluun. Viranomaisten välistä tiedonkulkua parannetaan sekä paikallisesti että alueellisesti. Järjestetään tiedotus- ja kontaktointitoimia estämään jännitteiden ja muukalaisvihan kasvu.

Kansainväliseen rikollisuuteen vastaava yhteistyö

Rajojen hallintaa tehostetaan, myös alueellisen yhteistyön kautta. Poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyötä kansainvälisen rikollisuuden vastaisessa toiminnassa, erityisesti tiedustelutiedon hankkimisen, jakamisen ja analyysin osalta, tärkeää vahvistaa. Ihmissalakuljetuksen uhrien tuki ja suojelu varmistetaan. EU-virastojen ja kansainvälisten järjestöjen yhteistyötä vahvistetaan.

Perussyihin vastaaminen

Diplomaattista vuorovaikutusta keskeisten kansainvälisten kumppanien kanssa voimistetaan, jotta Syyrian kriisiin löydetään poliittinen ratkaisu. Toimia terrorismin ja äärijärjestöjen vastaisessa taistelussa lisätään. Tukea Irakin ja Syyrian sisäisesti siirretyille henkilöille lisätään.

Yhteistyö sääntöjenvastaisen siirtolaisuuden lähtömaiden kanssa

Tuetaan vapaaehtoiseen paluuseen ja palaajien uudelleenintegroitumiseen tähtääviä ohjelmia tilanteen sen salliessa. Yhteistyötä sääntöjenvastaisen siirtolaisuuden lähtömaiden kanssa lisätään.

Laajempi kansainvälinen osallistuminen

Sitoudutaan toimimaan laajemman kansainvälisen poliittisen sitoutumisen, taloudellisen tuen ja uudelleensijoittautumisen edistämiseen. Tunnistetaan YK:n ja sen järjestöjen, muiden kansainvälisten järjestöjen, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan keskeinen merkitys ja sitoudutaan lujittamaan yhteistyötä ja kumppanuutta niiden kanssa.

EU:n tuki

EU tukee toimia lisätyllä taloudellisella avulla ja antamalla käyttöön tietotaitonsa ja operatiivisen kokemuksensa. EU lisää humanitaarista rahoitustaan, minkä lisäksi EU:n siviilisuojelumekanismi on avoinna osallistujavaltioille. EU:n alueellinen rahasto Syyrian kriisiin vastaamiseksi (EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis) ulotetaan kattamaan myös Länsi-Balkanin maat. Lähi-idän alueellisen kehitys- ja suojeluohjelman (Regional Development and Protection Programme) tarjoamat mahdollisuudet hyödynnetään täysimääräisesti. EU tehostaa konfliktin ehkäisy- ja

ratkaisutoimia erityisesti hyödyntämällä vakaus- ja rauha-instrumenttia (Instrument contributing to Stability and Peace) pakolaisuutta aiheuttavilla konfliktialueille.

Seuranta

Julistuksen seuranta toteutetaan sekä poliittisella että teknisellä tasolla. Olemassa olevia kahdenkeskisiä ja alueellisia yhteistyömekanismeja hyödynnetään asiaankuuluvasti.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asiakirjoja ei ole käsitelty Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

Asiakirjoja ei ole käsitelty kansallisesti.

Eduskuntakäsittely

Asiakirjoja ei ole käsitelty eduskunnassa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Eero Koskenniemi, sisäasiainministeriö/MMO/ eero.koskenniemi@intermin.fi, puh. 050 456 0545
Anna Rautvuori, ulkoasiainministeriö, anna.rautvuori@formin.fi, puh. 0295 351872

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asia
EU/OSA; Komission ehdotus direktiiviksi yksilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai niistä syyttämiseksi tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanemiseksi ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Tietosuojadirektiivi)

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015 - 09.10.2015

U/E/UTP-tunnus
U 21/2012 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasiat -neuvostossa 8.-9.10.2015 on tarkoitus hyväksyä yleisnäkemys direktiiviehdotuksesta. Tämän jälkeen direktiivin lopullisesta muodosta käynnistetään neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa.

Suomen kanta

Suomi hyväksyy direktiiviehdotusta koskevan yleisnäkemyksen.

Suomi katsoo, että direktiiviehdotus kokonaisuutena arvioituna ottaa tasapainoisella tavalla huomioon sekä tietosuojan riittävän tason että poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön erityistarpeet.

Suomi katsoo, että toimivaltaisten viranomaisten direktiivin mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät henkilötietojen vaihdot kolmansien maiden kanssa tulee ensisijaisesti hoitaa soveltaen kansainvälisiä rikostorjunta- ja rikosoikeusapusopimuksia, joihin pohjautuvia oikeusapumenettelyjä tulisi parantaa ja nopeuttaa. Suomi pitää edelleen ongelmallisena direktiiviehdotuksen 36 aa artiklaa, joka tietyissä tilanteissa mahdollistaa henkilötietojen siirtämisen myös suoraan kolmansissa maissa oleville yksityisille. Suomi katsoo, että artiklassa tarkoitettuihin siirtoihin tulisi olla kyseessä olevan kolmannen maan hyväksyntä.

On kuitenkin tärkeää, että direktiivi mahdollistaa tehokkaan ja joustavan toiminnan myös EU:n ulkopuolisten tahojen kanssa rikosten estämisessä ja selvittämisen varmistamisessa. Yksityisten toimijoiden kanssa tehtävän rikostorjuntayhteistyön merkitys on jatkuvasti kasvussa. Yhteistyö perustuu yksityisen toimijan osalta vapaaehtoisuuteen. Yksityisten tahojen kanssa tehtävä yhteistyö on olennaisen tärkeää monenlaisten rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi, esimerkkinä maksuvälinerikokset, lentoliikenteen turvallisuus ja

kyberympäristössä toteutetut teot. Erityisen tärkeää välittömien yhteyksien olemassaolo on silloin, kun jonkun henki tai terveys on välittömässä vaarassa. Näistä syistä ja osana saavutettua kokonaisratkaisua Suomi on kompromissihengessä valmis hyväksymään myös nyt ehdotetun 36aa artiklan pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa ehdotuksesta käytäville neuvotteluille.

Pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotus muodostaa yhdessä yleistä tietosuoja-asetusta koskevan ehdotuksen kanssa komission 27.1.2012 julkaiseman tietosuojapaketin, jonka tarkoituksena on uudistaa EU:n tietosuojalainsäädäntö. Tietosuojadirektiiviä tullaan soveltamaan henkilötietojen käsittelyyn rikosten torjumista, tutkimista, selvittämistä ja syytteeseenpanoa tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä toimivaltaisten viranomaisten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn yleistä turvallisuutta koskevien uhkien estämiseksi ja niiltä suojautumiseksi. Kyseiset alat eivät siis kuulu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan.

Direktiivin tarkoituksena on varmistaa yhtenäinen ja korkea tietosuojan taso direktiivin soveltamisalalla, edistää jäsenvaltioiden poliisi- ja oikeusviranomaisten keskinäistä luottamusta ja edistää tietojen vapaata liikkuvuutta ja yhteistyötä poliisi- ja oikeusviranomaisten välillä.

Direktiiviehdotusta on käsitelty vuodesta 2012 asti rinnakkain tietosuoja-asetusehdotuksen kanssa. Komissio ja Euroopan parlamentti ovat pitäneet tärkeänä, että yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojadirektiiviä koskevia ehdotuksia käsitellään samanaikaisesti, koska tavoitteena on koko tietosuojapaketin mahdollisimman nopea ja yhtäaikainen hyväksyminen. Tietosuoja-asetusta koskeva yleisnäkemys hyväksyttiin OSA-neuvostossa 15.-16.6.2015 ja tietosuoja-asetusta koskevat neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa ovat parhaillaan käynnissä.

Keskeiset avoinna olevat kysymykset

Viimeisimmissä neuvotteluissa keskeisin avoinna oleva kysymys liittyy siihen, miten direktiivissä säännellään henkilötietojen siirtämistä kolmansiin maihin. Direktiivin pääsäännön mukaan henkilötietoja saa luovuttaa kolmansiin maihin vain viranomaisille, jotka ovat toimivaltaisia hoitamaan direktiivin mukaisia tehtäviä. Jäsenvaltiot ovat katsoneet, että toimivaltaisten viranomaisten tehtävien asianmukaiseksi suorittamiseksi henkilötietoja on voitava siirtää myös suoraan kolmansissa maissa oleville yksityisille. Direktiiviin on tämän vuoksi lisätty 36aa artikla, joka mahdollistaa tietojen siirrot tietyin edellytyksin myös suoraan kolmansissa maissa oleville yksityisille ja julkisille viranomaisille, jotka eivät ole direktiivin tarkoittamia toimivaltaisia viranomaisia, sekä virastoille ja muille elimille.

Artiklan mukaan unionin tai jäsenvaltion laissa voidaan säätää, että toimivaltaiset viranomaiset voivat siirtää tietoja yksittäisissä erityistapauksissa vain jos direktiivin muita säännöksiä noudatetaan. Siirron tulee olla ehdottoman välttämätön toimivaltaiselle viranomaiselle unionin tai jäsenvaltion laissa säädetyn, direktiivin mukaisen tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi tiedot siirtävän toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava, että rekisteröidyn perusoikeudet tai -vapaudet eivät ohita julkista intressiä, jonka vuoksi kyseinen siirto on tarpeen. Artiklassa säädetään lisäksi, että se ei vaikuta mihinkään jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiin, poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla voimassa oleviin, kahden- tai monenvälisiin kansainvälisiin sopimuksiin.

Artiklaehdotus ei nykymuodossaan edellytä sitä, että tietojen sijaintivaltio olisi hyväksynyt menettelyn.

Asian työryhmä- ja Coreper-käsittelyn perusteella näyttää selvältä, että neuvosto tulee lähes yksimielisesti hyväksymään ehdotetun 36aa artiklan sellaisenaan. Suomi on esittänyt, että komissiolle asetettaisiin velvollisuus arvioida paitsi koko direktiiviä, erityisesti 36aa artiklan täytäntöönpanoa ja toimivuutta. Voidaan olettaa, että artiklan 36 lopulliseen muotoon palataan vielä neuvotteluissa neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 16 artiklan 2 kohta/tavallinen lainsäädäntömenettely

Direktiiviehdotuksessa komissiolle esitetään siirrettäväksi täytäntöönpanotoimivaltaa ja säädösvaltaa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on LIBE, jossa asian esittelijänä on toiminut kreikkalainen Dimitrios Droutsas (sosialistien ja demokraattien ryhmä). Lausunnonantajavaliokunta on JURI, jossa esittelijänä on toiminut saksalainen Axel Voss (Euroopan kansanpuolueen ryhmä, kristillisdemokraatit). LIBE-valiokunta hyväksyi direktiiviehdotusta koskevan mietinnön 21.10.2012. Euroopan parlamentin täysistunto hyväksyi mietinnön 12.3.2014.

Kansallinen valmistelu

Asiasta on 14.9.2015 lähetetty U-jatkokirje eduskunnalle. U-jatkokirje on käsitelty oikeus- ja sisäasiat jaoston kirjallisessa menettelyssä 8.-10.9.2015. Ahvenanmaan maakunta on mukana jaoston kokoonpanossa.

Eduskuntakäsittely

U 21/2012 vp, HaVL 11/2012 ja PeVL 12/2012, HaVL 10/2015 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön on käsitelty U-kirjelmässä.

Komission direktiiviehdotuksessa tarkoitettu henkilötietojen suoja koskee Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 6 kohdassa sekä 27 §:n 22 ja 23 kohdassa tarkoitettuja yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä rikosoikeuteen ja lainkäyttöön kuuluvia asioita. Edellä mainituista toimivallanaloista ensimmäinen on maakunnan toimivaltaan kuuluva.

Taloudelliset vaikutukset

Rekisterinpitäjien tietojärjestelmien mukauttamisesta vastaamaan direktiivin vaatimuksia saattaa aiheutua huomattaviakin kustannuksia. Vastaavat vaatimukset sisältyvät kuitenkin jo pääosin voimassa olevaan tietosuojapuitepäätökseen. Yksityiskohtaisia taloudellisia vaikutuksia eri viranomaisille ja budjettimomenteille ei ole mahdollista esittää. Kustannuksia arvioidaan tarkemmin direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Direktiiviehdotus on tarkoitus hyväksyä yhdessä yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa vuonna 2015. Tietosuoja-asetusta koskevat kolmikantaneuvottelut ovat parhaillaan käynnissä.

Asiakirjat

12266/15 (29.9.2015)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Leena Rantalankila, OM, leena.rantalankila@om.fi, GSM: 02951 50152
Virpi Koivu, SM, virpi.koivu@intermin.fi, GSM: 0295488592

EUTORI-tunnus

EU/2012/0598

Liitteet

Viite

Asia
EU/OSA/Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskeva asetusehdotus

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015 - 09.10.2015

U/E/UTP-tunnus
U 64/2013 vp

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe

Oikeus- ja sisäasiain neuvostolle esitetään osa asetusehdotuksen artikloista mahdollista osittaista yleisnäkemystä varten. Neuvostossa käsiteltävää asiakirjaa ei vielä ole saatu. Perusmuistio on laadittu kahden puheenjohtajamaan työasiakirjan pohjalta, joista toinen sisältää artiklat 24, 28, 28a, 29, 30, 32, 33, 35 ja 37 (DS 1528/15) ja toinen artiklat 25, 26, 27 ja 31 (DS 1529/15). Käsittelyn tarkoitus ja neuvostolle esitettävät artiklat tarkentuvat lähipäivinä.

Suomen kanta/neuvottelutavoite

Yleisesti Suomi tukee tavoitetta tehostaa EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten tutkintaa jäsenvaltioissa. EU-budjetin nettomaksajamaihin kuuluvan Suomen edun mukaista on, että mainitut rikokset saadaan EU:n laajuisesti tehokkaasti selvitettyä ja että EU-budjettia suojataan petoksilta.

Asiakirjaan DS 1528/15 sisältyvissä artiklaehdotuksissa ei ole Suomelle erityisen ongelmallisia kysymyksiä. On kuitenkin tärkeää, ettei artiklojen sanamuotoja lyödä lopullisesti lukkoon, ennen kuin koko asetuksen sisältö on selvillä.

Asiakirjaan DS 1529/15 sisältyvistä artikloista tutkintatoimia koskeva artikla 25 sekä rajat ylittävää tutkintaa koskeva artikla 26 ovat olleet neuvotteluissa Suomelle keskeisiä (jäljempänä selostetaan näiden artiklojen pääasiallista sisältöä). Tutkintatoimien osalta myönteistä on ollut se, että tutkintatoimien luetteloa artiklassa 25 on merkittävästi rajattu komission alkuperäisestä ehdotuksesta. Suomi ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa ole valmis lopullisesti artiklaa hyväksymään, koska ei ole selvää, mitä rikoksia ja liitännäisrikoksia EPPO:n toimivalta tulee kattamaan. Myös artiklan yhteensopivuutta pakkokeinolain kanssa tulee vielä selvittää.

Suomella ei ole vielä lopullista kantaa rajat ylittävää tutkintaa koskevaan artiklaan 26. Suomi on neuvotteluissa kannattanut sitä, että rajat ylittäviin tutkintatoimenpiteisiin sovelletaan nykyisiä vastavuoroisen tunnustamisen ja oikeusavun instrumentteja. Enemmistö jäsenvaltioista on kuitenkin kannattanut sitä, että asetukseen otetaan yleinen säännös rajat ylittävästä tutkinnasta. Suomi voi yhteisymmärrykseen pääsemiseksi

hyväksymiseksi harkita tätä lähestymistapaa, johon myös puheenjohtajiston artiklaehdotus 26 perustuu. On kuitenkin varmistuttava siitä, ettei sääntelyllä oteta askelia taaksepäin nykytilanteeseen verrattuna. Suomi pitää tärkeänä sitä, että valtuutettujen syyttäjien ja muiden EPPO:n toimivaltaan tulevia rikoksia käsittelevien viranomaisten käytettävissä on kaikki tarvittavat rajat ylittävän yhteistyön muodot, joita jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla nykyisinkin on.

Tässä vaiheessa Suomella ei vielä ole kantaa siihen, onko EPPO:sta saatavissa lisäarvoa siinä määrin, että on Suomen edun mukaista osallistua sen perustamiseen.

Pääasiallinen sisältö

Asiakirja DS 1528/15 sisältää artiklaehdotukset koskemattomuudesta luopumisesta (24 artikla), epäillyn pidättämisestä ja luovuttamisesta (28 artikla), käsittelyn siirtämisestä kansallisille viranomaisille tilanteessa, jossa ilmenee, ettei rikos kuulu EPPO:n toimivaltaan tai sitä ei ole tarpeen käsitellä unionin tasolla (28a artikla), tutkinnan päättämisestä (29 artikla), syyttämisestä kansallisissa tuomioistuimissa (30 artikla), konfiskaatiosta (32 artikla), käsittelyn päättämisestä (33 artikla), epäillyn ja syytetyn oikeuksista (35 artikla) ja muutoksenhausta rajat ylittäviin toimenpiteisiin (37 artikla).

Asiakirja DS 1529/15 sisältää artiklaehdotukset tutkintatoimenpiteistä (25 artikla), rajat ylittävästä tutkinnasta ja tutkintatoimenpiteen täytäntöönpanosta (26 ja 27 artikla) sekä todistelusta (31 artikla). Tutkintatoimia koskeva artiklaehdotus sisältää viisi toimenpidettä (etsintätoimenpiteet ja todisteiden säilyttämiseksi tarvittavat turvaamistoimenpiteet, esineen tai asiakirjan taikka tallennetun datan hankkiminen, jäädyttäminen, telekuuntelu), joiden tulee olla käytettävissä EPPO:n toimivaltaan kuuluvien rikosten selvittämisessä ainakin silloin, kun rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Myös muiden toimenpiteiden tulee olla sallittuja samoin edellytyksin kuin ne ovat käytettävissä vastaavassa kansallisessa tapauksessa. Artiklaehdotus sisältää myös viittauksia kansalliseen lakiin ja edellytyksen, että toimenpiteellä pitää voida saada rikostutkinnalle hyödyllistä tietoa tai todistelua, mikä ei ole saatavissa lievempään toimenpiteeseen turvautumalla.

Rajat ylittävää tutkintaa koskevan artiklaehdotuksen mukaan tapausta käsittelevä valtuutettu syyttäjä voisi pyytää tutkintatoimea suoritettavaksi toisessa jäsenvaltiossa asetuksen ja kansallisen lainsäädäntönsä mukaan. Toisessa jäsenvaltiossa oleva avustava valtuutettu syyttäjä toteuttaisi pyydetyn toimenpiteen joko itse tai ohjeistaisi kansallista viranomaista. Täytäntöönpano tapahtuisi sen jäsenvaltion lain mukaan, jossa avustava valtuutettu syyttäjä on. Menettelyssä olisi noudatettava pyydettyjä menettelyjä ja muodollisuuksia, jolleivät ne ole kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisia. Tuomioistuimen lupa pyydetylle toimenpiteelle haettaisiin sen jäsenvaltion lain mukaan, jossa avustava valtuutettu syyttäjä. Jos kyseisen jäsenvaltion laki ei tuomioistuimen lupaa tai muuta oikeudellista vahvistusta edellytä, mutta käsittelevän valtuutetun syyttäjän laki sitä edellyttää, lupa haettaisiin viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa. Artiklassa on myös säännös pyydetyn toimenpiteen täytäntöönpanoon liittyvien erimielisyyksien ratkaisemisesta. Jos asiaa ei saada ratkaistua kahdenvälisesti, asia tulisi viedä pysyvälle jaostolle. Keskusteluissa on ollut esillä myös Suomen ehdotus siitä, että rajat ylittävässä tutkinnassa tulee voida soveltaa vastavuoroisen tunnustamisen ja muita rajat ylittävän yhteistyön instrumentteja, jos asetuksen mukaiset menettelyt eivät ole riittäviä tarvittavan toimenpiteen suorittamiseksi. Ehdotus on saanut laaja tukea, mutta on vielä epävarmaa, tuleeko puheenjohtajisto sisällyttämään sen neuvostolle esitettävään asiakirjaan.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

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

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa asetusehdotuksen vastuuvaliokunta on LIBE-valiokunta.

Kansallinen valmistelu

Oikeus- ja sisäasiat -jaostokäsittely U-kirjelmä (U 64/2013 vp), U-jatkokirje 27.3.2014, U-jatkokirje 22.5.2015

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-kirjelmässä.

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 vuositasolla 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 seuraisivat 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 petoksentorjuntavirastolta OLAF:lta. Myös Eurojustin resursseja ja tietojärjestelmiä olisi tarkoitus hyödyntää. Asetusehdotuksen budjettia koskevia artikloja ei vielä ole neuvotteluissa tarkemmin käsitelty.

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 useilla puheenjohtajavaltioiden ehdotuksilla.

Yhdistynyt kuningaskunnalla, Irlannilla ja Tanskalla on perussopimuksiin liitettyjen pöytäkirjojen nojalla erityisasema oikeus- ja sisäasioissa siten, että ne eivät lähtökohtaisesti osallistu tämän alan EU-yhteistyöhön. Mainituista jäsenvaltioista ainakin Yhdistynyt kuningaskunta ja Tanska tullevat jäämään myös EPPO:n ulkopuolelle. Muilta osin on vielä ennenaikaista arvioida, kuinka laajalti muut jäsenvaltiot tulevat EPPO:on mukaan. Jos asetusehdotuksesta ei neuvostossa muiden jäsenvaltioiden kesken 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:

DS 1528/15
DS 1529/15
COM (2013)534 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot:

Katariina Jahkola, katariina.jahkola@om.fi, p. 02951 50246
Sampo Brander, sampo.brander@om.fi, p. 02951 50199
Lauri Rautio, lauri.rautio@formin.fi
Asko Välimaa, asko.valimaa@om.fi
Lena Andersson, lena.andersson@om.fi
Eeva Aittoniemi, eeva.aittoniemi@om.fi;
Raija Toiviainen, VKSV
Hannele Taavila, SM
Jenni Juslen, POHA
Jere Lumme, VM

EUTORI-tunnus
EU/2013/0573

Liitteet

Viite

Ulkoasiainministeriö PERUSMUISTIO UM2015-01202

OIK-20 Guseff Maria(UM) 24.09.2015

Asia
EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 09.10.2015

U/E/UTP-tunnus
U 2/2011 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

OSA-neuvoston käsittelyn tarkoituksena on tilannekatsaus ja lounaskeskustelu jatkotoimista.

Unionin tuomioistuin antoi 18.12.2014 lausunnon 2/13, jossa tuomioistuin katsoi, ettei sopimusluonnos EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) ole sopusoinnussa EU:n perussopimusten kanssa. Unionin tuomioistuimen lausunnon ollessa kielteinen, suunniteltu liittymissopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muutettu tai perussopimuksia tarkistettu (SEUT 218 artiklan 11 kohta).

Tuomioistuimen lausunnon jälkeen unionilla on ollut pohdiskelutauko. Coreper painotti tammikuussa unionin sitoutumista liittymishankkeeseen mutta katsoi, että asiasta on keskusteltava myös laajemmassa poliittisessa kontekstissa.

Neuvoston perusoikeustyöryhmä (FREMP) aloitti huhtikuussa tuomioistuimen lausuntoa koskevan analysointityön komission osittaisen arvion pohjalta. Komissio ei sen jälkeen ole antanut ehdotuksia jatkotoimista. Neuvoston komissiolle antama neuvottelumandaatti on edelleen voimassa.

Suomen kanta

Suomi pitää edelleen tärkeänä EU:n mahdollisimman nopeaa ja kattavaa liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen. SEU 6 artiklan 2 kohdan sanamuoto on velvoittava ja sen mukaan EU liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Suomi on pitkään pitänyt EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ensiarvoisen tärkeänä. EU:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen olisi tärkeää sekä symbolisesti että yksilön oikeuksien täysimääräisen toteutumisen kannalta. Liittymisen jälkeen jokainen yksityinen tai oikeushenkilö voisi osoittaa sopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkaamista koskevan valituksensa EU:ta vastaan Euroopan

ihmisoikeustuomioistuimelle niissä kysymyksissä, joissa yksittäistapaukseen on sovellettu unionin oikeutta.

Liittyminen tulisi toteuttaa tavalla, jolla varmistetaan unionin toimielinten toimenpiteiden saattaminen ulkopuolisen ihmisoikeusvalvonnan alaisuuteen. Tuloksena on oltava tilanne, joka on yksilön kannalta mahdollisimman selkeä. Unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta tai muista unionin erityisiin ominaispiirteisiin liittyvistä seikoista ei myöskään tule aiheutua tarpeetonta haittaa yksilön oikeuksien toteutumiselle.

Vaikka tuomioistuimen lausunnon edellyttämien toimien kartoittaminen edellyttää perusteellista harkintaa, ne tulee kuitenkin pyrkiä toteuttamaan viivytyksettä.

Ensisijaisesti komission, jonka tehtävänä on liittymissopimuksen neuvotteleminen, tulisi ryhtyä toimenpiteisiin tuomioistuimen lausunnon edellyttämien muutosten kartoittamiseksi.

Yleisperiaatteena tulee olla liittymissopimuksen muuttaminen vain välttämättömiltä osiltaan. Tuomioistuimen lausunnossa esiin nostetut ongelmat voidaan joiltain osin mahdollisesti poistaa unionin sisäisillä toimenpiteillä ja EU:n yksipuolisilla julistuksilla liittymisvaiheessa.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Kohdassa todetaan myös, että liittyminen ei vaikuta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan. Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja numero 8 asettaa tietyt vaatimukset liittymissopimuksen sisällölle. Liittymissopimuksella on varmistettava, ettei liittyminen vaikuta unionin toimivaltaan eikä sen toimielinten toimivaltuuksiin.

Tämän johdosta liittymissopimusluonnoksessa on luotu ns. kanssavastaajamekanismi. Kanssavastaajamekanismilla pyritään huolehtimaan siitä, että EU voi tulla kanssavastaajaksi, jos väitetty loukkaus asettaa kyseenalaiseksi EU:n sekundaarioikeuden yhteensopivuuden ihmisoikeussopimuksen kanssa. Vastaavasti jäsenvaltiot voivat tulla kanssavastaajaksi, jos väitetty loukkaus asettaa kyseenalaiseksi EU:n primaarioikeuden yhteensopivuuden ihmisoikeussopimuksen kanssa. Kanssavastaajat vastaavat liittymissopimusluonnoksen mukaan loukkauksista yhteisesti. Kanssavastaajamekanismilla pyritään varmistamaan, että ihmisoikeustuomioistuin ei arvioi EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjakoa. Kanssavastaajamekanismin täytäntöönpano vaatii vielä EU:n sisäiset säännöt, jotka on tarkoitus liittää EU:n liittymissopimuksen hyväksymistä koskevaan päätökseen. Sääntöihin liittyy vielä monta avointa kysymystä.

Unionin tuomioistuimen asema ensisijaisena unionin oikeuden perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden tarkastajana puolestaan on turvattu sen ennakko-osallistumista koskevalla menettelyllä. Menettelyä sovelletaan tapauksissa, joissa EIT:n käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse sellaisesta unionin oikeuden säädöksestä tai määräyksestä, jonka pätevyydestä EU-tuomioistuin ei ole vielä lausunut. Tällöin asian käsittely keskeytetään, jotta unionin tuomioistuin voi ensin lausua asiasta. Menettelyä ehdottivat EU-tuomioistuimen sekä EIT:n presidentit yhteisellä julistuksellaan neuvotteluprosessin alkuvaiheessa.

Liittymisneuvottelut saatiin päätökseen vuonna 2013. Neuvotteluiden aikana EU-tuomioistuimen edustaja osallistui ajoittain neuvoston perusoikeustyöryhmän työskentelyyn. Komissio pyysi lausuntoa unionin tuomioistuimelta siitä, onko liittymissopimusluonnos sopusoinnussa EU:n perussopimusten kanssa (SEUT 218 artiklan 11 kohta). Kaikki unionin tuomioistuimen suulliseen kuulemiseen osallistuneet 23 jäsenvaltiota, mukaan lukien Suomi, sekä komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti puolustivat liittymissopimuksen perussopimustenmukaisuutta. Unionin tuomioistuin antoi lausuntonsa 18.12.2014 ja katsoi siinä, ettei liittymissopimusluonnos ole sopusoinnussa EU:n perussopimusten kanssa.

Unionin tuomioistuimen lausuntoa voidaan pitää odottamattomana ottaen huomioon erityisesti SEU 6 artiklan 2 kohdan velvoittava sanamuoto ja tarkoin punnittu liittymissopimuksesta saatu neuvottelutulos, jota kaikki EU:n jäsenvaltiot tukivat ja jonka perussopimustenmukaisuutta 23 jäsenvaltiota sekä komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti puolustivat unionin tuomioistuimen kirjallisessa ja suullisessa käsittelyssä. Lisäksi huomionarvoista on unionin tuomioistuimen rakentava osallistuminen neuvotteluprosessiin.

Lausunto ja sen vaikutukset vaativat perusteellista analysointia. Ei ole poissuljettua, että keskusteluja tullaan käymään myös neuvottelumandaatin tarkentamisesta.

Seuraavassa käydään läpi ne unionin tuomioistuimen esiin nostamat seikat, joiden johdosta se katsoo, että liittymissopimusluonnos ei ole sopusoinnussa perussopimusten kanssa.

1. Yhteensovittamismekanismin puuttuminen

Unionin tuomioistuimen mukaan liittymissopimusluonnoksella voidaan puuttua unionin oikeuden erityispiirteisiin ja rajoittaa sen itsenäisyyttä siltä osin kuin siinä ei varmisteta ihmisoikeussopimuksen 53 artiklan ja EU:n perusoikeuskirjan 53 artiklan välistä yhteensovittamista. EIS 53 artiklan mukaan sopimuspuolille varataan pääosin mahdollisuus määrätä korkeammasta perusoikeuksien suojan tasosta kuin mikä ihmisoikeussopimuksella taataan. Perusoikeuskirjan 53 artiklassa puolestaan määrätään, että perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä perusoikeuksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeussopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä. Unionin tuomioistuin on tulkinnut perusoikeuskirjan 53 artiklaa siten, että perusoikeuksien suojan kansallisen tason soveltaminen ei saa vaarantaa perusoikeuskirjassa vahvistettua suojan tasoa eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. Suunnitellussa sopimuksessa ei kuitenkaan ole yhtään määräystä, jolla ihmisoikeussopimuksen 53 artiklan ja perusoikeuskirjan 53 artiklan välinen yhteensovittaminen varmistettaisiin.

2. Keskinäisen luottamuksen periaate

Jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaatteen mukaisesti jäsenvaltioita voidaan vaatia unionin oikeutta soveltaessaan olettamaan ensinnäkin, että muut jäsenvaltiot noudattavat perusoikeuksia siten, että ne eivät voi vaatia toiselta jäsenvaltiolta perusoikeuksille annettavaa korkeampaa kansallisen suojan tasoa kuin mitä unionin oikeudessa annetaan. Toiseksi jäsenvaltio ei voi myöskään poikkeuksellisia tapauksia lukuun ottamatta tarkastaa, onko jokin toinen jäsenvaltio tosiasiassa kunnioittanut tietyssä konkreettisessa tapauksessa unionin takaamia perusoikeuksia.

Näillä jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaatteen ilmentymillä on erityistä merkitystä etenkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Unionin tuomioistuin toi lausunnossaan kuitenkin esiin, että liittymissopimus velvoittaa jäsenvaltion tosiasiassa tarkastamaan, onko toinen jäsenvaltio noudattanut perusoikeuksia. Unionin tuomioistuin katsoo, että tältä osin suunnitellussa sopimuksessa ei ole määrätty mistään, millä tällainen mahdollisiin ristiriitoihin johtava kehitys voitaisiin estää.

3. EIS:n kuudestoista pöytäkirja

EIS:n kuudennentoista pöytäkirjan mukaan jäsenvaltioiden ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet voivat pyytää EIT:ltä neuvoa-antavia lausuntoja periaatteellisesti merkittävistä kysymyksistä, jotka koskevat ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa taattujen oikeuksien ja vapauksien tulkintaa tai soveltamista. Tämä voi tapahtua siitä huolimatta, että SEUT 267 artiklassa edellytetään, että nuo samat tuomioistuimet esittävät tässä tarkoituksessa unionin tuomioistuimelle kyseiseen artiklaan perustuvan ennakkoratkaisupyynnön. Kuudestoista pöytäkirja allekirjoitettiin sen jälkeen kun liittymissopimusluonnos valmistui.

Unionin tuomioistuin katsoo, että koska liittymissopimuksessa ei määrätä mitään kuudennellatoista pöytäkirjalla käyttöön otetun järjestelyn ja SEUT 267 artiklassa määrätyn ennakkoratkaisumenettelyn välisestä suhteesta, se voi rajoittaa ennakkoratkaisumenettelyn itsenäisyyttä ja heikentää sen tehokkuutta.

4. SEUT 344 artiklan soveltaminen

Unionin tuomioistuimen lausunnon mukaan liittymissopimuksella voidaan vaikuttaa SEUT 344 artiklan soveltamiseen siltä osin kuin siinä ei suljeta pois mahdollisuutta, että jäsenvaltioiden väliset tai jäsenvaltioiden ja unionin väliset riidat, jotka koskevat EIS:n soveltamista unionin oikeuden asiallisella soveltamisalalla, saatetaan EIT:n käsiteltäviksi. Liittymissopimus olisi siten ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, joka edellyttää, että jäsenvaltioiden välisiä suhteita säännellään unionin oikeudessa eikä missään muussa oikeudessa.

5. Kanssavastaajamekanismi

Unionin tuomioistuin katsoo, että EIT arvioisi unionin oikeussääntöjä ja toimivallan jakoa sen kutsuessa EU:n tai jäsenvaltiot kanssavastaajaksi tai päättäessään kanssavastaajasta pyynnön perusteella. Vastaavasti unionin tuomioistuin katsoo, että määräys siitä, että ihmisoikeustuomioistuin voi vastaajan ja kanssavastaajan esittämien perustelujen nojalla ja valittajaa kuultuaan päättää, että vain jommankumman niistä on katsottava olevan vastuussa kyseisestä rikkomisesta, voisi johtaa siihen, että EIT voisi unionin tuomioistuimen sijaista ratkaista unionin tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvan kysymyksen.

Lisäksi unionin tuomioistuin katsoo, että sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohdassa ei suljeta pois sitä, etteikö jäsenvaltion voitaisi katsoa olevan vastuussa yhdessä unionin kanssa sellaisen ihmisoikeussopimuksen määräyksen rikkomisesta, jonka osalta tuo sama jäsenvaltio on tehnyt varauman.

6. Unionin tuomioistuimen ennakko-osallistuminen

Unionin tuomioistuin korostaa, että ainoastaan unionin toimivaltainen toimielin, jonka päätöksen olisi sidottava ihmisoikeustuomioistuinta, voi ratkaista, onko unionin tuomioistuin ottanut jo kantaa samaan oikeudelliseen kysymykseen, joka on ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevan menettelyn kohteena. Muutoin EIT:lle annettaisiin toimivalta tulkita unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Unionin tuomioistuin katsoo, että ennakko-osallistumismenettely olisi siis järjestettävä siten, että unionille annetaan kaikissa ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa täydelliset ja järjestelmälliset tiedot, jotta unionin toimivaltainen toimielin voi arvioida, onko unionin tuomioistuin ottanut jo kantaa tällaisen asian kohteena olevaan kysymykseen, ja jos näin ei olisi, saada aikaan sen, että kyseinen menettely aloitetaan.

Unionin tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa kuvatulla menettelyllä pyritään antamaan unionin tuomioistuimelle mahdollisuus tutkia asianomaisen unionin oikeussäännön yhteensopivuus kyseessä olevien ihmisoikeussopimuksessa tai pöytäkirjoissa, joihin unioni on mahdollisesti liittynyt, taattujen oikeuksien kanssa. Selitysmuistiota koskevan luonnoksen 66 kohdassa täsmennetään, että ilmaisulla ”tutki[a] – – oikeussäännön yhteensopivuu[s]” tarkoitetaan lähinnä ratkaisun antamista johdetun oikeuden säännöksen pätevyydestä tai primaarioikeuden määräyksen tulkinnasta. Tästä seuraa, että suunnitellussa sopimuksessa suljetaan pois mahdollisuus saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi siinä tarkoituksessa, että tämä ottaisi kantaa johdetun oikeuden tulkintaa koskevaan kysymykseen ennakko-osallistumismenettelyssä.

7. <u>EU-oikeuden erityispiirteet yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla</u>

Unionin tuomioistuin katsoo, että liittymissopimusluonnoksessa jätetään huomiotta unionin oikeuden erityispiirteet YUTP:n alalla toteutettuihin unionin toimiin, toimintoihin tai laiminlyönteihin kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan osalta siltä osin kuin siinä annetaan tiettyjen näiden toimien, toimintojen tai laiminlyöntien tuomioistuinvalvonta yksinomaan unionin ulkopuoliselle elimelle. Unionin oikeuden nykytilassa tietyt YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet jäävät unionin tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle, kun taas liittymissopimuksen perusteella EIT:lla olisi oikeus ottaa kantaa myös näiden toimien laillisuuteen perusoikeuksien kannalta. Unionin tuomioistuimen mukaan tällaista unionin toimiin, toimintoihin tai laiminlyönteihin kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa ei voida antaa yksinomaan tuomioistuimelle, joka ei kuulu unionin toimielin- ja tuomioistuinjärjestelmään.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklan 2 kohta ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan 2 kohta, 6 kohdan toinen (a)(ii) alakohta ja 8 kohdan toinen alakohta. Lissabonin sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta tehty Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskeva pöytäkirja numero 8.

Neuvosto tekee päätöksen sopimuksen allekirjoittamisesta yksimielisesti. Neuvosto tekee päätöksen sopimuksen tekemisestä yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

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

Komission SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaisesti esittämän pyynnön johdosta unionin tuomioistuin antoi 18.12.2014 liittymissopimusta koskevan lausuntonsa. Kyseisen kohdan mukaan jos unionin tuomioistuimen lausunto on kielteinen, suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muutettu tai perussopimuksia tarkistettu.

Käsittely Euroopan parlamentissa

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

Myös Euroopan parlamentti puolusti liittymissopimuksen perussopimustenmukaisuutta unionin tuomioistuimessa lausuntoasian käsittelyssä.

Kansallinen valmistelu

Tuomioistuimen lausuntoa koskevaa U-jatkokirjettä on käsitelty oikeudellisten kysymysten jaoston kirjallisessa menettelyssä 16.–17.2.2015 sekä EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 18.- 20.2.2015.

Eduskuntakäsittely

E 181/2009 vp sekä jatkokirjeet 22.3.2010, 20.5.2010 ja 12.1.2011.
U 2/2011 vp sekä jatkokirjeet 6.6.2011, 17.10.2011, 12.4.2012, 7.5.2012, 27.2.2013 ja 13.2.2015.
Tuomioistuimen lausuntoa koskevasta jatkokirjeestä eduskunta päätti, että ei ryhdy toimenpiteisiin.

Neuvottelutulos on myös toimitettu eduskunnalle tiedoksi lähetteellä 18.4.2013.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Liittymissopimuksen osapuolina ovat EIS:n osapuolet sekä EU. EU tekee sopimuksen liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen omissa nimissään ja se on unionin toimivaltaan kuuluva sopimus. Liittymissopimus ei kuitenkaan ole puhdas unionisopimus vaan eräänlainen *sui generis* -tapaus, koska neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä tulee voimaan vasta, kun jäsenvaltiot ovat sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti hyväksyneet. Suomen, kuten muidenkin unionin jäsenvaltioiden, on lisäksi hyväksyttävä liittymissopimus myös EIS:n osapuolena. Tarkoituksena on, että samassa hallituksen esityksessä esitetään eduskunnalle hyväksyttäväksi liittymissopimus EIS:n osapuolena sekä neuvoston päätös liittymissopimuksen tekemisestä. Liittymissopimus sisältää määräyksiä, jotka kuluvat lainsäädännön alaan.

Valtioneuvoston arvion mukaan EU:n liittymiseen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei sisälly määräyksiä, jotka kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

EU osallistuisi taloudellisesti EU:n jäsenvaltioiden rahoituksen lisäksi niihin Euroopan neuvoston kustannuksiin, jotka aiheutuvat Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmästä kokonaisuudessaan. EU:n maksuosuus tulee olemaan noin 9,3 miljoonaa euroa. Suomi

osallistuu EU:n liittymisestä aiheutuviin kustannuksiin EU:n talousarvion kautta (maksuosuudella 1,6 % tämä tarkoittaa noin 150 000 euron kustannusta Suomelle).

Asian käsittelyyn vaikuttavat olennaiset tekijät

Euroopan neuvoston puolelta on katsottu, että EU:n tulee esittää asiaa koskevat jatkotoimenpiteet.

Asiakirjat

Neuvoston komissiolle antama neuvottelumandaatti 4.10.2010, 10817/10
EU-tuomioistuimen lausunto 2/13, 18.12.2014

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Maria Guseff/UM, p. 0295351158 (laatija)
Päivi Kaukoranta/UM, p. 0295351144
Arto Kosonen/UM, p. 0295351171
Joni Heliskoski/UM, p. 0295351164
Henriikka Leppo/UM, p. 0295351046
Kaija Suvanto/UM, p. 0295351159
Tia-Maaret Möller/VNEUS, p. 0295160325
Heidi Kaila/VNEUS, p. 0295160313
Sonya Walkila/OM, p. 0295150201

EUTORI-tunnus

EU/2015/0070

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö PERUSMUISTIO OM2015-00337

LAVO Arenmaa Katja 23.09.2015

Asia
EU/OSA; Maahanmuuttokriisi: oikeudellinen yhteistyö ja muukalaisvihan torjuminen

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.10.2015 - 09.10.2015

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeusministerit keskustelevat maahanmuuttokriisiin liittyen erityisesti ihmissalakuljetuksen ja vihapuheen torjumisesta oikeusviranomaisten toimenpitein. Puheenjohtaja hakee keskustelulla jäsenvaltioiden tukea keskusteluasiakirjassa ehdotetuille käytännön toimille, jotka liittyvät erityisesti syyttäjien rajat ylittävään yhteistyöhön, Eurojustin hyödyntämiseen, kolmansien valtioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön sekä vihapuheen torjumiseen.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä keskustelua oikeusviranomaisten roolista maahanmuuttokriisissä. Jotta maahanmuuttokriisiin liittyviin ilmiöihin kuten laittoman maahantulon järjestämiseen (ihmissalakuljetukseen, migrant smuggling) voidaan tehokkaasti puuttua, tarvitaan myös oikeusviranomaisten yhteistyön tehostamista ja Eurojustin täysimääräistä hyödyntämistä. Tämä on edellytys sille, että rikossyytteet ihmissalakuljettajia vastaan saadaan nostettua ja syylliset tuomittua. Kansallisten tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten yhteistyön edistämiseksi perustettu Eurojust soveltuu hyvin juuri tämänkaltaisten vakavien rajat ylittävien rikosten tutkinnan ja syytetoimenpiteiden edistämiseen ja koordinointiin. Ihmissalakuljetukseen puuttuminen edellyttää tehokasta yhteistyötä paitsi EU:n sisällä myös EU:n jäsenvaltioiden lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten sekä lähtö- ja kauttakulkumaiden vastaavien viranomaisten välillä. Myös tässä EU-virastojen kuten Eurojustin, Europolin ja Frontexin rooli on tärkeä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä myös ihmissalakuljetukseen liittyvään muuhun rikollisuuteen, kuten ihmiskauppaan.

Puheenjohtajan asiakirjassa esitetyt konkreettiset toimenpiteet kuten yhteisten tutkintaryhmien hyödyntäminen ja ns. yhteyshenkilöverkoston kehittäminen palvelevat tavoitetta tehostaa tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä. Samalla on tärkeä varmistaa, että toimenpiteet ovat operatiivisia ja tuottavat lisäarvoa rajat ylittävän rikollisuuden selvittämiselle. On hyvä, että huomiota kiinnitetään myös syyttäjien ja tuomareiden koulutustarpeisiin ihmissalakuljetukseen liittyvissä kysymyksissä, vaikka valmistelutyötä käytännön toteuttamistavoista onkin jatkettava. Jatkokeskusteluissa lisätietoa tarvitaan myös siitä, miten kaikki ehdotetut toimenpiteet vaikuttavat Eurojustin budjettiin.

Suomi pitää puheenjohtajan asiakirjassa esiin nostettua kysymystä vihapuheen tutkimisen ja syyttämisen edistämisestä tärkeänä. Kun pohditaan toimenpiteitä vihapuheen torjumiseksi internetissä, on kuitenkin tärkeää säilyttää tasapaino sananvapauden kunnioittamisen ja rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn vihapuheen torjunnan välillä. Suomi tukee puheenjohtajan ajatusta siitä, että internetissä harjoitettavaan vihapuheeseen puuttumisen yhteydessä korostuu tarve keskustelulle ja yhteistyölle yhtäältä viranomaisten ja toisaalta yksityissektorin sekä yhteiskunnallisten toimijoiden välillä.

Suomi korostaa EU:n perusoikeusviraston tutkimus- ja selvitystyön täysimääräistä hyödyntämistä maahanmuuttoa ja pakolaisuutta koskevassa keskustelussa sekä vihapuheen torjumisessa.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajan asiakirjassa esitetään lukuisia konkreettisia keinoja edistää oikeusviranomaisten yhteistyötä maahanmuuttokriisin käsittelemiseksi. Ministereitä pyydetään keskustelemaan näistä keinoista ja vahvistamaan niiden prioriteettiasema, jotta resursseja voidaan kohdentaa ja lisätä vastaavasti. Painopisteenä on laittoman maahantulon järjestämisen (ihmissalakuljetuksen) torjuminen ja vihapuheeseen puuttuminen. Maahanmuuttokriisiin ja erityisesti ihmissalakuljetuksen estämiseen liittyviä toimia on käsitelty jo komission 27.5.2015 antamassa EU:n ihmissalakuljetuksen vastaisessa toimintasuunnitelmassa. Puheenjohtaja käsittelee nyt yleiskeskusteluun tuodussa asiakirjassa erityisesti toimia, jotka liittyvät syyttäjien rajat ylittävään yhteistyöhön, Eurojustin asemaan, kolmansien maiden kanssa tehtävään yhteistyöhön sekä vihapuheeseen.

Asiakirjan mukaan Eurojust on parhaillaan perustamassa uutta temaattista ryhmää ihmissalakuljetusta koskevia kysymyksiä varten. Ryhmä keskittyy salakuljetuksesta syyttämisen tukemiseen, syyttämisen esteiden identifioimiseen ja analysointiin, sekä EU:n oikeudellisten instrumenttien käytön parantamiseen. Jäsenvaltioita kannustetaan osoittamaan yksi tai useampi yhteyshenkilö salakuljetuksen rajat ylittävien aspektien koordinointiin.

Eurojust tukee maahantulijoita ensisijaisesti vastaanottavia maita osallistumalla niihin perustettuihin ns. hotspotteihin sekä koordinoimalla työnsä relevanttien EU-virastojen kanssa. Eurojust osallistuu Italiassa ja Kreikassa aloittavien hotspottien toimintaan, ja ajatuksena on osallistumisen vahvistaminen muissakin hotspoteissa.

Asiakirjan mukaan Eurojustin tulisi käyttää kolmansissa maissa olevia yhteyspisteitä ihmissalakuljetuksen ehkäisemistä koskevan yhteistyön helpottamiseksi. Eurojustin operationaalinen vaikutus Länsi-Balkanilla voisi kasvaa maiden kanssa solmittavien operationaalisen tiedon vaihtamisen mahdollistavien sopimusten avulla. Yhteyspisteiden osoittaminen ns. MENA-maihin katsotaan niin ikään tärkeäksi. Lisäksi puheenjohtajan asiakirjassa katsotaan, että 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 kehotetaan tekemään tätä koskeva perinpohjainen arviointi, sekä toimittamaan komissiolle kustannusarvio eri vaihtoehdoista.

Eurojustin pääasiallinen yhteistyön ja tiedonvaihdon työkalu ihmissalakuljetusta koskevissa tapauksissa on yhteisten tutkintaryhmien (Joint Investigation Team, JIT)

perustaminen. Puheenjohtajan asiakirjassa viitataan aiempiin menestyksellisiin yhteisiin tutkintaryhmiin ja kannustetaan oikeusviranomaisia perustamaan niitä lisää. Tämän lisäksi Eurojustin tulisi tarkastella pikaisesti mahdollista rooliaan EU NAVFOR MED –yhteistyössä.

Yhteyshenkilöiden tapaamista on ehdotettu järjestettäväksi vielä kuluvan vuoden puolella Turkissa. Tämän tapaamisen tulisi keskittyä jäsenvaltioiden ja Turkin välisen yhteistyön parantamiseen käytännön tasolla. Vastaavia tapaamisia voitaisiin järjestää myöhemmin myös muissa relevanteissa maissa tai alueilla.

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. Lisäksi komissio tutkisi mahdollisuutta laajentaa koulutukseen osallistumista MENA-maihin.

Puheenjohtajamaa ja Eurojust ovat päättäneet omistaa osan joulukuun 2015 EU:n jäsenvaltioiden syyttäjäviranomaisten yhteisen konsultatiivisen foorumin tapaamisesta ihmissalakuljetuksen vastaisille kysymyksille. Tapaamisessa voitaisiin kuulla ja vetää yhteen eri toimijoiden kokemuksia.

Komission vihapuhetta käsittelevän asiantuntijaryhmän tulisi jatkaa toimintaansa löytääkseen parhaita käytäntöjä vihapuheen tutkimisen ja syyttämisen tehostamiseksi. Nämä parhaat käytänteet tulisi jakaa laajasti tietoisuuden ja eri toimijoiden toiminnan tehostamiseksi. Syyttäjien, tuomarien ja muun oikeudellisen alan henkilöstön vihapuheeseen liittyvä koulutus voisi rakentua tälle työlle, mutta myös edistää sitä tuodessaan toimijat yhteen. Erityishuomiota tulisi kiinnittää asenteellisuuden tunnistamiseen, mikä on tärkeää koko rikosprosessin ajan.

Puheenjohtajan asiakirjassa esitetään, että paremman tilannekuvan saaminen vihapuheesta on oleellista pitkäaikaisen edistyksen saavuttamiseksi. Tästä syystä EU:n perusoikeusviraston (FRA) vihapuhetta käsittelevän työryhmän tulisi tehostaa vihapuheeseen keskittyvää tiedonkeruuta. Perusoikeusvirastoa voitaisiin myös pyytää kiinnittämään erityistä huomiota maahanmuuttajien vastaiseen vihapuheeseen seuraavassa syrjinnän vastaisessa EU MIDIS II -kyselytutkimuksessaan. Perusoikeusviraston ja komission asiantuntijaryhmän tulisi tehostaa yhteistyötään. Myös Euroopan neuvoston sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ:in tekemä työ tulisi huomioida ja välttää päällekkäisyyttä sen kanssa.

Puheenjohtajan asiakirjassa korostetaan jäsenvaltioiden ja komission yhteistyötä niiden ollessa yhteydessä internetin, sosiaalisen median sekä alustojen tarjoajiin. Jäsenvaltioiden välillä onkin jo hyviä käytänteitä yksityissektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssa tämän ongelman käsittelemiseksi. Komission tulisi kehittää tämän esimerkin pohjalta vastaavaa EU-tason dialogia.

Puheenjohtajan asiakirjassa todetaan vihapuheen tutkimisen ja syyttämisen riippuvan suuresti siitä, että vihapuheen uhrit luottavat viranomaisten kykyyn ja haluun tutkia ja syyttää viharikoksista. Tässä yhteydessä oleellista on rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun direktiivin (2012/29/EU) täysimääräinen täytäntöönpano kuluvan vuoden loppuun mennessä. Jotta kynnystä vihapuheesta ilmoittamiselle voidaan madaltaa, tarvitaan yhteistyötä yhtäältä

kansalaisyhteiskunnan, sosiaalisten partnereiden sekä kansalaisjärjestöjen, ja toisaalta lainvalvontaviranomaisten, syyttäjien ja tuomarien kesken.

Puheenjohtajan asiakirjassa kiinnitetään huomiota myös lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojeluun. Erityiset sukupuolisidonnaiset tarpeet tulisi huomioida menettelyjen kaikissa vaiheissa. Ottaen huomioon jäsenvaltioiden EU-oikeudelliset sekä YK:n lasten suojelemisesta annetun sopimuksen mukaiset velvoitteet, sekä toisaalta lasten suuren määrän unionin alueelle saapuvista maahantulijoista, 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.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

OSA-neuvoston 8.-9.10.2015 valmistelu EU-ministerivaliokunnassa 2.10.2015.

Eduskuntakäsittely

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

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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

Taloudelliset vaikutukset

Puheenjohtajan asiakirjasta ei suoraan seuraa taloudellisia vaikutuksia, mutta asiakirjassa nimetyillä toimenpiteillä tullee olemaan vaikutusta mm. Eurojustin budjettiin. Näitä vaikutuksia ei kuitenkaan ole asiakirjassa eritelty.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

12372/15 JAI 692 CATS 91 ASIM 94 COPEN 248 FREMP 191 JAIEX 71

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM/ Katja Arenmaa, p. 02951 50504, Eeva Aittoniemi, Leena Kuusama, Ville Hinkkanen, Sari Piiroinen, Kaisa Tiusanen
VKSV/ Raija Toiviainen
SM/ Riikka Rytkönen
LVM/ Elina Thorström

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi