**Sisäministeriö, Oikeusministeriö** MINVA SM2016-00549

KVY Rytkönen Riikka(SM), Arenmaa Katja 30.11.2016

Viite

Asia
**OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.12.2016**

**OIKEUS- JA SISÄASIOIDEN NEUVOSTO 8.-9.12.2016; YHTEENVETO KOKOUSAIHEISTA**

Suomea kokouksessa edustavat oikeus- ja työministeri Jari Lindström ja sisäministeri Paula Risikko.

Oikeusministerien on tarkoitus saavuttaa neuvostossa yhteisymmärrys **Euroopan syyttäjänvirastoa** koskevasta asetusehdotuksesta. Neuvottelut eräistä yksittäisistä kysymyksistä jatkunevat neuvostoviikolle asti. Suomi ei vielä tässä neuvostossa valmistaudu ottamaan kantaa siihen, osallistuuko Suomi EPPO:n perustamiseen. Myös viime vaiheen neuvotteluissa ns. **unionipetosdirektiivin** osalta odotetaan neuvostoon mennessä saavutetun ratkaisevaa edistystä. Euroopan parlamentin kanssa käytävissä neuvotteluissa keskeisenä kysymyksenä on ollut alv-petosten ottaminen direktiivin soveltamisalaan.

Neuvostossa käydään periaatekeskustelu eräistä **digitaalisen sisällön toimittamista** koskevaan direktiiviehdotukseen sisältyvistä kysymyksistä. Keskustelun tarkoituksena on antaa tulevalle EU-puheenjohtajamaalle hyvät valmiudet päästä ehdotuksen käsittelyssä mahdollisimman pitkälle kaudellaan. Neuvostossa saadaan myös komission ja puheenjohtajamaan katsaukset edistymisestä **rikosoikeutta verkkoavaruudessa** koskevassa asiakokonaisuudessa.

Sisäministereiden asialistalla on muuttoliikkeeseen ja terrorismiin liittyviä aiheita. Yhtenä pääaiheena on esillä **yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) uudistaminen ja uudelleensijoittaminen**. Eurodacia koskevan asetusehdotuksen osalta on tarkoituksena hyväksyä neuvoston osittainen yleisnäkemys. Suomi pitää tärkeänä teknisten tietojärjestelmien kehittämistä tukemaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ja paluudirektiivin velvoitteiden täyttämistä ja voi hyväksyä puheenjohtajan ehdotuksen neuvoston osittaiseksi yleisnäkemykseksi. Muiden CEAS-pakettiin kuuluvien säädösten ja uudelleensijoittamisasetuksen osalta saadaan tilanneselvitys ehdotusten käsittelystä.

**Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan** liittyen on esillä kaksi eri aihekokonaisuutta: lainvalvontaviranomaisten ja sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien yhteistyö, sekä palaavat vierastaistelijat. Suomi pitää tärkeänä, että palaavien vierastaistelijoiden ilmiöstä keskustellaan EU-tasolla kaikkien jäsenmaiden kesken. On hyvä kartoittaa olemassa olevat EU-välineet, joita voidaan hyödyntää ja tarvittaessa kehittää tämän ilmiön seurauksiin vastaamisessa. Suomi pitää myös hyvänä, että sähköisiä viestintäpalveluja tarjoavia yrityksiä kannustetaan vapaaehtoisesti tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa terrorismirikosten estämiseksi ja selvittämiseksi.

Lisäksi neuvostossa saadaan tilannekatsaus **rajanylitystietojärjestelmää** koskevan asetusehdotuksen käsittelytilanteesta ja ministerit keskustelevat **terrori-iskujen seurausten hallinnasta.** Esillä on myös **muuttoliikkeen** osalta päätettyjen toimien täytäntöönpanotilanne.

**Asialista:**

## A. TORSTAI 8. JOULUKUUTA (klo 10.00)

## OIKEUS

– Esityslistan hyväksyminen

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

– (mahd.) A-kohtien luettelon hyväksyminen

– **Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO)**: Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta
= Yleisnäkemys **s. 7**

– **PIF:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin **(ensimmäinen käsittely)**
= Tilanneselvitys **s. 12**

– **Digitaalisen sisällön toimittaminen**: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista **(Ensimmäinen käsittely)**
= Periaatekeskustelu **s. 19**

– **Muut asiat**
= Puheenjohtajavaltion tiedotus käsiteltävinä olevista säädösehdotuksista

### Muut kuin lainsäädäntöasiat

– A-kohtien luettelon hyväksyminen

– **Rikosoikeudelliset toimet kybertoimintaympäristössä** **s. 23**

a) **Sähköinen todistusaineisto**: Neuvoston päätelmät rikosoikeudellisten toimien tehostamisesta kybertoimintaympäristössä – täytäntöönpano
= Komission tilanneselvitys

b) **Salaus**: Rikosoikeuteen kohdistuvat haasteet salauksen käytön osalta – tulevat toimet
= Puheenjohtajavaltion tilanneselvitys

– **Muut asiat**

a) EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden alan ministerikokous, 4. ja 5. joulukuuta 2016
= Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

b) EU:n ja Länsi-Balkanin maiden oikeus- ja sisäasioiden alan ministerikokous, (Brdo Pri Kranju, Slovenia, 15. ja 16. joulukuuta 2016)
= Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

c) Seuraavan puheenjohtajavaltion työohjelma
= Maltan valtuuskunta esittelee

**B. PERJANTAI 9. JOULUKUUTA 2016 (klo 9.30)**

**SISÄASIAT**

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

– **Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus ja uudelleensijoittaminen**

a) **Dublin**: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu teksti) **(ensimmäinen käsittely)**

b) **Vastaanotto-olosuhteet:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu teksti) **(ensimmäinen käsittely)**

c) **Vaatimukset:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta **(ensimmäinen käsittely)**

d) **Menettely:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta **(ensimmäinen käsittely)**

e) **Uudelleensijoittamiskehys** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin uudelleensijoittamiskehyksen käyttöönotosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 516/2014 muuttamisesta **(ensimmäinen käsittely)**

= Tilanneselvitys **s. 29**

f) **Eurodac-järjestelmä** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten 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 tehokkaaksi soveltamiseksi, laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnistamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä (uudelleenlaadittu) **(ensimmäinen käsittely)**

= Osittainen yleisnäkemys/Tilanneselvitys **s. 36**

g) **Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO): Ehdotus** Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta
**(Ensimmäinen käsittely)**

= Tilanneselvitys **s. 41**

– **Rajanylitystietojärjestelmä**

a) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsylle EES:n tietoihin

lainvalvontatarkoituksissa sekä asetuksen (EY) N:o 767/2008 ja asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta **(ensimmäinen käsittely)**

b) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 2016/399 muuttamisesta rajanylitystietojärjestelmän käytön osalta **(ensimmäinen käsittely)**

= Tilanneselvitys **s. 45**

– **Muut asiat**

a) Puheenjohtajavaltion tiedotus käsiteltävinä olevista säädösehdotuksista

b) (mahd.) **SIS II**

i) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajavalvonnassa **(ensimmäinen käsittely)**

ii) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa **(ensimmäinen käsittely)**

iii) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisessa **(ensimmäinen käsittely)**

= Komission tiedotusasia

## Muut kuin lainsäädäntöasiat

– **Muuttoliike**

= Täytäntöönpano [1] **s. 50**

– **Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta[1]**

a) Lainvalvontaviranomaisten ja sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien yhteistyö

= Ranskan ja Saksan yhteinen kirje **s. 59**

b) Palaavat terroristiset vierastaistelijat

= Toimintavaihtoehdot **s. 62**

– **Terrori-iskujen seurausten hallinta:** Pelastuspalvelun valmiuksien ja toimien kehittäminen sekä yhteistyön tehostaminen hätä- ja turvallisuuspalvelujen kanssa

= Keskustelu **s. 66**

– **Muut asiat**

a) EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden alan ministerikokous, 4. ja 5. joulukuuta 2016

= Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

b) EU:n ja Länsi-Balkanin maiden oikeus- ja sisäasioiden alan ministerikokous, (Brdo Pri Kranju, Slovenia, 15. ja 16. joulukuuta 2016)

= Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

c) Seuraavan puheenjohtajavaltion työohjelma

= Maltan valtuuskunta esittelee

1. Poikkeuksellisesti Schengenin säännöstöön osallistuvien valtioiden ollessa läsnä ollessa.

**Neuvoston istunnon yhteydessä:**

**SEKAKOMITEA (PERJANTAI 9. JOULUKUUTA 2016 – klo 9.30)**

– **Rajanylitystietojärjestelmä**
  a) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsylle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä asetuksen (EY) N:o 767/2008 ja asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta **(ensimmäinen käsittely)**
  b) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 2016/399 muuttamisesta rajanylitystietojärjestelmän käytön osalta **(ensimmäinen käsittely)**
  = Tilanneselvitys

– **Muut asiat**

  a) Puheenjohtajavaltion tiedotus käsiteltävinä olevista säädösehdotuksista

  b) (mahd.) **SIS II**
    i) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajavalvonnassa **(ensimmäinen käsittely)**
    ii) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa **(ensimmäinen käsittely)**
    iii) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisessa **(ensimmäinen käsittely)**
    = Komission tiedotusasia

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

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 08.12.2016 - 09.12.2016

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

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi asetusehdotuksen Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013 (KOM(2013) 534 lopullinen). Neuvoston puheenjohtajavaltio Slovakian aikomuksena on tuoda koko asetusehdotus oikeus- ja sisäasiain neuvostoon 8.-9.12.2016 neuvoston poliittista yhteisymmärrystä varten.

Tämänhetkisten tietojen valossa näyttää siltä, että joulukuun neuvostossa ei vielä edellytetä otettavaksi lopullista kantaa siihen, osallistuuko Suomi EPPO:n perustamiseen vai ei. Tämä arvio tulee tehtäväksi siinä vaiheessa, kun Euroopan parlamentin hyväksymä asetusteksti viedään neuvostoon hyväksyttäväksi. Jos yksimielisyyttä neuvostossa ei tuolloin saavuteta, vähintään 9 jäsenvaltiota voi esittää, että asetusteksti viedään Eurooppa-neuvostoon ja käynnistää tiiviimmän yhteistyön vaiheen EPPO:n perustamiseksi.

Neuvottelut jatkuvat edelleen joistakin yksittäisistä kysymyksistä. Asetusehdotusta käsitellään Coreperissa 30.11. ja alustavan tiedon mukaan ns. sherpa-kokouksessa 7.12.2016. Joulukuun neuvoston jälkeen tekstin sisältöön ei ole enää tarkoitus palata, ellei Euroopan parlamentti edellytä tekstiä joiltain osin muutettavaksi.

Valtioneuvosto on 4.11.2016 toimittanut eduskunnan suurelle valiokunnalle U-jatkokirjeen, jossa on ollut tarkoituksena määrittää Suomen kanta neuvottelujen tuloksena muotoutuneen asetusehdotuksen esittämiseen neuvoston kantana Euroopan parlamentille.

Neuvostossa käsiteltävää asiakirjaa ei vielä ole.

## Suomen kanta

Suomi ei hyväksy EU:n talousarvioon kohdistuvia petoksia eikä korruptiota. Niiden aiheuttamien taloudellisten menetysten tarkka arviointi on osoittautunut vaikeaksi. Kuitenkin varovaisimmatkin arviot osoittavat, että kyse on miljardeista euroista vuosittain. Tilanteen jatkuminen osoittaa, etteivät nykyiset rakenteet toimi riittävän tehokkaasti ja Suomi suhtautuu siksi myönteisesti tavoitteeseen tehostaa EU:n taloudellisten etujen suojaa.

EPPO:a koskevan asetusehdotuksen käsittelyssä Suomen keskeiset neuvottelutavoitteet ovat toteutuneet hyvin, vaikka aivan kaikki Suomen kannattamat ratkaisumallit eivät ole saaneet enemmistön tukea. Edellyttäen, että viime vaiheen neuvotteluissa ei tehdä merkittäviä muutoksia asetuksen sisältöön, jotka olisivat ongelmallisia Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta, Suomi katsoo, että neuvottelujen tuloksena syntynyt asetusehdotus voidaan hyväksyä esitettäväksi neuvoston kantana Euroopan parlamentille hyväksymistä varten.

Suomelle neuvotteluissa keskeisiä kysymyksiä on selostettu U-jatkokirjeen liitteenä olevassa perusmuistiossa (OM2016-00255).

Asetustekstin lopullista sisältöä muotoiltaessa Suomi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että EPPO:n toimivaltasäännökset määritellään riittävän täsmällisesti ja rajaudutaan siihen, mikä on välttämätöntä EPPO:n tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä on tärkeää erityisesti sen varmistamiseksi, että asetus on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 86(1) artiklan mukainen. Mainitun reunaehdon täyttyessä Suomi voi myös hyväksyä arvonlisäveropetosten sisällyttämisen EPPO:n toimivaltaan. Ratkaisu tältä osin riippuu niin sanotun unionipetosdirektiivin lopullisesta sisällöstä.

Lisäksi Suomi kiinnittää huomiota artiklaan 65 avoimuudesta, joka on rajatumpi kuin mitä Suomi olisi kannattanut. Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan neuvoston avoimuusasetusta (EY) 1049/2001 sovellettaisiin EPPO:n hallinnollisiin tehtäviin liittyviin asiakirjoihin. Suomen kantana neuvotteluissa on ollut, että mainittua asetusta tulisi soveltaa EPPO:n toimintaan kokonaisuudessaan. Viimeisimmän ehdotuksen mukaan avoimuusasetusta sovellettaisiin kaikkiin EPPO:n asiakirjoihin lukuun ottamatta juttukansiota ja tätä koskevia sähköisiä tallenteita (documents other than case files including the electronic images of case files kept in accordance with Article 36c). Jos Suomen kannattama ratkaisumalli ei saa tukea, Suomen tulisi harkita julistuksen tekemistä avoimuudesta. Julistus sisältäisi kannanoton avoimuusasetuksen laajan soveltamisen puolesta.

Suomella ei tulevassa neuvostossa ole vielä kantaa siihen, osallistuuko Suomi EPPO:n perustamiseen vai ei. Suomi ottaa tähän kantaa siinä vaiheessa, kun asetustekstin sisältö on lopullisesti selvillä ja myös Euroopan parlamentti on asetuksen hyväksynyt. Edellytyksenä Suomen osallistumiselle on, että selkeä päätöksentekoon osallistuvien jäsenvaltioiden enemmistö on menossa mukaan EPPO:on.

**Pääasiallinen sisältö**

Asetusehdotuksen pääasiallista sisältöä on käsitelty U-kirjeessä U 64/2013 vp. Asetusehdotus on tämän jälkeen muuttunut neuvotteluissa monelta osin. Valtioneuvosto on 4.11.2016 toimittanut eduskunnan suurelle valiokunnalle U-jatkokirjeen, jossa on käsitelty ehdotukseen tehtyjä muutoksia keskittyen niihin kysymyksiin, joita kansallisessa valmistelussa on pidetty erityisen tärkeinä.

Viimeisimmissä neuvotteluissa on käsitelty erityisesti kysymyksiä hiljaisuusmenettelystä, jonka perusteella keskustason jaoston voidaan katsoa hyväksyneen valtuutetun syyttäjän ratkaisuesityksen, jos jaosto ei reagoi esitykseen tietyn ajan kuluessa; EPPO:n aineellista toimivaltaa rajoittavan vahinkokriteerin rajoittamisesta muihin kuin arvonlisäveroa koskeviin petoksiin sekä rakennerahastoja ja koheesiorahastoja koskeviin petoksiin; EPPO:n aineellista toimivaltaa rajoittavaan rikoksen vakavuuskriteeriin kohdistuvasta poikkeuksesta, jos tämä harkitaan kansallisella

tasolla yksittäistapauksessa perustelluksi; syytetyn oikeuksista esittää todistelua; johdanto-osan tarkennuksista liittyen operatiivisiin kustannuksiin; ei-osallistuvien jäsenvaltioiden kanssa tehtävästä oikeusapuyhteistyöstä; avoimuusasetuksen soveltamisalasta; todisteiden hyväksyttävyydestä sekä keskinäisestä oikeusavusta ja erityisesti eurooppalaisen tutkintamääräyksen käyttämisen mahdollistamisesta EPPO:n toiminnassa.

**EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

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

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentissa asetusehdotuksen vastuuvaliokunta on LIBE-valiokunta. Asian esittelijä valiokunnassa on Barbara Matera (EPP).

**Kansallinen valmistelu**

U-kirje ja U-jatkokirjeet on käsitelty oikeus- ja sisäasiat-jaostossa (EU7).

Oikeusministeriö on 16.9.2016 päivätyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt kansallisten intressitahojen lausuntoja liittyen Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseen. Lausuntojen sisältöä on käsitelty 4.11.2016 eduskunnan suurelle valiokunnalle toimitetussa U-jatkokirjeessä.

**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.

Valtioneuvosto on 4.11.2016 toimittanut eduskunnan suurelle valiokunnalle U-jatkokirjeen, jota koskevat valiokuntien lausunnot eivät vielä ole valmistuneet.

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

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Kuvattu U-kirjeessä.

**Taloudelliset vaikutukset**

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

Komissio on julkaissut ehdotuksesta vaikutusarvion SWD(2013) 274 final. EU:n vuotuinen talousarvio on kooltaan noin 1% EU-maiden yhteenlasketusta BKT:sta ja se on vuodelle 2015 noin 145 mrd euroa. Komission vaikutusarviointiaineiston mukaan tarkkoja tilastoja unionin budjettiin kohdistuvien petosten rahallisesta arvosta ei ole saatavissa. Vaikutusarviointiaineiston mukaan tämä selittyy osaksi sillä, että valtaosa EU-budjetista käytetään jäsenvaltioissa, joissa yhtenäistä tilastointikäytäntöä ei ole. Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten aiheuttamien taloudellisten menetysten arviointi on osoittautunut hankalaksi myös siksi, että osa unionipetoksista jää pimentoon. Lisäksi osa (väärinkäytökset) käsitellään hallinnollisessa menettelyssä. Käytettävissä olevien tietojen epätarkkuuden takia komission vaikutusarviointiaineistossa on lähdetty oletuksena kuitenkin siitä, että vuosittain noin 3 miljardia euroa on vaarassa joutua petoksen kohteeksi. Vaikutusarvioinnissa on esitetty 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.

Komissio on esitellyt lokakuun 2016 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa uuden alustavan arvionsa EPPO:n kustannusvaikutuksista. Analyysissa on pyritty ottamaan huomioon ne muutokset, joita asetusehdotukseen on neuvottelujen kuluessa tehty. KOM aikoo toimittaa lopullisen analyysin siinä vaiheessa, kun neuvosto on päässyt sopuun asetustekstistä. Analyysissa katsotaan, että verrattaessa tämänhetkistä tekstiehdotusta KOM:n alkuperäiseen ehdotukseen analyysin kannalta merkittäviä eroja ovat erityisesti tämänhetkisen ehdotuksen kollegiaalinen rakenne (EPPO:n keskustasolla olisi yksi syyttäjä jokaisesta osallistuvasta valtiosta), EPPO:n ja kansallisten syyttäjien jaettu toimivalta sekä muutokset EPPO:n suhteessa Eurojustiin.

Kustannusten kannalta analyysissa nostetaan esiin, että EPPO käsittelisi jaetusta toimivallasta johtuen ennakoitua vähemmän asioita. Vaikka kollegiaalinen rakenne maksaisi alkuperäistä päällikkövirastomallia enemmän, EPPO:n kokonaiskustannukset olisivat alun perin ennakoitua pienemmät. Toisaalta EPPO ei korvaisi EU:n petostentorjuntaviraston (OLAF) tehtäviä niin laajalti kuin alun perin ajateltiin. Analyysissa arvioidaan, että EPPO:n vuotuiset kustannukset olisivat toiminnan päästyä täyteen vauhtiin noin 26,7 miljoonaa euroa. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Eurojust-viraston vuosikulut ovat noin 48 miljoonaa euroa. Komission mukaan merkittävä osa EPPO:n kustannuksista saataisiin kustannussäästöinä toisista EU:n virastoista.

Hyötyjen kannalta esiin nostetaan, että tarkkojen arvioiden tekeminen on hankalaa. Arviossa on käytetty hyödyksi jäsenvaltioiden nykyään vuosittaisessa PIF-raportissa ilmoittamia lukuja sekä jäsenvaltioiden vastauksia KOM:n asiaa koskeviin kyselyihin. Arvioinnissa on otettu huomioon myös arvonlisäveroihin kohdistuvat petokset, joiden merkitystä pidetään suurena saatavissa olevien hyötyjen kannalta. Lukujen lisäksi arvioinnissa katsotaan, että EPPO:n etuna on pelkkien taloudellisten hyötyjen saamisen lisäksi, että oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus EU:n varoihin kohdistuvien petosten tutkinnassa ja syytetoiminnassa lisääntyisi, ja tätä kautta lisääntyisi kansalaisten EU:a kohtaan tuntema luottamus. Analyysissa arvioidaan, että EPPO:n ollessa täydessä toiminnassa sen avulla voitaisiin saavuttaa yli 2,5 miljardin nettohyöty vuosittain. Arvio lähtee siitä, että EPPO:n toimivalta kattaisi arvonlisäveropetokset.

EPPO:sta saataviin hyötyihin vaikuttavat myös ne esimerkiksi EPPO:n työjärjestyksessä tehtävät käytäntöä ohjaavat ratkaisut, jotka tehdään EPPO:n perustamisvaiheessa EPPO:on osallistuvien jäsenvaltioiden kesken. Samoin näihin vaikuttavat EPPO:n tekemien kahdenvälisten sopimusten sisältö.

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

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

Tämänhetkisten tietojen mukaan Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Tanska, joilla on erityisasema rikosoikeudellisen yhteistyön alalla, eivät tule osallistumaan EPPO:n perustamiseen. Nämä erityisasemassa olevat jäsenvaltiot eivät osallistu EPPO:a koskevaan päätöksentekoon. On vielä epäselvää, kuinka laajalti muut jäsenvaltiot tulevat EPPO:on mukaan. Jos asetusehdotuksesta ei neuvostossa päästä rikosoikeudelliseen yhteistyöhön täysimääräisesti osallistuvien jäsenvaltioiden kesken yksimielisyyteen, vähintään 9 jäsenvaltiota voi käynnistää tiiviimmän yhteistyön vaiheen EPPO:n perustamiseksi SEUT 86 artiklan ja muiden tiiviimpää yhteistyötä koskevien SEUT:n säännösten mukaisesti. Alankomaiden parlamentti on 23.11.2016 linjannut, että Alankomaat eivät osallistu EPPO:on. Lisäksi Ruotsi on ilmoittanut, ettei se tässä vaiheessa osallistu EPPO:on. Asia on esillä Ruotsin parlamentissa 2.12.2016. Muut jäsenvaltiot eivät ole ilmaisseet kantaansa osallistumisestaan EPPO:on.

**Asiakirjat**

Saatavilla ei vielä ole asiakirjaa neuvostokäsittelyyn. Viimeisin asiakirja direktiiviehdotuksesta on 14686/16, josta keskustellaan Coreperissa 30.11.2016.

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Lauri Rautio / OM, lauri.rautio@om.fi, 02951 50380
Katariina Jahkola / OM, katariina.jahkola@om.fi, 02951 50246
Raija Toiviainen / OM
Hannele Taavila / SM
Jere Lumme / VM

**EUTORI-tunnus**

EU/2013/0573

**Liitteet**

**Viite**

**Oikeusministeriö** PERUSMUISTIO OM2016-00303

LAVO Rautio Lauri(OM) 25.11.2016

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

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 08.12.2016 - 09.12.2016

**U/E/UTP-tunnus**
U 57/2012 vp

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi direktiiviehdotuksen 17.7.2012 (asiakirja 12683/12).

Neuvoston yleisnäkemys ehdotuksesta hyväksyttiin OSA-neuvostossa 6.6.2013 (asiakirja 10729/13).

Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kanta hyväksyttiin täysistunnossa 16.4.2014 (asiakirja 9024/14).

Direktiiviehdotuksesta on käyty trilogineuvotteluja lokakuusta 2014 lähtien, mutta neuvottelut ovat olleet pysähdyksissä kesäkuusta 2015 lähtien 23.11.2016 saakka. Keskeisin erimielisyys neuvotteluissa on koskenut arvonlisäveropetoksia, jotka Euroopan parlamentti (EP) ja komissio haluavat sisällyttää direktiivin soveltamisalaan. Neuvostossa suuri osa jäsenvaltioista on vastustanut ALV-tulojen ja niitä koskevien petosten sisällyttämistä direktiivin soveltamisalaan, mutta viimeaikaisissa keskusteluissa monet jäsenvaltiot ovat kuitenkin suhtautuneet asiaan hieman aikaisempaa joustavammin. EU-tuomioistuimen syksyllä 2015 antaman ns. Taricco-tuomion mukaan ALV-petokset sisältyvät jo tällä hetkellä voimassa olevaan vuoden 1995 yleissopimuksen soveltamisalaan. Kyseinen sopimus on tarkoitus korvata unionipetosdirektiivillä.

Asiaa käsiteltiin ministereiden kesken edellisen kerran lokakuun 2016 OSA-neuvostossa, jossa suuri osa ministereistä tuki ALV-petosten sisällyttämistä direktiiviin tietyin reunaehdoin. Tämän jälkeen asiaa käsiteltiin 17.11.2016 pidetyssä Coreperissa, jossa monet jäsenvaltiot (ml. Suomi) olivat valmiit antamaan puheenjohtajistolle neuvottelumandaatin 23.11.2016 pidettyihin trilogineuvotteluihin sen esittämän kokonaiskompromissin päälinjojen osalta, mutta määrävähemmistöön riittävä määrä jäsenvaltioita ei voinut hyväksyä tekstiä johtuen ALV-petosten sisällyttämisestä. Viimeksi asiaa on käsitelty OSA-neuvosten kokouksessa 28.11.2016.

Coreperissa 30.11.2016 jäsenvaltioita pyydetään hyväksymään asiakirjan 14679/16 liitteessä oleva teksti ehdotuksena kokonaiskompromissiksi EP:lle. Samana päivänä 30.11. järjestetään seuraava trilogitapaaminen EP:n kanssa. Ennakkotietojen mukaan

direktiiviehdotusta saatetaan tämän jälkeen käsitellä vielä 7.12. järjestettävässä Sherpa-tapaamisessa ja saman päivän Coreperissa ennen ehdotuksen tuomista OSA-neuvostoon.

OSA-neuvostossa direktiiviehdotuksesta esitetään tämänhetkisen tiedon mukaan edistymisraportti. Neuvostossa käsiteltävää asiakirjaa ei vielä ole.

**Suomen kanta**

Suomi suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti direktiiviin, jolla pyritään yhtenäistämään unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevat rikosoikeudelliset säännökset. On tärkeää, että EU:n taloudellisia etuja suojataan yhtä tehokkaasti kuin jäsenvaltioiden taloudellisia etuja, ja että väärinkäytöksiin puututaan useilla erilaisilla keinoilla, joista rikosoikeudelliset keinot ovat osa. Suomi tukee siksi pyrkimyksiä kompromissiratkaisun löytämiseksi Euroopan parlamentin kanssa.

Direktiiviehdotuksen merkittävimmät kysymykset Suomen kannalta ovat liittyneet rikosoikeudellisia seuraamuksia ja vanhentumista koskeviin ehdotuksiin. Neuvoston yleisnäkemyksessä mainitut kysymykset ratkesivat Suomen kannattamalla tavalla.

Suomen kannalta merkittävimmät kysymykset ehdotetaan myös viimeisimmässä asiakirjassa 14679/16 ratkaistavaksi Suomen kannalta hyväksyttävällä tavalla, vaikka Suomi monien muiden jäsenvaltioiden tavoin katsoo, että julkisia hankintoja koskevaa kriminalisointia artiklakohdassa 4(1) ei tulisi sisällyttää direktiiviin. Suomi pyrkii direktiivistä vielä käytävissä neuvotteluissa erityisesti siihen, että rikosoikeudellisista seuraamuksista ja vanhentumissäännöistä tehtävät ratkaisut säilyvät Suomen kannalta hyväksyttävinä ja että ALV–petosten soveltamisala rajataan vakaviin, rajat ylittäviin tapauksiin. Edellyttäen, että viime vaiheen neuvotteluissa ei tehdä merkittäviä muutoksia direktiiviehdotuksen sisältöön, Suomi katsoo, että neuvottelujen tuloksena syntynyt ehdotus voidaan hyväksyä.

**Pääasiallinen sisältö**

Direktiivillä on tarkoitus korvata vuonna 1995 tehty yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskeva yleissopimus (jäljempänä yleissopimus) ja siihen myöhemmin liitetyt pöytäkirjat. Suomi on saattanut voimaan yleissopimuksen ja sen pöytäkirjat. Direktiivillä korvataan myös komission vuonna 2001 antama direktiiviehdotus yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklassa määritellään direktiivin soveltamisala. Artiklan 2 kohdan perusteella direktiivin soveltamisalaan sisältyisivät ALV-petokset vain, jos kyse on vakavista teoista. Näillä tarkoitettaisiin tässä direktiivissä tarkoitetussa merkityksessä tekoja, jotka määriteltäisiin tarkemmin direktiivin 3(d) artiklassa ja jotka olisivat yhteydessä vähintään kahden jäsenvaltion alueeseen ja jotka sisältäisivät vähintään 10 miljoonan euron kokonaisvahingon. Artiklan 3 kohdan perusteella direktiivillä ei vaikutettaisi kansallisen verohallinnon rakenteisiin ja tehtäviin.

Ehdotuksen 3 artikla sisältää säännökset unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvasta petoksesta. Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella tarkoitetaan tekoa, jonka seurauksena unionin tulot vähenevät tai sen menot lisääntyvät oikeudettomasti. Unionin tuloja ovat esimerkiksi jäsenvaltioiden unionille maksamat maksut ja menoja esimerkiksi maataloustuet sekä muut unionin myöntämät avustukset. Ehdotuksen 4 artikla sisältää säännökset petokseen liittyvistä muista unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavista rikoksista, kuten rahanpesusta, lahjonnasta ja varojen väärinkäytöstä.

Lisäksi artiklaan on edelliseen versioon verrattuna palautettu ns. julkisia hankintoja koskeva kriminalisointi. Artikla 4 sisältää myös virkamiehen määritelmän.

Direktiiviehdotus sisältää lisäksi säännökset yllytyksen ja avunannon sekä yrityksen säätämisestä rangaistavaksi (5 artikla) sekä oikeushenkilöiden vastuusta (6 artikla).

Seuraamuksia koskevat säännökset sisältyvät ehdotuksen 7, 8 ja 9 artikloihin. Artiklan 7 mukaan direktiivin mukaisista rikoksista tulee säätää tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat rikosoikeudelliset seuraamukset. Artikla sisältää myös säännöksen, jonka mukaan normaalimuotoisista rikoksista tulee säätää vankeusrangaistus ja huomattavaa vahinkoa tai huomattavia etuja aiheuttavien rikosten osalta enimmäisrangaistukseksi tulee säätää vähintään neljä vuotta vankeutta. Artikla 8 sisältää velvoitteen, jonka mukaan rikoksen tekemisen osana järjestäytynyttä rikollisryhmää tulee olla ankaroittamisperuste. Artiklassa 9 säännellään rangaistuksista oikeushenkilöille.

Direktiivi sisältää myös säännökset jäädyttämisestä ja konfiskaatiosta (10 artikla), toimivallasta (11 artikla), vanhentumisesta (12 artikla), takaisinsaannista (13 artikla) ja direktiivin suhteesta muihin unionin säädöksiin (14 artikla). Vanhentumista koskevan artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta direktiivin mukaisilla rikoksilla on riittävän pitkä vanhentumisaika. Vanhentumisaika alkaa rikoksen tekohetkestä. Huomattavaa vahinkoa tai huomattavia etuja aiheuttavien rikosten osalta vanhentumisaika tulisi olla viisi vuotta ja tuomion täytäntöönpanoa koskeva vanhentumisaika viisi vuotta, jos tuomittu rangaistus on enemmän kuin vuosi vankeutta tai jos kyseessä on huomattavaa vahinkoa tai huomattavia etuja aiheuttavasta rikoksesta tuomittu vankeusrangaistus. Ehdotuksen loppusäännökset koskevat muun muassa jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä (15 artikla).

Viimeisimmässä asiakirjassa 14679/16 kerrataan neuvottelutilanne ja kerrotaan, että Euroopan parlamentin edustajat ovat 23.11.2016 pidetyssä trilogitapaamisessa kertoneet EP:n voivan hyväksyä 17.11.2016 Coreperissa käsitellyn kompromissiehdotuksen, jos siihen tehdään muutoksia koskien ALV-petosten kynnysarvoa, palautetaan julkisia hankintoja koskeva kriminalisointi, selvennetään kohtaa 7(3), pidennetään vanhentumisaikaa kohdassa 12(4) viidestä vuodesta kahdeksaan vuoteen ja lisätään arviointilauseke siitä, että ALV-petosten kynnysarvoa harkitaan uudelleen tietyn määräajan kuluttua. EP:n edustajat ovat korostaneet kokouksessa, että EP ei voi hyväksyä direktiiviä, jos ALV-petokset jätettäisiin kokonaan sen ulkopuolelle.

Trilogitapaamisen 23.11. perusteella jäsenvaltioita pyydetään Coreperissa 30.11. hyväksymään asiakirjan 14679/16 liitteessä oleva teksti ehdotuksena kokonaiskompromissiksi EP:lle. Suurimmat muutokset suhteessa 17.11.2016 Coreperissa käsiteltyyn tekstiin ovat asiakirjan mukaan, että julkisia hankintoja koskeva kriminalisointi on palautettu kohtaan 4(1), artiklakohtaa 7(3) on selvennetty tavalla, jonka ei tulisi vaikuttaa sen sisältöön ja artiklakohtaan 18(3) on lisätty arviointilauseke koskien kolmen vuoden päästä tehtävää arviota siitä, onko artiklakohdassa 2(2) valittu 10 miljoonan euron kynnysarvo ALV-petoksissa sopiva.

**EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

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

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

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

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

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

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

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

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

**Kansallinen valmistelu**

U-jatkokirjettä 4.11.2016 on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 1. – 3.11.2016.

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

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

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

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

**Eduskuntakäsittely**

U 57/2012 vp
LaVL 9/2012 vp
U-jatkokirje 1. OM 16.05.2013 vp (OM2013-00134 ja OM2013-00118)
LaVL 7/2013 vp

U-jatkokirje 2. OM 17.11.2014 vp (OM2014-00387 ja OM2014-00388)
LaVL 19/2014 vp
U-jatkokirje 3. OM 20.02.2015 vp (OM2015-00082 ja OM2015-00084)
LaVL 24/2014 vp
U-jatkokirje 4. OM 4.11.2016 vp (OM2016-00273 ja OM2016-00267)
LaVL 17/2016 vp

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Direktiivin mukaisista rikoksista säännellään rikoslain 29 luvussa, joka sisältää säännökset rikoksista julkista taloutta vastaan (mm. veropetos, avustuspetos). Arvonlisäveroon kohdistuvat petokset on Suomessa kriminalisoitu rikoslain veropetossäännösten nojalla.

Lisäksi rikoslain 32 luku sisältää rahanpesua koskevat säännökset ja 16 sekä 40 luku lahjontarikoksia koskevat säännökset.

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

Varojen väärinkäyttöä koskevan säännöksen kannalta merkityksellinen on erityisesti virkamiehen määritelmä (4 artiklan 5 kohta). Puheenjohtajavaltion ehdotuksen mukaan kansallisten parlamenttien jäsenet rinnastetaan virkamiehiin. Kansanedustajia ei voida tuomita rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaisesta virka-aseman väärinkäyttämisestä, joka muilta osin täyttäisi varojen väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen. Sen sijaan myös kansanedustajat voidaan tuomita rikoslain 36 luvun 5 §:ssä tarkoitetusta luottamusaseman väärinkäytöstä, joka ainakin osaksi täyttää varojen väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen. Kansanedustajan rikosoikeudellista vastuuta rajoittaa joka tapauksessa perustuslain 30 §:n säännös kansanedustajan koskemattomuudesta. Muilta osin kansallinen lainsäädäntö täyttää direktiivin mukaiset kriminalisointivelvoitteet.

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

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

vankeusrangaistus on. Täytäntöönpano raukeaa kymmenessä vuodessa, jos rangaistus on yli vuoden ja enintään neljä vuotta.

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

**Taloudelliset vaikutukset**

Direktiivin vaikutuksia Suomen viranomaisten eli lähinnä esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten sekä tuomioistuinten toimintaan voidaan pitää vähäisinä, koska lähes kaikki ehdotuksen rangaistavaksi säädettävät teot on jo nykyisin Suomen lainsäädännössä säädetty rangaistaviksi.

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

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

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

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

Taricco-tuomio on lisännyt painetta kompromissin tekemiselle ALV-kysymyksen osalta. Neuvoston aikaisemmasta ehdottoman torjuvasta kannasta ALV:n ottamiselle direktiivin soveltamisalaan ei siten välttämättä pidetä loppuun asti kiinni.

Edellä mainituista syistä myös Suomen on arvioitava uudelleen aikaisempaa, neuvoston yleisnäkemyksen mukaista kantaansa ALV-petosten osalta. Asiaa on selvitetty kansallisesti yhteistyössä oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja muiden asiaankuuluvien valmistelutahojen kesken.

Direktiiviehdotuksen käsittelyyn ja käsittelyn aikatauluun vaikuttaa myös direktiivin yhteys neuvotteluihin Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta. EPPO:n aineellinen toimivalta on tarkoitus määräytyä direktiivin perusteella. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on saavuttaa neuvoston yleisnäkemys EPPO:a koskevasta asetuksesta vuoden loppuun mennessä.

ALV-petosten pitämistä direktiivin soveltamisalan ulkopuolella ei ole arvioitu Suomelle kynnyskysymykseksi. Suomelle tärkeimmät kysymykset direktiivissä ovat koskeneet

seuraamuksia (7–8 artikla) ja vanhentumista (12 artikla), joiden osalta Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kannan mukaiset ehdotukset voisivat toteutuessaan edellyttää merkittäviä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Suomelle on siten tärkeää, ettei kompromissia yritetä hakea antamalla EP:lle periksi muissa kuin arvonlisäveroa koskevissa artikloissa.

**Asiakirjat**

Saatavilla ei vielä ole asiakirjaa neuvostokäsittelyyn. Viimeisin asiakirja direktiiviehdotuksesta on 14679/16, josta keskustellaan Coreperissa 30.11.2016.

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Lauri Rautio/OM, lauri.rautio@om.fi, p. 029 51 50380
Katariina Jahkola/OM, katariina.jahkola@om.fi, p. 029 51 50246
Jere Lumme/VM, jere.lumme@vm.fi
Tuula Karjalainen/VM, tuula.karjalainen@vm.fi

**EUTORI-tunnus**

EU/2012/1254

**Liitteet**

**Viite**

**Oikeusministeriö** PERUSMUISTIO OM2016-00305

LAVO Kummoinen Katri 28.11.2016
JULKINEN

Asia
**EU/OSA; direktiiviehdotus digitaalisesta sisällöstä**

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 08.12.2016 - 09.12.2016

**U/E/UTP-tunnus**
U 25/2015 vp

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

OSA-neuvostossa käydään periaatekeskustelu digitaalisen sisällön toimittamista koskevasta direktiiviehdotuksesta. Tarkoituksena on antaa tulevalle pj-maalle Maltalle hyvät valmiudet päästä ehdotuksen käsittelyssä kaudellaan mahdollisimman pitkälle, mahdollisuuksien mukaan yhteisymmärrykseen neuvoston yleisnäkemyksestä.

## Suomen kanta

Neuvostokäsittelyn pohjana olevaa asiakirjaa ei ole vielä saatu. Perusmuistio on laadittu coreper-asiakirjan perusteella.

Suomen kannat keskusteltavina oleviin kysymyksiin ovat seuraavat:

1. Tavaroihin sisältyvään digitaaliseen sisältöön sovellettavat säännökset

   *Tuleeko tavaroihin sisältyvään digitaaliseen sisältöön soveltaa vaihtoehtoa A vai B?*

   A vaihtoehdon mukaan myös tällaisiin tavaroihin sovellettaisiin (yksinomaan) tavaroita koskevia säännöksiä. B vaihtoehdon mukaan tällaisiin tavaroihin sovellettaisiin digitaalista sisältöä koskevia säännöksiä paitsi, jos myyjä osoittaa, että puutteellisuus johtuu itse tavarassa olevasta virheestä, jolloin sen hyvittämiseen sovellettaisiin tavaraa koskevia säännöksiä.

   Suomi pitää lähtökohtaisesti A vaihtoehtoa tarkoituksenmukaisena, koska tällöin digitaalista sisältöä sisältäviin tavaroihin sovelletaan kokonaisuudessaan tavaroita koskevia säännöksiä, mikä on helpompaa niin kuluttajien, elinkeinonharjoittajien kuin valvontaviranomaisten kannalta kuin kahden eri sääntelykehikon rinnakkainen soveltaminen. Lopullisesti asiasta voidaan kuitenkin päättää vasta, kun tavaran kauppaa koskevaa direktiiviehdotusta on yksityiskohtaisesti käsitelty. Tässä yhteydessä on syytä myös harkita sitä, onko kyseiseen ehdotukseen tarpeen ottaa joitakin erityissäännöksiä tavaroihin sisältyvän digitaalisen sisällön erityispiirteiden takia.

2. Tavaran virheellisyyttä arvioitaessa käytettävien subjektiivisten ja objektiivisten kriteerien tasapaino

   *Voidaanko hyväksyä sellainen säännösehdotus, jonka mukaan digitaalista sisältöä ei pidetä virheellisenä, jos kuluttaja tiesi siitä, että digitaalinen sisältö tietyn erityisen seikan osalta poikkeaa objektiivisista kriteereistä, ja hyväksyi tämän poikkeaman nimenomaisesti?*

   Suomi pitää säännösehdotusta asianmukaisena lähtökohtana jatkoneuvotteluille.

3. Kuluttajan vastikkeena antamat muut tiedot kuin henkilötiedot

   *Tuleeko direktiivin soveltamisalaan kuulua sellaiset digitaalista sisältöä koskevat sopimukset, joissa kuluttaja antaa vastineena muita tietoja kuin henkilötietoja?*

   Suomi pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat myös sellaiset sopimukset, joissa kuluttaja antaa vastikkeena muita tietoja kuin henkilötietoja. Suomi voi olla kuitenkin asiassa joustava, sillä käytännössä tehtäneen vain vähän sopimuksia, joissa vastineena annetaan vain muita tietoja kuin henkilötietoja.

**Pääasiallinen sisältö**

Maaliskuun OSA-neuvostossa tehdyn linjauksen mukaisesti yksityisoikeuden työryhmässä on NL- ja SK-kaudella keskitytty digitaalista sisältöä koskevan ehdotuksen käsittelyyn. Ehdotuksen ensimmäisen läpikäynnin perusteella NL ja SK laativat kompromissiehdotuksen. Työryhmä on käynyt perusteellisia keskusteluja kompromissiehdotuksesta ja saanut läpikäytyä ehdotuksen lukuun ottamatta pitkäaikaisia sopimuksia koskevia 15 ja 16 artiklaa. Edistyminen on ollut hidasta ja auki on edelleen lukuisia monitahoisia kysymyksiä liittyen muun muassa direktiiviehdotuksen suhteeseen muuhun lainsäädäntöön (tietosuoja, sähköisen viestinnän palvelut, tekijänoikeudet).

Digitaalista sisältöä koskevat säännökset ovat EU-tasolla uusia eikä kansallisestikaan erityissäännöksiä tällaisista hyödykkeistä ole kuin yhdessä jäsenvaltiossa, UK:ssa. Digitaalista sisältöä koskeva direktiiviehdotus koskee digitaalisessa muodossa tuotettua ja toimitettua tietoa, kuten tietokoneohjelmia, pelejä, musiikkia, filmejä, tv-palveluita, e–kirjoja ja digitaalisia lehtiä. Lisäksi soveltamisalaan kuuluvat palvelut, jotka mahdollistavat digitaalisessa muodossa olevan tiedon luomisen, käsittelyn tai säilyttämisen, kuten pilvipalvelut, sekä palvelut, jotka mahdollistavat muilta käyttäjiltä peräisin olevan digitaalisessa muodossa olevan tiedon jakamisen ja muun vuorovaikutuksen sen kanssa, kuten erilaiset keskustelupalstat.

Direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat ehdotuksen mukaan paitsi sellaiset sopimukset, joissa kuluttaja maksaa rahaa vastikkeena saamastaan digitaalisesta sisällöstä tai palvelusta, myös sellaiset, joissa kuluttaja vastikkeena antaa aktiivisesti henkilötietoja tai muita tietoja. Poikkeuksen muodostaisivat kuitenkin sellaiset sopimukset, joissa tiedot annetaan lakimääräisten vaatimusten täyttämiseksi tai tiedot ovat välttämättömiä sopimuksen suorittamiseksi eikä elinkeinonharjoittaja käsittele saamiaan tietoja minkään muun tarkoituksen vuoksi.

Henkilötietojen käsite määräytyy EU:n tietosuoja-asetuksen mukaan. Käsite on laaja, sillä monet tiedot ovat käytännössä yhdistettävissä tiettyyn henkilöön, vaikka niistä ei henkilö nimenomaisesti ilmene. KOM:n mukaan muun tiedon piiriin voivat tulla esimerkiksi maisemakuvat Alpeilta tai ruokareseptit.

Direktiivi ei ehdotuksen mukaan koske tavaroihin sisältyvää digitaalista sisältöä, lukuun ottamatta DVD- ja CD-levyjä tms., joissa tavara toimii ainoastaan digitaalisen sisällön toimittamisvälineenä.

Direktiiviehdotus sisältää säännökset digitaalisen sisällön toimittamisesta ja sopimuksenmukaisuudesta sekä kuluttajan oikeuksista siinä tapauksessa, että toimitus viivästyy tai toimitettu digitaalinen sisältö on virheellinen. NL ja SK laatiman kompromissiehdotuksen mukaan digitaalisen sisällön virheellisyyden arvioinnissa on annettu suurempi merkitys objektiivisille kriteereille kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa, jossa virheellisyyden arviointi painottui vain ns. subjektiivisiin kriteereihin eli siihen, täyttääkö digitaalinen sisältö sopimuksessa asetetut vaatimukset lukuun ottamatta tapauksia, joissa sopimusehdot ovat epäselvät.

**EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

SEUT-sopimuksen 114 artikla

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

IMCO ja JURI ovat yhdessä vastuuvaliokuntia. Raportoijina toimivat Axel Voss/PPE ja Evelyne Gebhardt/S&D. Lausuntovaliokuntia ovat ITRE, CULT ja LIBE.

**Kansallinen valmistelu**

Oikeusministeriö järjesti digitaalisen sisällön toimittamista ja tavaran etämyyntiä koskevista direktiiviehdotuksista 14.1.2016 kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu keskeiset viranomaiset ja elinkeinoelämän ja kuluttajien järjestöt. U-kirjelmäluonnos käsiteltiin lisäksi EU-jaostossa 8 (sisämarkkinat).

**Eduskuntakäsittely**

TaV 2/2016 vp. U-kirjettä on talousvaliokunnan lisäksi käsitelty myös lakivaliokunnassa.

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Suomen oikeusjärjestelmä ei sisällä erityisiä säännöksiä digitaalista sisältöä koskevista sopimuksista. Direktiiviehdotuksessa säädettyihin kysymyksiin, jotka koskevat elinkeinonharjoittajan vastuuta kuluttajalle digitaalisen sisällöstä, tämän oikeutta muuttaa sopimussuorituksen sisältöä sopimuksen voimassa ollessa ja kuluttajan oikeutta irtisanoa pitkäkestoinen sopimus, sovelletaan yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita ja kuluttajansuojalain (38/1978) kohtuuttomia sopimusehtoja koskevia säännöksiä, jotka ovat yleisluonteisempia kuin direktiiviehdotuksen hyvin yksityiskohtaiset säännökset.

Tavaroihin, joihin sisältyy digitaalista sisältöä, sovelletaan tavaran kauppaa koskevia kuluttajansuojalain 5 luvun säännöksiä.

**Taloudelliset vaikutukset**

Sopimusoikeudellisen lainsäädännön nykyistä pidemmälle menevä harmonisointi on omiaan parantamaan yritysten edellytyksiä käydä rajat ylittävää kauppaa sisämarkkinoilla. Toisaalta pakottavat yksityiskohtaiset säännökset toisivat yritykselle kustannuksia.

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

-

**Asiakirjat**

Neuvostokäsittelyn pohjana olevaa asiakirjaa ei ole vielä saatu. Perusmuistio on laadittu jäljempänä mainitun coreper-asiakirjan perusteella.

- 14495/16 JUSTCIV 300 CONSOM 280 DIGIT 132 AUDIO 12 DAPIX 210 DATAPROTECT 99 CODEC 1671 (coreper-asiakirja)
- 10231/16 JUSTCIV 173 CONSOM 149 DIGIT 73 AUDIO 79 CODEC 883 (NL ja SK kompromissiehdotus)
- 15252/15 JUSTCIV 291 CONSOM 221 (digitaalinen sisältö)
- 15251/15 JUSTCIV 290 CONSOM 220 (tavaroiden verkkokauppa ja muu etämyynti)

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Katri Kummoinen, oikeusministeriö, sähköposti: Katri.Kummoinen@om.fi, puh. 02951 50266

**EUTORI-tunnus**

EU/2015/1697, EU/2015/1683, EU/2015/1681

**Liitteet**

**Viite**

**Oikeusministeriö** PERUSMUISTIO OM2016-00300

LAVO Kanerva Janne 28.11.2016

Asia
**EU/OSA; Rikosoikeus verkkoavaruudessa**

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.12.2016

**U/E/UTP-tunnus**

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

OSA -neuvosto hyväksyi 9.6.2016 päätelmät rikosoikeuden käytön parantamisesta verkkoavaruudessa. Päätelmien mukaan komission tuli esittää niiden toteuttamisen tilanteesta raportti joulukuussa 2016.

Tietojen salaukseen (kryptaus) liittyviä rikosoikeuden haasteita käsiteltiin epävirallisessa OSA -neuvoston kokouksessa 8.7.2016. Sen jälkeen jäsenvaltioiden vastattavana oli niitä koskeva puheenjohtajavaltion kysely. Haasteita ja kyselyn tuloksia käsiteltiin poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevän koordinointikomitean (CATS) kokouksessa 18.11.2016. Tuolloin keskusteltavina olivat puheenjohtajan tulevaisuuden lähestymistavaksi ehdottamat toimenpiteet ja niiden toteuttamistapa.

Puheenjohtaja esittää joulukuun OSA-neuvostossa edistymisraportin, jossa neuvostoa pyydetään tarkastelemaan toistaiseksi tapahtunutta edistymistä ja tukemaan tulevan työn perustana neljän askeleen lähestymistapaa, joka ilmenee asiakirjan kohdista A-D.

## Suomen kanta

Suomi katsoo, että tietojen salausta koskien puheenjohtajan asiakirjan kohdista A-D ilmenevä käytännön toimenpiteitä painottava lähestymistapa on perusteltu. On huolehdittava tarvittavasta koordinaatiosta ja yhteistyöstä sen työn kanssa, jota tehdään rikosoikeuden käytön parantamista verkkoavaruudessa koskevien neuvoston päätelmien perusteella.

Ei ole aihetta olettaa, että kokouksessa olisi tarkoitus käydä varsinasta keskustelua rikosoikeuden käytön parantamista verkkoavaruudessa koskevien päätelmien osalta. Suomen aikaisemmissa käsittelyvaiheissa ilmaisemat kannat ovat edelleen merkityksellisiä.

Taustatiedoksi Suomen aikaisemmat näihin asioihin liittyvät kannat:

Päätelmät rikosoikeuden käytön parantamisesta verkkoavaruudessa

Kun rikosoikeuden käytön parantamista verkkoavaruudessa koskevia päätelmiä hyväksyttiin kesäkuussa 2016, Suomen kanta oli tuolloin keskusteluun nostettuihin kysymyksiin, että tutkimistoimivallan perusteiden tarkempi määrittäminen ja tietojen erilaisten tyyppien merkitys ovat tietoverkkorikollisuuden torjunnan kannalta keskeisiä. Tiedon sijaintipaikan merkitys on vähentynyt. Merkitystä on sillä, mistä toimenpiteistä on kysymys, ja niiden mahdollisella rajat ylittävällä luonteella. Myös tässä yhteydessä on otettava huomioon tutkintatoimenpiteiden mahdollinen perusoikeuksiin puuttuva luonne. Asian tuossa vaiheessa ei ollut aiheellista asettaa tutkimistoimitoimivallan perusteita etusijajärjestykseen, vaan ne täydentävät toisiaan.

Päätelmien hyväksymisen yhteydessä Suomen kantana oli tuolloin keskusteluun nostettujen kysymysten osalta lisäksi, että kansallisten menettelytapojen ja keskinäisen oikeusavun menettelytapojen kehittämisessä ja tehostamisessa merkitystä on sillä, puututaanko tutkintakeinon käytöllä ja missä määrin perusoikeuksien suojaan. Sisältötieto, liikennetieto ja tilaajatieto ovat eri asemassa niin, että kaksi ensiksi mainittua liittyvät luottamuksellisen viestinnän suojaan. Toisaalta huomioon on otettava suhteellisuusperiaate, joka edellyttää sitä, että tuntuvasti perusoikeuksiin puuttuvia tutkintakeinoja voidaan käyttää vain vakavien rikosten tutkinnassa. Yhteistä lähestymistapaa ja sen edellyttämiä toimenpiteitä on tarkoituksenmukaista harkita nimenomaan tilaajatietojen osalta. Niiden saamiseksi voitaisiin kehittää nykyistä kevyemmät menettelyt.

Tietojen salaus

Kun tietojen salauksesta keskusteltiin epävirallisessa OSA -neuvoston kokouksessa heinäkuussa 2016, kokouksen kansallisessa valmistelussa ja kokouksessa käytetyissä Suomen puheenvuoroissa kiinnitettiin huomiota ensinnäkin siihen, että lisääntyvä salauksen käyttö haittaa merkittävästi rikosten selvittämistä. Kysymys on ennen kaikkea siitä, että tarvitaan teknisiä keinoja ja voimavaroja salausten purkamiseksi. On kuitenkin löydettävä tasapaino toisaalta rikostorjunnan tehokkuuden ja toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen ja tietosuojan välillä. Kysymys on muutenkin monitahoisesta rikosoikeudellisten menettelyjen ulkopuolelle ulottuvasta ongelmasta, joka liittyy kansalaisten, yritysten ja viranomaisten oikeutettuihin tarpeisiin suojata tietonsa, yritysten mahdollisuuteen tarjota tietoturvallisuutta koskevia palveluja, korkeasta tietosuojasta ja tietoturvasta aiheutuvaan kilpailuetuun sekä tietoturvavelvoitteisiin. Rikoksesta epäillyn osalta on otettava huomioon itsekriminointisuoja. Rikosoikeudellisia menettelyjä koskevista välttämättömistä kansallisista eroista johtuen rikostutkintakeinoja koskevan harmonisoinnin mahdollisuuksiin liittyy kysymysmerkkejä.

Puheenjohtajavaltion kyselyyn antamissaan vastauksissa Suomi korosti tarvittavina EU-tason toimenpiteinä käytännöllisiä toimenpiteitä (esimerkiksi käytännön työvälineiden kehittämistä poliisille ja oikeudellisille viranomaisille), tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtamisen parantamista poliisin ja oikeudellisten viranomaisten välillä ja edellytysten luomista parantamaan teknistä asiantuntemusta EU-tasolla. Suomi totesi vastauksissaan, että keskustelujen varhaisessa vaiheessa ei ole mahdollista tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä esimerkiksi lainsäädännöllisten toimenpiteiden tarpeesta.

Kun tietojen salausta käsiteltiin poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevän koordinointikomitean (CATS) kokouksessa, Suomen kanta vastasi nyt ilmaistavaa kantaa puheenjohtajan vastaavan asiakirjan pohjalta.

**Pääasiallinen sisältö**

*Kesäkuun 2016 OSA -neuvostossa hyväksytyt päätelmät rikosoikeuden käytön parantamisesta verkkoavaruudessa (asiakirja 9256/16 JAI 465 COPEN 166 DROIPEN 92 CYBER 56 JAIEX 44 EJUSTICE 84)*

Päätelmien johdannossa todetaan eräitä noudatettavia suuntaviivoja:

- käytännön ratkaisujen pitäisi kunnioittaa täysin tietosuojaa ja perusoikeuksia
- tiedon nopean ilmaisemisen sallivia ratkaisuja pitäisi harkita ottaen huomioon erityyppiset tiedot
- keskinäisen oikeusavun menettelyjä pitäisi tehostaa ja virtaviivaistaa
- vastavuoroisen tunnustamisen menettelyjä pitäisi tehokkaasti käyttää sähköisten todisteiden varmistamiseksi ja saamiseksi
- muita toimenpiteitä pitäisi harkita, perustuen arviointiin yhdistävistä tekijöistä tutkintatoimivaltaan.

Päätelmien ensimmäisen jakson mukaan yhteistyötä palveluntarjoajien kanssa on parannettava. Tämä koskee erityisesti tilaajatietoja (kohta 1). Tarkoituksena on estää vaihtelevat tulkinnat ja ristiriidat olevassa olevien sääntelyiden välillä ja lähestyä kysymystä ei-sisällöllistä dataa koskevista pyynnöistä (kohta 2). Lisäksi on tutkittava mahdollisuutta käyttää mukautettuja lomakkeita ja työkaluja kuten niitä, joihin viitataan seuraavassa jaksossa (kohta 3). Komission on esitettävä arviointiraportti joulukuussa ja tulokset kesäkuussa 2017.

Päätelmien toinen jakso koskee keskinäisen oikeusavun (ja soveltuvissa tapauksissa vastavuoroisen tunnustamisen) menettelyjen virtaviivaistamista. On löydettävä nopeampia ja tehokkaampia tapoja (kohta 4). On harkittava ja laadittava suosituksia siitä, miten olemassa olevia vakiomuotoisia lomakkeita ja menettelyjä sopeutetaan sähköisten todisteiden varmistamista ja saamista koskeviin pyyntöihin (kohta 5). On kehitettävä olemassa olevia sähköisiä työkaluja, turvallinen verkkoportaali sähköisiä pyyntöjä ja vastauksia varten sekä ohjeita ja harjoitusmoduuleita (kohta 6). Komission on toimitettava väliraportti joulukuussa 2016 ja esittävät tulokset viimeistään kesäkuussa 2017. Komission on esitettävä verkkoportaali joulukuussa 2017.

Päätelmien toiseen jaksoon kuuluu lisäksi se, että komission on muutenkin yhdessä jäsenvaltioiden ja tarvittaessa kolmansien valtioiden kanssa harkittava lisätoimenpiteitä tarkoituksessa turvata ja saada sähköisiä todisteita tehokkaammin (kohta 7). Komission on lisäksi valvottava ja avustettava jäsenvaltioita eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanossa (kohta 8). Jäsenvaltioiden on puolestaan, paitsi nopeasti pantava täytäntöön mainittu direktiivi, liityttävä Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevaan yleissopimukseen ja pantava se täysin täytäntöön, varmistettava riittävä kapasiteetti käsitellä keskinäisen oikeusavun pyyntöjä sekä optimoida 24/7-yhteyspisteiden käyttö ja lisätä yhteisten tutkintaryhmien käyttöä (kohta 9).

Päätelmien kolmas jakso koskee tarvetta tarkastella verkkoavaruuden tutkintatoimivallan sääntöjä. Komission on yhdessä jäsenvaltioiden, Eurojustin ja Europolin kanssa tutkittava mahdollisuuksia yhteiseen unionin lähestymistapaan koskien tilanteita, joissa olemassa olevat rakenteet eivät ole riittäviä (kohta 10). Pitäisi ratkaista, mitkä yhdistävät tekijät muodostavat toimivallan, ja mitä tutkintakeinoja voidaan käyttää fyysisistä

rajoista riippumatta (kohta 11). Harkinnassa on huomioon otettava sen rikoksen luonne ja vakavuus, joka muuten jäisi rankaisematta, ja mahdolliset perusteet tutkintatoimivallalle, kotimaisten esittämismääräysten käyttö ja tehokkuus, yhteistyöratkaisu suoraan rajat ylittävään pääsyyn tietoon ilman teknistä avustusta, asianmukaiset oikeusturvakeinot, mahdolliset analogiat muiden rajat ylittävien järjestelmien kanssa ja vaikutukset olemassa olevaan oikeudelliseen viitekehykseen (kohta 12). Komission on raportoitava joulukuussa 2016 ja esitettävä arvioinnin tulokset kesäkuussa 2017.

*Tietojen salausta koskeva asiakirja 14711/16*

Salauksen käyttäminen palvelee laillisia yksilöiden yksityisyyttä ja turvallisuutta ja perusoikeuksien harjoittamista koskevia tarpeita sekä liike-elämän ja hallitusten tarvetta saada suojaa ja turvaa verkkoavaruudessa. Liike-elämä on alkanut tutkia ja/tai kehittää välineitä tarjotakseen parasta mahdollista turvaa käyttämällä vahvaa suojausta asiakkaidensa yksityisyyden turvaamiseksi ja lisätäkseen tietoturvaa. Mikä tahansa pyrkimys heikentää suojausta tai turvamenettelyjä yleisesti ei ainoastaan voi paljastaa ihmisten yksityistä tai arkaluonteista liiketoimintatietoa toisen väärin käytettäväksi, vaan voi myös tarjota merkittäviä tietoturvariskejä.

Käytännössä kuka tahansa voi käyttää suojausta turvatakseen ja suojellakseen henkilökohtaisia tietojaan ja/tai viestintäänsä. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi rohkaisee käyttämään salausteknologioita käyttäjien viestinnän suojaamiseen. Kuitenkin teknologioiden tarjoamia mahdollisuuksia käyttävät hyväkseen myös rikolliset tarkoituksessa piilottaa tietojaan ja mahdollisia todisteita, suojellakseen viestintäänsä ja salatakseen liiketapahtumiaan.

Europolin internetiin liittyvää järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan uhka-arvioinnin (iOCTA 2016) mukaan salauksen käyttö vie rikosvalvontaviranomaisilta merkittäviä todisteiden saamismahdollisuuksia.

Eurojust järjesti 2.6.2016 strategisen seminaarin aiheesta ”Keys to Cyberspace”. Keskustelu keskittyi seminaarissa pääasiallisesti lukittuihin matkapuhelimiin ja erityisesti epäillystä etukäteen kerättyjen sormenjälkien käyttömahdollisuuteen laitteen avaamiseksi. Huomiota kiinnitettiin kansalaisten yksityisyyden suojaamiseen tarpeeseen, mutta huolellisesti harkittu tasapaino pitäisi löytää tämän tarpeen ja rikollisuuden vastaisen taistelun välillä.

Heinäkuun 2016 epävirallisessa OSA -neuvostossa käytiin suojauksesta poliittista keskustelua, jossa esitettiin erilaisia näkemyksiä siitä, minkälaista lähestymistapaa tulisi käyttää. Ongelmat tunnistettiin ja annettiin valtuudet jatkaa suojauksen tutkimista.

Ongelman kartoittaminen

Poliittisen keskustelun seurauksena puheenjohtaja keräsi tietoja kyselyllä, johon tuli vastauksia 25 jäsenvaltiolta ja Europolilta. Vastausten yleisiä piirteitä:
* salaukseen törmätään usein tai melkein aina rikostutkinnassa.
* kokemukset koskevat sekä online- että offline -salausta.
* epäillyllä tai syytetyllä ei ole laillista velvollisuutta luovuttaa suojausta koskevia avaimia/salasanoja.
* palveluntarjoajilla on velvollisuus kansallisen lain mukaan luovuttaa lainvalvontaviranomaisille salausta koskevat avaimet/salasanat; oikeuden määräystä ei aina vaadita.

* salatun tiedon virtaa koskeva kuuntelu/tarkkailu on tietyin ehdoin mahdollista laissa säädetyin edellytyksin; ennakollinen oikeuden määräys on usein tarpeen.
* sähköisen todistusaineiston turvaamiseen liittyvä kansallinen oikeudellinen kehys on riittävän tehokas.
* kolmen tärkeimmän haasteen joukossa ovat riittävän teknisen kapasiteetin puuttuminen, riittävien taloudellisten resurssien puuttuminen ja henkilökohtaisen kapasiteetin puuttuminen.
* käytännöllisesti suuntautuneiden toimenpiteiden tarve voitti tarpeen hyväksyä uutta lainsäädäntöä EU-tasolla.

Seuraavat askeleet

Tulevaisuuden toimenpiteet tulisi harkita ottaen huomioon poliittiset näkökohdat, jotka määriteltiin OSA -neuvoston toimesta rikosoikeuden kehittämistä verkkoavaruudessa ja Euroopan oikeudellista tietoverkkorikosverkostoa koskevissa päätelmissä ja niistä seuraavissa käynnissä olevissa prosesseissa.

Tietoverkkoasioita käsittelevän horisontaalisen työryhmän kokouksessa 28.10.2016 puheenjohtaja esitteli neljä askelta mahdollisena tulevaisuuden lähestymistapana. Jäsenvaltiot toivottivat tervetulleeksi puheenjohtajan aloitteen ja tukivat askelia yleisesti. Ne ilmaisivat suosivansa sitä, että pidetään salausta koskeva heijastusprosessi erillään sähköistä todistusaineistoa koskevasta asiantuntijaprosessista sulkematta kuitenkaan pois koordinointia ja mahdollista yhteensovittamista tulevaisuudessa.

Neljän askeleen lähestymistapa sai laajaa tukea poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevän koordinointikomitean (CATS) kokouksessa 18.11.2016. Jäsenvaltiot painottivat tarvetta käsitellä aiheen sekä teknisiä että oikeudellisia (rikosoikeus) näkökohtia sekä kohdistaa tuleva työ käytännöllisiin ratkaisuihin, jotka edistävät lainvalvontaviranomaisten työtä mutta jotka eivät heikennä salausta sellaisenaan ja kansalaisten yksityisyyden suojaa.

Keskustelun aikana jotkut delegaatiot kiinnittivät erityisesti huomiota palvelujentarjoajien rooliin ja ehdottivat tarkempaa tarkastelua koskien niiden vastuita ja velvollisuuksia. Muut kiinnittivät huomiota tekniseen kehitykseen ja tarpeeseen varmistaa relevanttien EU-toimijoiden (esimerkiksi Europol ja Eurojust) mukana oleminen.

Euroopan oikeudellinen tietoverkkorikosverkosto piti ensimmäisen kokouksensa 24.11.2016. Siinä myös keskusteltiin teknisistä ja oikeudellisista haasteista, jotka koskevat tietojen salausta ja oikeudellisia esteitä tutkinnan toimittamiselle verkossa.

Neuvostoa pyydetään

- tarkastelemaan toistaiseksi tapahtunutta edistymistä ja

- tukemaan tulevan työn perustana neljän askeleen lähestymistapaa, joka ilmenee kohdista A-D:

**A.** *Aloitetaan salaukseen liittyviä haasteita koskeva heijastusprosessi tarkoituksessa määrittää käytännöllisiä ratkaisuja mahdollistamaan salattujen tietojen/laitteiden paljastaminen yhteisen EU:n lähestymistavan ja viitekehyksen kautta. Yhdenmukaisuuden varmistamiseksi ja kaksinkertaisen työn välttämiseksi heijastusprosessin pitäisi ottaa huomioon ja yhdistää lopputulokseen, kun*

*merkityksellistä, käynnissä oleva sähköistä todisteaineistoa koskeva asiantuntijaprosessi ja prosessi koskien yhteisen viitekehyksen luomista yhteistyölle palveluntarjoajien kanssa tarkoituksessa saada tiettyihin ryhmiin kuuluvia tietoja.*

**B.** *Tutkitaan laajemmin mahdollisuuksia parantaa teknistä asiantuntemusta sekä kansallisella että EU:n tasolla, muun muassa parantaen Europolilla jo olevia teknisiä kapasiteetteja ja rohkaisten jäsenvaltioita käyttämään niitä samoin kuin Europolin kehittämistä edelleen salauksen eurooppalaiseksi asiantuntijakeskukseksi. Muiden merkityksellisten EU-yksikköjen, kuten esimerkiksi ENISA, apua voitaisiin myös harkita.*

**C.** *Rohkaistaan Euroopan oikeudellisen tietoverkkorikosverkoston jäseniä tuomaan keskusteluun tietojenvaihtoa, hyviä käytäntöjä ja asiantuntemusta sekä käytännöllisiä/operatiivisia tietojen salaukseen liittyviä näkökohtia. Läheinen yhteistyö ja neuvonpito Europolin, Eurojustin ja EJCN:n kanssa näyttää elintärkeältä kohdattaessa salauksesta aiheutuvia haasteita.*

**D.** *Syvennetään salaukseen liittyviä käytännöllisiä/operatiivisia näkökohtia EU-yksiköiden antamassa lainvalvontaviranomaisten koulutuksessa ja lisätään kapasiteetin rakentamispyrkimyksiä sen varmistamiseksi, että käytännön toimijoilla on asianmukainen ja ajantasainen tieto ja kyky saada ja käsitellä sähköistä todisteaineistoa.*

**Asian käsittelyyn vaikuttavat olennaiset tekijät**

Verkkoavaruudessa tapahtuvaa rikostorjuntaa on käsitelty jo joulukuun 2015 OSA -neuvostossa ja tammikuun 2016 epävirallisessa OSA -neuvostossa. Aihe on ollut prioriteettina Brysselin terrori-iskuista 22.3.2016 lähtien. Sinällään tietoverkkorikosasioihin on kiinnitetty erityistä huomiota jo siitä alkaen, kun huhtikuussa 2015 hyväksyttiin turvallisuusagenda. Aihepiiri on ollut keskeisesti esillä vuoden 2015 jälkipuoliskolla Luxemburgin puheenjohtajakaudella ja varsinkin vuoden 2016 alkupuoliskolla Hollannin puheenjohtajakaudella.

**Asiakirjat**

14711/16 CYBER 137 JAI 976 ENFOPOL 429 GENVAL 122 COSI 192 COPEN 352

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, OM/LAVO, janne.kanerva(at)om.fi, puh. 02951 50176

**EUTORI-tunnus**

**Liitteet**

**Viite**

**Sisäministeriö** PERUSMUISTIO SM2016-00529

MMO Kurppa Katri(SM), Räty Johanna(SM), Vanamo-Alho Annikki(SM), Kainulainen Tuuli(SM)

25.11.2016

Asia
**OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.12.2016; CEAS ja uudelleensijoittaminen**

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 08.12.2016 - 09.12.2016

**U/E/UTP-tunnus**

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäministerikokouksessa 8.–9.12.2016 on tarkoitus saada edistymisraportti Dublin-asetuksesta, vastaanottodirektiivistä, sekä määritelmä-, menettely- ja uudelleensijoittamisasetusehdotuksista.

Dublin-asetus

Dublin-ehdotusta on käsitelty turvapaikkatyöryhmässä 26.5.2016 alkaen kuudessa kokouksessa. Kokouksessa 10.10.2016 saatiin päätökseen artikloiden ensimmäinen lukukierros. Puheenjohtaja kertoi silloin laativansa sen pohjalta kompromissiehdotuksen. Uutta asiakirjaa ei ole vielä saatu, eikä ole tietoa asian jatkokäsittelystä työryhmässä.

On tullut selväksi, että ehdotuksella on merkittäviä liittymäkohtia muihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän säädösehdotuksiin. Solidaarisuudesta ja ehdotuksen korjaavaa jakomekanismia koskevasta osasta on alkanut syksyllä poliittinen keskustelu, jossa tavoitteena on löytää parempi vaihtoehto vastuun jakamiselle.

Vastaanottodirektiivi, määritelmäasetus, menettelyasetus, uudelleensijoittamisasetus

Komissio on esitellyt ehdotuksien keskeiset sisällöt lyhyesti neuvoston turvapaikkatyöryhmälle 29.9.2016.

Vastaanottodirektiivin osalta on käynnissä ensimmäinen lukukerta ja sitä on käsitelty turvapaikkatyöryhmässä 9.11. ja 21.11.2016. Käsittely on saatu päätökseen artiklojen osalta, mutta johdantoa ei ole vielä käsitelty.

Määritelmäasetusehdotusta on käsitelty 27.–28.10 ja 7.11.2016. Ensimmäinen luentakerta on saatu päätökseen. Käsittely jatkuu työryhmässä vielä SK:n kaudella.

Menettelyasetuksen käsittely työryhmässä alkoi 17.11.2016. Ehdotusta on käsitelty kahdessa kokouksessa. Ensimmäisessä lukemisessa on päästy artiklaan 15 saakka. Ehdotuksessa on 62 artiklaa.

**Suomen kanta**

Dublin-asetus (hakemuksesta vastuussa olevan valtion määrittäminen)

Muuttoliikepaineen aiheuttamaa taakkaa jäsenvaltioille voidaan jakaa muun muassa antamalla taloudellista tukea tai resurssi- ja asiantuntijakontribuutioilla. Jäsenvaltioiden solidaarisuusvelvoitetta ei kuitenkaan voi hoitaa pelkästään näillä keinoilla, jos maahanmuuton määrä saa aikaan ylivoimaisen paineen jossakin jäsenvaltiossa ja/tai aiheuttaa vakavaa häiriötä koko EU:lle. Jäsenvaltioiden on tällaisessa tilanteessa yhdessä päätetyn mukaisesti osallistuttava turvapaikanhakijoiden sisäisiin siirtoihin.

Mikäli jäsenvaltio haluaisi korvata osan sisäisten siirtojen velvoitteestaan muilla toimilla, esimerkiksi sitoutumalla rahallisiin korvauksiin tai muihin kontribuutioihin, tulee näiden toimien olla vaikutuksiltaan ja konkretian tasoltaan sellaisia, että ne aidosti kompensoivat sisäisten siirtojen aiheuttamaa taakkaa.

Kaikkien jäsenvaltioiden oikeasuhtainen osallistuminen taakanjakoon tulee varmistaa. Suomi kantaa oman vastuunsa ja edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat taakanjakoon kriisitilanteessa myös ottamalla vastaan turvapaikanhakijoita muista jäsenvaltioista.

Suomi on suhtautunut varauksellisesti esityksiin, joilla on pyritty luomaan pysyviä, jäsenvaltioita sitovia turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen järjestelyjä. Sen sijaan Suomelle sopii eteneminen kaikkien jäsenvaltioiden yhdessä sopiman taakanjaon pohjalta.

Vastaanottodirektiivi

Jäsenvaltioiden vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistaminen on kannatettava tavoite. Suomi kannattaa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on kansainvälistä suojelua hakeneiden edelleen liikkumisen vähentäminen.

Ehdotuksen mukaan hakija voitaisiin määrätä oleskelemaan tietyllä alueella ja ilmoittautumaan tietyissä tilanteissa viranomaisille. Myös ilman huoltajaa olevan lapsen edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistaminen on perusteltua, mutta edustajan määräämiselle asetettuun lyhyeen määräaikaan ei valmistelun tässä vaiheessa ole mahdollista ottaa kantaa.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti ehdotettuun perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen. Perheenjäsenen määritelmä on Suomessa vakiintunut ja sama eri maahanmuuttajaryhmille. Erilaisten määritelmien käyttäminen eri maahanmuuttajaryhmille aiheuttaisi soveltamisongelmia ja määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia.

Määritelmäasetus

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

päätöksentekoa jäsenvaltioissa. Lähtökohtaisesti Suomi pyrkii siihen, että muutokset eivät lisää merkittävästi hallinnollisia menoja. Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessin yhteydessä.

On tärkeää kehittää yhteistä järjestelmää myös siten, että se huomioi kansainvälisen suojelun tarpeen mahdollisen lakkaamisen. Kansainvälisen suojelujärjestelmän tarkoituksena on palvella suojelun tarpeessa olevia, ja kun tarve lakkaa, myös suojeluasema voidaan lakkauttaa.

Jäsenvaltioille asetettava velvoite ottaa huomioon unionin turvapaikkaviraston tuottama ohjeistus on sinänsä hyvä lähtökohta yhdenmukaisempaan päätöskäytäntöön pyrittäessä. Unionin turvapaikkaviraston ohjeistus ei kuitenkaan voi olla luonteeltaan päätöksentekijää vahvasti yksittäisessä asiassa sitovaa, vaan tapauskohtaisen päätöksentekovallan tulisi säilyä kansallisella viranomaisella.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen samoista syistä kuin vastaanottodirektiivin osalta.

Määritelmäasetuksessa on perusteltua todeta komission ehdottamalla tavalla kansainvälistä suojelua saaneiden velvollisuus pysyä suojelua myöntäneen valtion alueella. Heidän edelleen liikkumistaan jäsenvaltiosta toiseen pyritään vähentämään muuttamalla pitkään oleskelleita koskevan direktiivin säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä. Hakijoiden edelleen liikkumisen estäminen on tärkeä keino pyrittäessä ehkäisemään turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä.

Menettelyasetus

Turvallisia maita koskevien säännösten selkeyttäminen ja pyrkimys niiden nykyistä yhdenmukaisempaan soveltamiseen on erittäin tärkeää. Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta määrittää ensimmäiset turvapaikkamaat, turvalliset kolmannet maat ja turvalliset alkuperämaat unionin tasolla. Koska kyse on lähtökohtaisesti hakijalle turvallisesta maasta, valtioneuvosto katsoo, että myös turvallisesta kolmannesta maasta tullut henkilö pitäisi voida poistaa maasta tutkimatta jättämispäätöksen jälkeen, ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuin toisin määrää. Unionin määritelmien lisäksi myös kansallisella tasolla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus määritellä se, mitkä ovat turvallisia maita.

Hakijoiden edelleen liikkumisen ja turvapaikkajärjestelmän väärinkäytösten vähentämiseksi on tärkeää, että menettelyasetuksessa nimenomaisesti säädetään hakijan velvollisuudesta hakea turvapaikkaa siinä jäsenvaltiossa, johon hän ensiksi saapuu tai jossa hänellä on oleskeluoikeus. On niin ikään perusteltua, että velvollisuuksien noudattamatta jättämisellä on menettelyyn liittyviä seurauksia.

Ilman huoltajaa olevan lapsen edustajaa koskevien säännösten tarkentamiseen ja eri jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamiseen tulee pyrkiä.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti komission ehdotukseen laajentaa hakijan oikeutta saada ilmaista oikeusapua koskemaan koko turvapaikkaprosessia.

Uudelleensijoittaminen

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotukseen ja sen tavoitteisiin, kuten siihen, että EU:n alueelle kohdistuva laittomien maahantulijoiden paineen tulee vähentyä ja että on päästävä hallitumpaan, ennakoitavampaan sekä myös humanitaarisempaan maahantuloon.

Samalla autetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia pakolaisia ja vähennetään heidän tarvettaan turvautua salakuljettajien ja rikollisjärjestöjen apuun EU:n alueelle pääsemiseksi.

Uudelleensijoittamisen lisäämistä unionin alueella ja sen vakiinnuttamista myös niihin jäsenvaltioihin, joissa sitä ei ole perinteisesti harjoitettu, kannatetaan. Samoin komission pyrkimystä kannustaa uudelleensijoittamispolitiikallaan kolmansia maita yhteistyöhön turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä.

Tärkeänä, että Suomi voi jatkossakin päättää itse vuosittain uudelleen sijoittamiensa henkilöiden määrästä eikä jäsenvaltioita velvoiteta uudelleen sijoittamaan tiettyä osuutta EU:n alueelle uudelleensijoitettavien määrästä.

Ehdotetun 10 000 euron AMIF-rahaston tuen maksaminen jatkossa vain EU:n uudelleensijoittamistoiminnalle ei ole kannatettavaa, sillä se vähentää käytännössä huomattavasti kansallisen pakolaiskiintiön käyttömahdollisuutta jatkossa.

**Pääasiallinen sisältö**

Puheenjohtaja on toimittanut edistymisraportin (14708/16), jossa käydään lyhyesti läpi kunkin ehdotuksen käsittelytilanne neuvoston työryhmässä (ks. edellä) sekä luetellaan ehdotusten ensimmäisissä käsittelyissä esiin tulleita huolenaiheita. Useimmilla jäsenmailla on yleinen tarkasteluvarauma niihin ehdotuksiin, joiden käsittely on jo aloitettu neuvoston työryhmässä (Dublin-, vastaanotto-, määritelmä ja menettelyehdotukset).

*Dublin-asetus*

Komissio ehdottaa, että Dublin-järjestelmän perusperiaatteet pysyisivät entisinä: turvapaikkahakemus tutkitaan vain yhdessä jäsenvaltiossa, ja vastuuvaltio on yleensä se jäsenvaltio, johon hakija ensiksi saapuu. Perusperiaatetta vahvistettaisiin säätämällä hakijan velvollisuudesta hakea turvapaikkaa jäsenvaltiosta, johon hän ensimmäiseksi saapuu, ja velvollisuudesta pysyä kyseisen valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Velvoitteen noudattamatta jättäminen johtaisi muun muassa hakemuksen käsittelemiseen nopeutetussa menettelyssä. Näin pyritään vähentämään Dublin-menettelyn väärinkäyttöä ja hakijoiden edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Vastuun määrittämistä koskevaa menettelyä ehdotetaan tehostettavaksi merkittävästi.

Uutena Dublin-asetusta koskevaan ehdotukseen sisältyy ehdotus jäsenvaltioiden välisestä solidaarisuudesta. Tämä toteutettaisiin siirtämällä henkilöitä jäsenvaltiosta toiseen. Vastuunjakoa jäsenvaltioiden välillä tasattaisiin automaattisella jakomekanismilla, joka otettaisiin käyttöön tilanteessa, jossa johonkin jäsenvaltioon saapuu suhteettoman suuri määrä turvapaikanhakijoita. Uusi mekanismi perustuisi 1) automaattiseen jäsenvaltioiden hakijamäärien ja uudelleen sijoitettujen määrien valvontaan, 2) viiteperusteeseen, jolla määritetään kunkin jäsenvaltion osuus.

Dublinin kohdalla jäsenmaiden huolenaiheena on mm. korjaava jakomekanismi ja taloudellinen solidaarisuuskontribuutio sekä muutoksenhaun muutetut säännöt.

*Vastaanottodirektiivi*

Ehdotuksen tavoitteena on vähentää hakijoiden edelleen liikkumista, yhdenmukaistaa vastaanotto-olosuhteita unionin alueella ja lisätä hakijoiden omatoimisuutta ja mahdollisia kotoutumisnäkymiä.

Ehdotuksessa edelleen liikkumista pyritään vähentämään hakijalle asetetulla velvollisuudella oleskella tietyllä alueella ja velvollisuuden rikkomisesta seuraavilla muutoksilla vastaanottopalveluihin. Luvattoman edelleen liikkumisen tai pakenemisen estämiseksi ehdotukseen sisältyy myös uusi säilöönottoperuste.

Ehdotuksessa säädetään ilman huoltajaa olevan lapsen edustajan määräämiselle viiden työpäivän aikaraja turvapaikkahakemuksen jättämisestä. Perheenjäsenyyden ulottuvuutta laajennettaisiin kattamaan niin, että se koskisi myös perheitä, jotka on muodostettu lähtömaasta lähdön jälkeen, mutta ennen saapumista jäsenvaltioiden alueelle.

Kansainvälistä suojelua hakeneiden kotoutumismahdollisuuksia ja taloudellista omatoimisuutta on tarkoitus yhtenäistää asettamalla yhteiset aikarajat työnteko-oikeudelle (6 kuukauden aikaraja työnteko-oikeudelle turvapaikkahakemuksen jättämisestä) ja vahvistamalla hakijoiden oikeus tasa-arvoiseen kohteluun suhteessa jäsenvaltion kansalaisiin työelämässä.

*Määritelmäasetus*

Osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevaa toista säädöspakettia komissio antoi 13.7.2016 (KOM (2016) 466 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (jäljempänä määritelmäasetus) sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan neuvoston direktiivin muuttamiseksi.

Määritelmäasetuksen tavoitteena on entisestään yhdenmukaistaa yhteisiä kriteereitä, joilla tunnistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt, sekä yhtenäistää turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta. Jäsenvaltioiden viranomaiset velvoitetaan ottamaan huomioon suojelua myönnettäessä ja pakolais- tai toissijaisen suojeluaseman lakkaamisarvioinnissa yhteinen analyysi ja ohjeistus. Kansainvälistä suojelua annetaan vain niin kauan kun vainoon tai vakavaan haittaan perustuvat syyt ovat olemassa. Kansainvälistä suojelua saavien edelleen liikkumista unionin alueella pyritään estämään. Kansainvälistä suojelua saavien oikeuksia harmonisoidaan edelleen ja perheenjäsenyyden ulottuvuutta laajennetaan. Kansainvälistä suojelua saavien kotoutumisen kannustimia vahvistetaan. Komissio ehdottaa, että ehdotuksen pohjana oleva nykyinen määritelmädirektiivi muutetaan asetuksen muotoon.

Pitkään oleskelleiden asemaa koskevan direktiivin muutos on yksi keinoista, joilla komissio pyrkii puuttumaan suojelua saaneiden edelleen liikkumiseen jäsenvaltioiden alueella. Ehdotuksen mukaan direktiivissä edellytetyn laillisen oleskelun määräajan laskeminen aloitetaan alusta, jos suojelua saava henkilö löydetään toisesta jäsenvaltiosta ilman oikeutta asua tai oleskella siellä.

Määritelmäasetuksen osalta jäsenmaiden huolenaiheet liittyvät muun muassa perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen, pakollisiin ja säännöllisiin aseman uudelleentarkasteluihin, 30 päivän määräaikaan myöntää oleskelulupa suojeluaseman myöntämisen jälkeen, oleskeluluvan voimassaoloaikaan ja kahden suojelukategorian väliseen erotteluun tässä suhteessa sekä sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon piiriin pääsyä koskeviin säännöksiin.

*Menettelyasetus*

Komissio antoi 13 päivänä heinäkuuta 2016 ehdotuksen [KOM (2016) 467 lopullinen] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua koskevasta yhteisestä menettelystä unionissa (menettelyasetus).

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

Jäsenmaiden huolenaiheita ovat muun muassa uudet velvoitteet, jotka nyt asetettaisiin direktiivin sijaan asetuksen muodossa sekä määritelmiin liittyvät erot verrattuna muihin yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeviin ehdotuksiin, muiden jäsenmaiden tai EASOn määrittävälle viranomaiselle antaman avun laajuus sekä oikeus oikeudelliseen apuun ja edustukseen kaikissa prosessin vaiheissa.

*Uudelleensijoittaminen*

Komission 13.7.2016 antamalla uudelleensijoittamisasetusehdotuksella (KOM (2016) 468 lopullinen) pyritään parantamaan suojelun tarpeessa olevien ihmisten laillista ja turvallista pääsyä jäsenvaltioiden alueelle ja vähentää laajamittaista laitonta maahantuloa.

Ehdotuksella pyritään yhtenäistämään jäsenvaltioiden uudelleensijoittamiskäytännöt luomalla toiminnalle yhteiset säännöt sekä lisäämään uudelleensijoittamista unionin alueella ja sen vakiinnuttamista jäsenvaltioihin, joissa sitä ei ole aiemmin ollut. Tärkeänä lisänä pyritään kannustamaan kolmansia maita yhteistyöhön turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä.

Ehdotus sisältää 10 000 euron taloudellisen tuen kutakin uudelleensijoitettavaa kohden silloin kun uudelleensijoittaminen tapahtuu ehdotetun asetuksen mukaisesti.

Ehdotus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan hyväksyä ja panna täytäntöön kansallisia uudelleensijoittamisjärjestelyjä, sikäli kuin ne eivät vaaranna ehdotetun asetuksen mukaisten unionin tavoitteiden saavuttamista. Taloudellisesti tämä muuttuisi kuitenkin Suomelle haasteelliseksi.

**EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Asiaa on käsitelty kunkin säädösehdotuksen U-kirjelmässä.

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

-

**Kansallinen valmistelu**

- EU-ministerivaliokunta 2.12.
- Suuri valiokunta 2.12.

**Eduskuntakäsittely**

- EU-ministerivaliokunta 2.12.
- Suuri valiokunta 2.12.

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Asiaa on käsitelty kunkin säädösehdotuksen U-kirjelmässä.

**Taloudelliset vaikutukset**

Asiaa on käsitelty kunkin säädösehdotuksen U-kirjelmässä.

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

-

**Asiakirjat**

Puheenjohtajan edistymisraportti (14708/16).

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Tuuli Kainulainen, sisäministeriö, tuuli.kainulainen@intermin.fi p. 050 4560058.
Annikki Vanamo-Alho, sisäministeriö, annikki.vanamo-alho@intermin.fi
p. 050 3999336.
Johanna Räty, sisäministeriö, johanna.raty@intermin.fi p. 040 5225070.
Katri Kurppa, sisäministeriö, katri.kurppa@intermin.fi

**EUTORI-tunnus**

**Liitteet**

**Viite**

Asia
**EU/OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.12.2016; Eurodac-asetus**

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 08.12.2016 - 09.12.2016

**U/E/UTP-tunnus**

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

OSA-neuvostossa 9.12.2016 on tarkoitus saavuttaa osittainen yleisnäkemys asetusehdotuksesta. Tavoiteltu osittainen yleisnäkemys koskee muita asetusehdotuksen osia kuin niitä, jotka sisältävät viittauksia Dublin-asetusehdotukseen ja muihin CEAS-paketin säädöksiin, joihin liittyvät keskustelut ovat neuvostossa vielä kesken.

Coreperissa 30.11.2016 puheenjohtaja tavoittelee vahvistusta sille, että OSA-neuvostossa 9.12. voidaan saavuttaa osittainen yleisnäkemys asetusehdotuksesta. Keskustelu käsittää myös puheenjohtajan ehdottamat muutokset koskien lainvalvontaviranomaisten pääsyä Eurodac-järjestelmään.

OSA-neuvosten kokouksessa 23.11.2016 käsiteltiin ensimmäistä kertaa puheenjohtajan ehdottamia helpotuksia koskien lainvalvontaviranomaisten pääsyä Eurodac-järjestelmään.

Puheenjohtajan ehdotukset lainvalvontaviranomaisten pääsyn helpottamisesta pohjautuvat puheenjohtajan 3.10.2016 keskusteluasiakirjaan, josta keskusteltiin 5.10.2016 Coreperissa. Samoin siitä on käyty keskustelua puheenjohtajan kysymysten pohjalta SCIFA:ssa 13.9.2016.

Turvapaikkatyöryhmässä varsinaista asetusehdotusta on käsitelty 12.5.2016, 26.5.2016, 14.6.2016 ja 15.7.2016 ja 11.10.2016.

## Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä puheenjohtajan ehdotuksen neuvoston osittaiseksi yleisnäkemykseksi.

Suomelle on tärkeätä asetusehdotuksen tarkoitus edelleen vahvistaa Eurodac-rekisteriä ja sopeuttaa sitä Dublin-järjestelmään tehtäviin muutoksiin.

Teknisten tietojärjestelmien kehittäminen tukemaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän sekä paluudirektiivin velvoitteiden täyttämistä on tärkeää. Muutoksien myötä erilaisten henkilötietojen vertailu tehostuu. Järjestelmä olisi kuitenkin edelleenkin pääasiassa Dublin-menettelyä tukeva. Suomelle on tärkeää, että

asetusehdotus on sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeuksien sekä tietosuojaa koskevien periaatteiden kanssa.

Suomi voi hyväksyä puheenjohtajan ehdotukset lainvalvontaviranomaisten suorittaman vertailun yksinkertaistamiseksi. On huomattava, että ehdotukset eivät muuta näille viranomaisille jo voimassa olevassa asetuksessa annettua toimivaltaa vertailujen suorittamiselle eivätkä laajenna viranomaisten toimivaltaa. On kuitenkin käynyt ilmi, että vuosikymmenen alussa tehdyt lainvalvontaviranomaisten pääsyä koskevat säännökset eivät ole toimineet toivotulla tavalla. On tärkeää, että jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus käyttää niille jo annettuja työkaluja terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi ja näin tehostaa edellä mainittujen, usein luonteeltaan rajat ylittävien rikosten torjuntaa ja tutkintaa EU:n poliisiyhteistyön mahdollistamissa puitteissa. Ehdotus on tasapainoinen ja muutokset on rajattu tarkasti siihen, mikä on välttämätöntä edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Muutokset tukevat myös mahdollisen epäillyn, tekijän tai uhrin oikeusturvan toteutumista, koska näin tutkinnassa pystytään selvittämään hänen henkilöllisyytensä ja muut asiaan vaikuttavat seikat saatavilla olevien tosiseikkojen pohjalta mahdollisimman kattavasti.

Tiedusteluviranomaiset järjestelmän käyttäjien ulkopuolelle rajaavan säännöksen poistaminen 6 artiklasta antaa tarvittavaa joustavuutta ottaa huomioon lainvalvontaorganisaatioiden moninaisuus jäsenvaltioissa. On olennaisen tärkeää, että tiedusteluviranomaiset saavat pääsyn vain lainvalvontaviranomaisen ominaisuudessa, kuten ehdotettu. Kyseessä ei siten olisi tietojen käyttäminen tiedustelutarkoituksiin ja tiedusteluviranomaisia koskevat tältä osin täysin samat tietosuojaa ja tietoturvaa koskevat vaatimukset kuin muita lainvalvontaviranomaisia.

Suomi ei vastusta sitä, että biometriset tiedot pidettäisiin vertailtavana myös lainvalvontatarkoituksessa niin kauan, kuin tiedot on järjestelmään tallennettu (artiklan 19 muutos), jos yleisnäkemyksen saavuttaminen neuvostossa sitä edellyttää. Kymmenen vuoden aika on kuitenkin pitkä, ja Suomi korostaa, että arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi katsottavia biometrisiä tietoja tulisi käsitellä vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä.

Suomi kannattaa puheenjohtajan muutosehdotusta koskien vertailun mahdollistamista myös siinä tapauksessa, että vertailu asetuksessa mainituissa tietokannoissa oleviin tietoihin olisi johtanut rekisteröidyn henkilöllisyyden selvittämiseen. Muutos on perustellusti tarpeen nykyisessä tilanteessa, jossa on yleistä, että henkilö antaa itsestään eri tietoja eri rekistereihin. Asetuksessa tarkoitettujen terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumisen, havaitsemisen ja tutkimisen tarkoituksessa on tärkeää saada selville se, mitä eri henkilöllisyyksiä henkilö on itsestään antanut ja missä yhteydessä.

Suomi voi hyväksyä ehdotuksen VIS-tarkastuksen poistamisesta ennakkoedellytyksenä Eurodac vertailun suorittamiselle. VIS-järjestelmän tekniset ominaisuudet eivät tue sitä, että sinne voisi tehdä kattavasti kyselyjä sormenjäljillä. Tämä on johtanut erilaisiin soveltamiskäytäntöihin jäsenvaltioissa. VIS-tarkastuksen poistaminen ennakkoedellytyksenä ei muuta Eurodac-järjestelmän tarkoitusta.

Neuvoston oikeuspalvelu totesi OSA-neuvosten kokouksessa 23.11.2016 harkinneensa erittäin tarkkaan ne kohdat, joissa oli mahdollista edetä jäsenvaltioiden toivomaan suuntaan järjestelmän käytön helpottamiseksi. Se myös totesi, että nyt ehdotetut muutokset on valittu siten, että ehdotuksen tasapaino säilyy ja suhteellisuusperiaatetta

kunnioitetaan. Ehdotetuissa muutoksissa on myös otettu tarkasti huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, ja oikeuspalvelu pitikin ehdotuksia hyvin turvallisina.

**Pääasiallinen sisältö**

Puheenjohtajan tavoitteena on saavuttaa oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokouksessa 8.-9.12.2016 Eurodac-asetusta koskeva neuvoston osittainen yleisnäkemys. Tavoiteltu osittainen yleisnäkemys koskee muita asetusehdotuksen osia kuin niitä, jotka sisältävät viittauksia Dublin-asetusehdotukseen ja muihin CEAS-paketin säädöksiin, joihin liittyvät keskustelut ovat neuvostossa vielä kesken, eikä yleisnäkemys niiltä osin siksi ole vielä mahdollinen.

Asetusehdotuksen tavoitteena on edelleen lujittaa Eurodac-rekisteriä ja sopeuttaa sitä Dublin-järjestelmään tehtäviin muutoksiin. Asetusehdotukseen on tässä tarkoituksessa sisällytetty Dublin-menettelyn ensisijaisuuden varmistaminen. Uutena ehdotettuna tarkoituksena on biometristen tietojen tallentaminen ja vertailu laittomasti unionin alueella oleskelevien henkilöiden edelleen liikkumisen hallinnan ja näiden henkilöiden tunnistamisen tarkoituksessa. Ehdotukseen sisältyy myös voimassa olevan asetuksen mukainen rekisterin käyttötarkoitus lainvalvontatarkoituksessa.

Puheenjohtajavaltio on myös esittänyt seuraavia muutoksia koskien lainvalvontaviranomaisen pääsyn yksinkertaistamista: tiedusteluviranomaiset Eurodac-järjestelmän käyttäjien ulkopuolelle rajaava säännös poistettaisiin (6 artiklan 1 kohdasta); rekisteriin kansainvälisen suojelun haun perusteella tallennetut biometriset tiedot pidettäisiin vertailtavana myös lainvalvontatarkoituksessa niin kauan, kun tiedot on järjestelmään tallennettu (eli 10 vuotta nykyisen kolmen vuoden rajoituksen sijasta) (19 artiklan 2 kohta); 21artiklan 1 kohdan ensimmäisestä kappaleesta poistetaan kohta " kun vertailu seuraavissa tietokannoissa oleviin tietoihin ei ole johtanut rekisteröidyn henkilöllisyyden selvittämiseen" ja lisätään sen sijaan toteamus "edellyttäen, että vertailu seuraaviin tietokantoihin on suoritettu"; ja poistettaisiin velvoite suorittaa vertailu VIS-järjestelmässä ennen Eurodac-vertailun suorittamista (21 artiklan 1 kohta). Lisäksi näitä muutoksia heijastaen ehdotetaan uutta johdantokappaletta 22a, johdantokappaleen 42 uudelleen muotoilua ja johdantokappaleen 43 poistamista. On huomattava, että ehdotukset eivät muuta näille viranomaisille jo voimassa olevassa asetuksessa annettua toimivaltaa vertailujen suorittamiselle eivätkä laajenna viranomaisten toimivaltaa.

**EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Komissio ehdottaa asetusehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan e alakohtaa, 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaa sekä 88 artiklan 2 kohdan a alakohtaa.

Artiklan 78(2)(e) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämis-järjestystä noudattaen perusteista ja menettelyistä sen ratkaisemiseksi, mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevasta hakemuksesta.

Artiklan 79(2)(c) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämis-järjestystä noudattaen edellytyksistä laittomasti maahantulleen ja luvattomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuutta vailla olevan henkilön tunnistamiseksi, sisältäen luvattomasti oleskelevien henkilöiden siirtämisen ja palauttamisen.

Artiklan 87(2)(a) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämis-järjestystä noudattaen edellytyksistä liittyen tiedon keräämiseen, varastointiin, käsittelyyn, analysointiin ja vaihtoon.

Artiklan 88(2)(a) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämis-järjestystä noudattaen edellytyksistä koskien Europolin toimintaa ja tehtäviä, mukaan lukien tiedon keräämistä, varastointia, käsittelyä ja vaihtoa.

Suomen näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

Parlamentti on nimennyt Eurodac-asetusehdotuksen raportööriksi Timothy Kirkhopen (ECR, UK). Raportti ei ole vielä valmistunut.

**Kansallinen valmistelu**

Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaosto 6:ssa 23–24.5.2016 ja 28.11.2016 sekä suullisesti 22.9.2016 ja 23.11.2016.
U-kirjelmää on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 27.5.2016.
EU-ministerivaliokunta 2.12.

**Eduskuntakäsittely**

Hallintovaliokunnan kuulemiset 16.6.2016 ja 9.9.2016, U 30/2016 vp, HaVL 31/2016 vp
Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 16.6.2016, U 30/2016 vp, PeVL 33/2016 vp
Suuri valiokunta 2.12.

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

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

**Taloudelliset vaikutukset**

<u>Vaikutukset EU-talousarvioon</u>

Komission ehdotuksen mukaan EU:n talousarvioon liitettäviin otsakkeen 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus) alla oleviin 29 872 000 euron kustannuksiin seuraaville neljälle vuodelle sisältyisivät kustannukset eu-LISAa teknisestä päivityksestä sekä keskusjärjestelmän lisääntyneestä muistista ja suoritustehosta. Arvio sisältää myös IT-palvelut, ohjelmiston ja laitteiston sekä kaikkien ryhmien tietojen päivityksen ja räätälöinnin turvapaikka-asioiden ja laittoman maahanmuuton tarkoituksiin. Se sisältää myös eu-LISAn edellyttämät ylimääräiset henkilöstömenot. Lisäksi otsakkeen 5 (Hallinto) alla olevat komission maahanmuutto- ja sisäasioiden hallinto- ja henkilökustannukset ovat 1 608 000 euroa, kustannusarvion ollessa täten yhteensä 31 480 000 euroa. Ehdotus on yhteensopiva nykyisen vuosia 2014-2020 koskevan rahoituskehyksen kanssa.

<u>Vaikutukset kansalliseen talousarvioon</u>

Jäsenvaltiot vastaavat oman kansallisen yksikkönsä sekä sen ja keskustietokannan välisistä yhteyksistä aiheutuvista kustannuksista. Tietojen siirtämisestä lähettävästä jäsenvaltiosta keskusyksikköön ja vertailutulosten siirtämisestä tälle valtiolle aiheutuvista kustannuksista vastaa kyseinen valtio. Suomessa vähäisiä menoja aiheutuu teknisen infran rakentamisesta ja laitehankinnoista sekä hallinnollisia lisämenoista erityisesti poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle.

Rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman/valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä.

Komission mukaan rahoitusta näihin on kuitenkin mahdollista hakea AMIF-rahastosta kansallisten ohjelmien kautta. Kustannuksia on mahdollista korvata 75 % saakka. Rahoituksen osalta komissiolta saadaan lisätietoa myöhemmin.

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

**Asiakirjat**

14710/15
COM(2016) 272 final 2016/0132 (COD)

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Tuuli Kainulainen, sisäministeriö, tuuli.kainulainen@intermin.fi, p. 050 4560058
Kukka Krüger, sisäministeriö, kukka.kruger@intermin.fi, p. 050 4561750
Hannele Taavila, sisäministeriö, hannele.taavila@intermin.fi, p. 050 456 3393
Leena Rantalankila, oikeusministeriö, leena.rantalankila@om.fi, p. 02951 50152

**EUTORI-tunnus**

**Liitteet**

**Viite**

Asia
**EU; OSA; Unionin turvapaikkavirasto**

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 08.12.2016 - 09.12.2016

**U/E/UTP-tunnus**

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäministerikokouksessa 8.–9.12.2016 on tarkoitus keskustella ehdotuksesta Euroopan unionin turvapaikkavirastoksi (aik. turvapaikka-asioiden tukivirasto; EASO). Kokouksen asialistalla on edistymisraportti.

Ehdotuksen käsittely neuvoston turvapaikkatyöryhmässä alkoi 15.6.2016. Ensimmäinen luenta saatiin päätökseen 29.9.2016 ja toinen luenta 27.10. Eräistä ehdotuksen osista (13–15 artikloiden seuranta- ja valvontamekanismista sekä 18 artiklan turvapaikkavalmiushenkilöiden luettelosta) on keskusteltu Maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa (SCIFA) 13.9.2016.

Ehdotusta on käsitelty OSA-neuvoksissa 4., 14. ja 16.11.. Seuraava käsittely on 1.12. Sitä ennen puheenjohtajamaa käy kahdenväliset keskustelut jäsenmaiden kanssa turvapaikka-asiantuntijoiden reserviin annettavien asiantuntijoiden lukumääristä.

## Suomen kanta

Suomi kannattaa jäsenvaltioiden välisen käytännön yhteistyön ja tiedonvaihdon lisäämistä ja pitää Euroopan unionin turvapaikkaviraston roolin ja toimivaltuuksien vahvistamista tarpeellisena.

Viraston hyödyntäminen päätöksenteon yhtenäistämisessä on tärkeää.

Suomi kannattaa turvapaikkaviraston kehittämistä. Turvapaikka-asioiden päätöksenteko tulee kuitenkin säilyttää kansallisella tasolla. Turvapaikkaviraston roolia ja toimivaltuuksia tulee kehittää niin, että se pystyy paremmin tukemaan jäsenmaiden pyrkimyksiä yhtenäistää turvapaikkajärjestelmiä ja päätöksentekoa, mikä on tärkeä tavoite yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisessa. Viraston tulee palvella ja tukea jäsenmaiden konkreettista ratkaisutoimintaa. Tämä edellyttää viraston omien resurssien vahvistamista sen toiminnan eri osa-alueilla.

Ehdotus todennäköisesti lisää tukitehtäviin osallistumisesta jäsenmaille aiheutuvaa taakkaa. On hyvä, että nyt kaikki jäsenvaltiot velvoitettaisiin osallistumaan valmiushenkilöluetteloon, ja myös muuhun viraston koordinoimaan tukitoimintaan osallistuminen olisi osittain nykyistä velvoittavampaa. Myös Suomi voi joutua tilanteeseen, jossa se tarvitsee viraston koordinoimaa tukea.

Henkilöstön lähettämisessä viraston koordinoimiin operaatioihin Suomi on valmis siihen, että jäsenvaltiot velvoitetaan osallistumaan asiantuntijatuen muodossa toisen maan tukemiseen kuitenkin niin, että jäsenmaan kontribuutio suhteutetaan maan turvapaikkavirkamiesten määrään. Muiden kuin valmiushenkilöluettelosta lähetettävien asiantuntijoiden määrän tulee perustua unionin turvapaikkaviraston kanssa yhteistyössä laadittavaan vuosisuunnitelmaan ja läpinäkyviin perusteisiin siten, että kunkin jäsenvaltion turvapaikkatilanne ja resurssit otetaan huomioon. Vuosisuunnittelu perusteineen on edellytys sille, että Maahanmuuttovirasto voi suunnitella toimintaansa ja varmistaa riittävät resurssit turvapaikka-asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa.

Suomi pitää tärkeänä, että virastolle annetaan riittävät valtuudet arvioida monipuolisesti jäsenvaltioiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien puutteita ja niiden kykyä vastata järjestelmiensä hallinnasta erityisesti tilanteessa, jossa suuret muuttoliikevirrat aiheuttavat järjestelmille kohtuuttoman kovia paineita. Tavoitteena virastolle esitetyt tehtävät ovat hyviä, kun toiminnalla pyritään ennakoimaan kriisitilanteisiin vastaamista. Virastolle annettavat toimivaltuudet tulee määritellä mahdollisimman selkeästi ja hallinnollisen kuormituksen näkökulmasta tulee välttää raskaan seurantakoneiston ja uusien raportointivelvoitteiden luomista.

Viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet, että unionilla tulisi olla myös järeämpiä keinoja velvoittaa jäsenvaltio yhteistoimintaan EU:n virastojen ja muiden jäsenvaltioiden kanssa tilanteissa, joissa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toimivuus on vaarassa. Turvapaikkaviraston roolin muutoksella pystytään erittäin merkittävällä tavalla vaikuttamaan ja ennalta estämään tilanteita, joita on viime vuoden aikana nähty. Suomi on valmis siihen, että vakavien puutteidensa korjaamisen laiminlyönyt tai hallitsemattoman maahantulon kohteeksi joutunut jäsenvaltio voitaisiin komission komitologiamenettelyssä tehtävän päätöksen sijaan velvoittaa neuvoston määräenemmistöpäätöksellä ottamaan viraston tukea alueelleen sillä edellytyksellä, että kyseessä on tilanne, joka vaarantaa yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden.

**Pääasiallinen sisältö**

Komissio antoi 4.5.2016 asetusehdotuksen Euroopan unionin turvapaikkavirastosta (EUAA), jolla pyritään vahvistamaan Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) roolia ja kehittämään siitä virasto, joka edistää yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa ja parantaa sen toimivuutta.

EASO muunnetaan täysivaltaiseksi virastoksi, jolla on käytössään tarvittavat työkalut seuraavien tehtävien toteuttamiseksi: 1) edistää käytännöllistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa turvapaikka-asioissa; 2) varmistaa suurempi yhtenäisyys suojeluntarpeiden arvioinnissa eri puolilla unionia; 3) edistää unionin oikeutta ja toiminnallisia vaatimuksia turvapaikka-asioissa; 4) seurata ja arvioida yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa ja 5) tuottaa jäsenmaiden tueksi enemmän operatiivista ja teknistä apua.

Puheenjohtajan edistymisraportissa (14106/16) kerrotaan vielä ratkaisematta olevista keskeisistä kysymyksistä. Useilla jäsenmailla on vielä varaumia puheenjohtajamaan

viraston seurantarooliin neuvotteluiden pohjalta tekemiin muutosehdotuksiin. Operatiiviseen ja tekniseen tukeen liittyen avoinna ovat erityisesti turvapaikkatukitiimien käyttöönottoa koskevat menettelyt. Useat jäsenmaat ovat toivoneet, että jäsenmaiden kontribuutio-osuudet asiantuntijareserviluetteloon määritettäisiin asetuksen liitteessä sen sijaan, että niistä päättäisi viraston hallintoneuvosto alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti. Puheenjohtaja on käynyt asiasta vastikään kahdenvälisiä keskusteluja delegaatioiden kanssa.

Useat jäsenmaat ovat myös olleet sitä mieltä, että päätös jäsenmaan velvoittamisesta ottamaan vastaan viraston tukea yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden vaarantuessa jäsenmaahan kohdistuvien kohtuuttomien paineiden tilanteessa tulisi tehdä komission ehdotuksesta neuvostossa sen sijaan, että komission antaisi asiasta täytäntöönpanosäännöksen.

Jäsenmaat ovat olleet huolissaan myös velvoitteesta ottaa huomioon viraston alkuperämaatietoa koskevat ohjeet kansainvälisen suojelun hakemuksia tutkittaessa. Samoin on oltu huolissaan viraston kehittämien toiminnallisten vaatimusten, indikaattorien, suuntaviivojen ja parhaiden käytänteiden soveltamisesta, henkilötietojen käsittelystä sekä joiltain osin myös viraston organisaatiorakenteesta.

Puheenjohtajamaa aikoo ratkaista suurimman osan em. kysymyksistä vielä ennen kautensa päättymistä, missä tarkoituksessa se on suunnitellut pitävänsä ylimääräisiä OSA-neuvosten kokouksia.

**EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

-

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

Parlamentti on nimennyt ehdotukselle raportoijan (Péter Niedermüller/ S&D). Raporttiluonnos on valmistunut 7.9. ja siihen on esitetty muutosehdotuksia (lokakuun lopulla).

**Kansallinen valmistelu**

EU-ministerivaliokunta 2.12.

**Eduskuntakäsittely**

Suuri valiokunta 2.12.

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

-

**Taloudelliset vaikutukset**

Ehdotuksella olisi kansallisia taloudellisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat mm. joidenkin Maahanmuuttoviraston virkamiesten tai muiden virkamiesten irrottamisesta turvapaikkavalmiushenkilöluettelosta unionin turvapaikkaviraston koordinoimiin operaatioihin. Koska asiantuntijakontribuutioiden jäsenmaakohtaisesta suuruudesta ei

vielä ole sovittu (alkuperäisen ehdotuksen mukaan kunkin jäsenmaan kontribuutio-osuus riippuu turvapaikkaviraston hallintoneuvoston päätöksistä) ja kun suuruus riippuu myös toteutettavien tukioperaatioiden määrästä ja asiantuntijatarpeen suuruudesta, ei kansallisia vaikutuksia ole vielä tässä vaiheessa mahdollista arvioida.

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

-

**Asiakirjat**

Puheenjohtajan edistymisraportti (14106/16)

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Johanna Räty, SM/MMO, johanna.raty@intermin.fi

**EUTORI-tunnus**

**Liitteet**

**Viite**

**Sisäministeriö** PERUSMUISTIO SM2016-00526

RVL Simola Mikko(SM) 24.11.2016

Asia

**OSA; oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 9.12.2016; Euroopan komission asetusehdotus Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmästä (EES) sekä siihen liittyvistä ehdotuksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisasetuksen ja viisumitietojärjestelmäasetuksen muuttamisesta sekä Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta (ensimmäinen käsittely)**

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 08.12.2016 - 09.12.2016

**U/E/UTP-tunnus**

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi asetusehdotuksen 6.4.2016. Ehdotusta on käsitelty neuvoston Rajat-työryhmän kokouksissa huhtikuusta 2016 alkaen sekä maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa 3.6.2016 ja 25.10.2016. Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.–14.10.2016 kuultiin katsaus ehdotuksen käsittelyvaiheesta. Neuvoston yleisnäkemys tai osittainen yleisnäkemys muodostettaneen 9.12.2016 mennessä. Neuvostossa kuullaan puheenjohtajan antama tilannekatsaus.

Asetusehdotuksen käsittelyssä Suomi on saanut tekstiin useita Suomen kannan mukaisia parannuksia. Neuvoston nykyisestä kompromissitekstistä puuttuu Suomen tärkeiksi näkemistä asioista rajanylitystietojärjestelmän (EES) tietojen ehdotettua viittä vuotta olennaisesti lyhyempi säilytysaika ja nimenomainen kielto tietojen luovuttamisesta kolmansille maille. Suomi on pitänyt näitä neuvotteluissa tärkeinä, saamatta kuitenkaan tukea miltään muulta jäsenvaltiolta tai neuvoston oikeudelliselta yksiköltä.

Euroopan parlamentin esittelijän raporttiluonnos valmistunee joulukuussa. Euroopan parlamentissa on esitetty Suomen linjan suuntaisia ajatuksia muun muassa tietojen säilytysaikaan.

## Suomen kanta

Suomi osallistuu aktiivisesti EES:ää koskeviin neuvotteluihin. EES-järjestelmä on yksi keskeisistä sisäministeriön hallinnonalan EU-prioriteettihankkeista. Suomi on jo tähän mennessä saavuttanut neuvotteluissa pääosan keskeisistä tavoitteistaan. Näitä ovat mahdollisuus kansallisiin rekisteröityjen matkustajien (RTP) ohjelmiin, RTP:n lisääminen EES:n toiminnallisuudeksi, erillisten RTP-kaistojen käyttämisen mahdollistaminen sekä biometriikan käytön joustavoittaminen rajatarkastuksissa siten, että kasvokuvaa ja sormenjälkiä voidaan käyttää vaihtoehtoisesti. Neuvoston kompromissitekstissä todetaan komission esitystä selkeämmin jokaisen oikeudesta hakea

muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta ja tuomioistuimelta, jos henkilön tarkastusoikeutta tai virheen oikaisua ja tiedon poistamista koskeva pyyntö on hylätty.

Suomen ensisijaisena tavoitteena neuvotteluissa on edelleen nimenomainen kielto tietojen luovuttamisesta kolmansille maille. Neuvoston kompromissiteksti sisältää luovuttamiskiellon, mutta tästä pääsäännöstä on tehty tarkkaan rajattuja poikkeuksia tiettyjen intressien turvaamiseksi, erityisesti terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi.

Suomi tavoittelee neuvotteluissa yhä EES:n tietojen ehdotettua viittä vuotta olennaisesti lyhyempää säilytysaikaa. Suomi pyrkii myös jatkossa siihen, että asetuksen uudelleentarkastelulausekkeeseen sisällytettäisiin nimenomainen maininta säilytysajan uudelleentarkastelusta.

Suomi on esittänyt rekisteröityjen matkustajien rajanylitysten helpottamista manuaalisissa rajatarkastuksissa. Jos Suomen ehdotus ei saa riittävää kannatusta neuvostossa, kun neuvoston yleisnäkemys hyväksytään, ei EES:n kautta saada edistettyä rajatarkastusten turvallisuuden ja sujuvuuden kaksoistavoitetta. Suomi ehdotti, että rekisteröityjen matkustajien rajanylityksiä tulisi nopeuttaa mahdollistamalla biometriikan teknisen verifioinnin korvaaminen passin sirulta ja matkustajan EES-tiedostosta rajatarkastajan näytölle otetun kasvokuvan visuaalisella verifioinnilla. Tämä mahdollistaisi rajatarkastusten sujuvuuden edistämisen turvallisuuden tasoa vaarantamatta erityisesti autokaistoilla tapahtuvissa tarkastuksissa. Rekisteröityjen matkustajien rajanylityksiä nopeuttavien elementtien puuttuminen voi aiheuttaa ruuhkia ja rajatarkastushenkilöstön lisäresurssien tarvetta etenkin itäliikenteen kääntyessä kasvuun.

Suomi jatkaa vaikuttamista, jotta neuvottelutuloksessa huomioitaisiin Suomelle tärkeät erityiskysymykset. Suomen kokonaisetu huomioiden Suomi voi tukea neuvoston yleisnäkemystä. Lopullisen kantansa asetukseen Suomi esittää trilogineuvottelujen jälkeen, kun neuvosto hyväksyy asetusehdotuksen.

**Pääasiallinen sisältö**

Komission alkuperäisen asetusehdotuksen sisältöä on selvitetty U-kirjelmässä (U 22/2016 vp).

Komission esitykseen neuvoston työryhmäkäsittelyn aikana tehdyt keskeisimmät muutokset:

- lisättiin kansallinen rekisteröityjen matkustajien ohjelma (RTP) EES:n toiminnallisuudeksi
- lisättiin mahdollisuus erillisten RTP-kaistojen käyttämiseen
- joustavoitettiin biometriikan käyttöä rajatarkastuksissa siten, että kasvokuvaa ja sormenjälkiä voidaan käyttää vaihtoehtoisesti
- tekstiä on selvennetty siten, että asetuksessa säädetään selkeästi jokaisen oikeudesta hakea muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta ja tuomioistuimelta, jos hänen tarkastusoikeutta tai virheen oikaisua tai tiedon poistamista koskeva pyyntönsä on hylätty
- lisättiin mahdollisuus luovuttaa tietoja kolmansille maille tietyissä poikkeuksellisissa hätätapauksissa, kun tarkoituksena on torjua terrorismia tai muuta vakavaa rikollisuutta

Puheenjohtajan kompromissitekstiin mukaan, tietojen luovuttaminen kolmansille maille olisi mahdollista poikkeuksellisissa hätätapauksissa, kun tarkoituksena on torjua terrorismia tai muuta vakavaa rikollisuutta sekä liittyen kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen.

Puheenjohtajan kompromissitekstissä EES:n tietojen säilytysaika olisi komission ehdotuksen mukaisesti viisi vuotta.

Taloudellisten seikkojen tarkempi arviointi ei ole vielä mahdollista. On kuitenkin todennäköistä, että huomattava osa tarvittavien teknisten laitteiden rahoituksesta voidaan kattaa ainakin osaksi EU-rahoituksella (sisäisen turvallisuuden rahastot).

**EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

SEUT 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohdat
SEUT 87 artiklan 2 kohdan a alakohta
SEUT 88 artiklan 2 kohdan a alakohta

Neuvoston kanta päätetään määräenemmistöllä

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentin vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), jossa esittelijäksi on nimetty Agustín Diaz de Mera Garcia Consuegra (EPP). Esittelijän mietintöluonnos valmistunee joulukuussa ja mietintö on tarkoitus hyväksyä LIBE-valiokunnassa tammikuussa 2017.

Lausunnon antaa BUDG eli budjettiasioiden valiokunta.

**Kansallinen valmistelu**

U-jatkokirjettä on käsitelty kirjallisessa menettelyssä maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat -jaostossa (EU 6) 15.-18.11.2016 sekä kirjallisessa menettelyssä oikeus- ja sisäasiat -jaostossa (EU 7) 15.-18.11.2016.

EU-ministerivaliokunta 2.12.

**Eduskuntakäsittely**

U 22/2016 vp sekä PeVL 28/2016 vp, HaVL 22/2016 vp.

Perustusvaliokunta on lausunnossaan katsonut, että perus- ja ihmisoikeuksista sekä niiden asian kannalta merkityksellisestä tuomioistuinkäytännöstä seuraa, että säilytysajan on syytä olla olennaisesti esitettyä lyhyempi. Lisäksi olisi syytä vielä arvioida mahdollisuuksia porrastaa tietojen säilytysaikaa suhteessa siihen hyötyyn, joka tiedoilla voi olla hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Valiokunnan mielestä tämä arvio on tehtävä ennen kaikkea henkilötietojen käsittelyn pääasiallisen käyttötarkoituksen näkökulmasta. Valiokunta huomauttaa myös, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta. Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että sääntelyyn on myös syytä sisällyttää nimenomainen kielto tietojen luovuttamisesta kolmansille maille (ks. myös PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp).

Lisäksi asia on ollut suuressa valiokunnassa esillä 7.10.2016 osana oikeus- ja sisäasioiden neuvostoon valmistautumista, mitä varten valiokunnalle on toimitettu 3.10.2016 päivätty perusmuistio.

Suuri valiokunta 2.12.

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Asetusehdotuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön on selvitetty U-kirjelmässä.

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

**Taloudelliset vaikutukset**

Ehdotuksilla on vaikutuksia valtion talousarvioon.

EU:n yleisestä budjetista kustannetaan keskusjärjestelmän ja kansallisten liittymisrajapintojen rakentamiseen liittyvät kustannukset vuosina 2017–2019. Keskusjärjestelmän käytön edellyttämät järjestelmä- ja ohjelmistomuutokset kansallisiin järjestelmiin sekä välineistön lisääminen ja uudistaminen aiheuttavat Rajavartiolaitokselle kertaluontoiset 1,1 M€ kustannukset. Kustannukset ajoittuvat järjestelmän kehitysvaiheeseen vuosille 2018–2020. Järjestelmän kansallisen osuuden ja laitteistojen pysyvien ylläpitokustannusten arvioidaan olevan 0,3 M€ vuodessa. Asetusehdotuksen toimet ja EU:n rekisteröityjen matkustajien ohjelman jättäminen pois ehdotuksesta lisäävät yksittäiseen rajatarkastukseen keskimäärin kuluvaa aikaa. Henkilöstövaikutukset riippuvat siitä, miten rajanylityksiä sujuvoittavia toiminnallisuuksia saadaan edistettyä neuvotteluissa. Rajavartiolaitoksen osalta lisätarve on arviolta 40–60 henkilötyövuotta. Henkilöstölisäyksen kustannusvaikutus on 2,6–4,0 M€ vuodessa.

Schengenin rajasäännöstön muuttaminen aiheuttaa tarpeen lisätä Rajavartiolaitoksen rajatarkastusautomatiikkaa sujuvan rajaliikenteen ylläpitämiseksi etenkin Helsinki-Vantaan lentokentällä, Helsingin satamassa sekä myös itärajan suurimmilla rajanylityspaikoilla. Kertaluontoiset kustannukset ovat 1,3 M€. Tästä 1,0 M€ aiheutuu rajatarkastusautomaattien lisäyksestä ja 0,3 M€ vanhojen rajatarkastusautomaattien ominaisuuksien päivittämisestä. Kertaluontoiset kustannukset ajoittuvat vuosille 2019–2020. Pysyvien ylläpitokustannusten arvioidaan kasvavan 0,4 M€ vuodessa.
Rajavartiolaitokselle ehdotuksen kertaluontoiset kustannukset ovat vuosille 2018 - 2020 yhteensä 2,4 M€ ja pysyvät ylläpitokustannukset vuodesta 2020 alkaen 0,7 M€ vuodessa. Pysyvä henkilöstökustannusten nousu on vuodesta 2020 alkaen 2,6–4,0 M€ vuodessa.

EES-järjestelmän valvonta aiheuttaa lisäresurssien tarvetta tietosuojavaltuutetun toimistolle. Ulkoministeriön osalta kustannus- ja henkilöstövaikutukset riippuvat EES-järjestelmän rajapintaratkaisuista ja mahdollisesti käyttöönotettavan kansallisen rekisteröityjen matkustajien ohjelman vaikutuksista edustustoille.

Muiden viranomaisten osalta välittömät kustannus- ja henkilöstövaikutukset voidaan arvioida vähäisiksi. Sen sijaan EES:n käytöllä on todennäköisesti välillisiä positiivisia taloudellisia vaikutuksia, jotka syntyvät laittomasti Schengen-alueella oleskelevien ja turvapaikkaa hakevien henkilöiden identifioimisen helpottumisesta ja sitä kautta nopeammista palautuksista. Myös joidenkin vakavien rikosten tutkintojen voidaan

arvioida nopeutuvan. Lisäksi järjestelmien käyttöönotolla on sisäistä turvallisuutta parantava vaikutus, jolla on taloudelle positiivinen vaikutus. Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessissa.

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Euroopan unionin tietosuojavaltuutettu on lausunnossaan (12562/16 FRONT 353 VISA 294 COMIX 610) kiinnittänyt huomiota vuoden 2013 ehdotukseen verrattuna pidempään tietojen säilytysaikaan.

**Asiakirjat**

2016/0106 (COD)
2016/0105 (COD)
14700/16 LIMITE FRONT 450 VISA 373 CODEC 1703 COMIX 772
(Puheenjohtajamaan 24.11.2016 tekemät ehdotukset)

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Mika Rytkönen, SM/RVLE, p. 0295 421131
Jaana Heikkinen, SM/RVLE, p. 0295 421603
Mikko Simola, SM/RVLE, p. 0295 421133
Päivi Pietarinen, VNK, p. 0295 160 354

**EUTORI-tunnus**

EU/2016/0852, EU/2016/0851

**Liitteet**

**Viite**

Asia
**OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 8.-9.12.2016; Muuttoliike**

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 08.12.2016 - 09.12.2016

**U/E/UTP-tunnus**

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Muuttoliike-asiakohdassa käytäneen aikaisempaan tapaan tilannekatsaustyyppinen keskustelu täytäntöönpanon tilanteesta.

Asiakohdassa keskusteltaneen erityisesti EASO:n ja Frontexin asiantuntijapyynnöistä, EU-Turkki julkilausuman täytäntöönpanon sekä sisäisten siirtojen ja uudelleensijoittamisen toimeenpanon tilanteesta. Esille voi nousta myös maahantulijavirtojen uusimmat suuntaukset (laittomien maahantulijoiden ja hukkuneiden määrän kasvu keskisellä Välimerellä) ja humanitaarisen tilanteen paheneminen Kreikan saarilla.

## Suomen kanta

Kaikkien jäsenmaiden tulisi osallistua yhteisten päätösten toimeenpanoon.

### Tehokkaat palautukset

Suomi pitää välttämättömänä tehokasta ja toimivaa palautuspolitiikkaa. Kaikki laittomasti EU:n alueelle saapuvat tulee rekisteröidä. Laittomista maahantulijoista tulee erottaa nopeasti kansainvälistä suojelua tarvitsevat ja muut on tehokkaasti ja pikaisesti palautettava lähtö- tai kauttakulkumaihin.

EU:n ja kolmansien maiden kanssa käytäviä palauttamista ja takaisinottoa koskevia neuvotteluprosesseja tulee jatkaa ja vireillä olevat takaisinottoneuvottelut tulee saattaa päätökseen. Myös uusia neuvotteluja keskeisten kolmansien maiden kanssa tulee aloittaa. Suomen näkökulmasta keskeisiä lähtömaita ovat Irak, Afganistan ja Somalia, jotka tulisi nostaa takaisinottoneuvotteluihin. Mikäli keskeisten kolmansien maiden kanssa käydään jäsenmaiden palauttamistoimia edistäviä ns. korkean tason dialogeja (HLD) on tärkeää, että dialogien keskeinen tavoite ymmärretään samalla tavalla myös kolmansien maiden toimesta.

### EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpano ja uudelleensijoittaminen Turkista

On tärkeää, että EU jatkaa yhteistyötä Turkin kanssa muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja pakolaiskriisiin vastaamiseksi koordinoidusti. EU:n ja Turkin julkilausumassa 18.3. tehtyjen linjausten pohjalta on keskeistä, että nk. yksi yhdestä -järjestely toimeenpannaan tehokkaasti ehtojen täyttyessä.

Uudelleensijoittamisen tavoitteena tulee olla, että EU:n alueelle saapuu suuren laittomien maahantulijoiden määrän sijaan pienempi määrä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia laillista kautta. Henkilöiden uudelleensijoittamisella päästäisiin järjestäytyneempään, ennakoitavampaan, humanitaarisempaan ja hallitumpaan maahantuloon.

Suomen kannalta on tärkeää, että seuraavassa vaiheessa käyttöönotettava humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmä on EU-maille vapaaehtoinen. Järjestelmän tulee olla ehdollinen Turkin toimenpiteille laittoman maahanmuuton pysäyttämiseksi.

**Frontexin ja EASO:n asiantuntijapyynnöt**

Suomi osallistuu aktiivisesti Eurooppalaisesta raja - ja merivartiostosta annetun asetuksen (EuRMV) implementointiin, jatkaa aktiivista osallistumistaan Frontexin koordinoimiin yhteisoperaatioihin ja valmistautuu lähettämään Suomelle asetetun velvoitteen mukaisen määrän rajavartijoita mahdollisesti käynnistettäviin nopeisiin rajainterventioihin. Suomi osallistuu EASO:n toimintaan aktiivisesti käytettävissä olevat resurssit huomioiden.

**Sisäiset siirrot**

Suomi on ollut aktiivinen toimija sisäisissä siirroissa.

**Maahantulijavirtojen uudet suuntaukset**

Tilanteen kehittymistä tulee seurata tarkkaan ja ylläpitää ajantasaista tilannekuvaa. Keskisen Välimeren reittiä on syytä seurata tarkasti, sillä tulijoiden määrä ei ole vähentynyt lähestyvästä talvesta ja heikkenevistä sääolosuhteista huolimatta.

Tarvittaessa on myös ryhdyttävä pikaisiin toimiin EU-tasolla, mikäli uusia reittejä avautuu.

**Pääasiallinen sisältö**

**1. EU—Turkki-julkilausuman täytäntöönpanotoimet**

Julkilausuman mukaan kaikki Turkista Kreikan saarille 20.3.2016 lähtien tulevat uudet laittomasti saapuneet palautetaan Turkkiin. Tämä tapahtuu EU:n ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti, eli kyse ei ole kollektiivisista karkotuksista. Kaikkia muuttajia suojellaan asianmukaisten kansainvälisten normien mukaisesti ja palauttamiskiellon periaatetta kunnioittaen. Kaikki hakemukset käsitellään yksilöllisesti ja UNHCR on mukana käsittelemässä hakemuksia. Tulija palautetaan, jos hän ei hae turvapaikkaa, hakemus todetaan perusteettomaksi tai sitä ei voida ottaa käsittelyyn.

Tarkoitus on, että jokaista Kreikan saarilta Turkkiin palautettua syyrialaista kohden uudelleen sijoitetaan yksi muu syyrialainen Turkista jäsenmaihin tai assosioituneihin maihin. Valmistelu käynnistyi EU—Turkki-julkilausumalla 18.3.2016, jonka mukaan

luodaan mekanismi edellä mainitun periaatteen toimeenpanemiseksi. Mekanismin valmistelun yhteydessä on hyödynnetty vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän valmistelun yhteydessä valmisteltua ehdotusta vakiomenettelyksi (volyymi ja prosessin nopeus, prosessiin kelpoiset (eligible) henkilöt, valintakriteerit sekä vakiosääntely prosessin viidestä eri vaiheesta).

Seuraavassa vaiheessa, kun laittomat rajanylitykset Turkin ja EU:n välillä ovat loppumassa tai ainakin huomattavasti vähentyneet, aloitetaan vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän mukainen maahanotto. EU:n ja Turkin väliset neuvottelut vapaaehtoista humanitaarista maahanpääsyä koskevista vakiomenettelyistä (Standard Operational Procedures) ovat kesken.

**Suomen osallistuminen syyrialaisten yksi yhdestä –uudelleensijoittamiseen Turkista**

Yksi yhdestä -mekanismi toteutetaan olemassa olevien sitoumusten pohjalta, eikä tämä merkitse uusia sitoumuksia Suomelle.

EU-Turkki julkilausuman mukaan EU:ssa mekanismin mukainen uudelleensijoittaminen tapahtuu ensisijaisesti toteuttamalla jäsenmaiden sitoumukset, jotka sisältyvät 20.7.2015 annettuihin päätelmiin (22 504 uudelleensijoittamispaikkaa) ja josta 18 000 uudelleensijoittamispaikkaa on vielä täyttämättä.

Edelleen julkilausuman mukaan kun 18 000 uudelleensijoittamispaikkaa on täytetty, täytetään mahdolliset tulevat uudelleensijoittamistarpeet vastaavan vapaaehtoisen järjestelyn avulla enintään 54 000 henkilöön saakka. Neuvosto teki 22.9.2015 sisäisiä siirtoja koskevan päätöksen, josta vielä jakamaton kiintiö on 54 000 henkilöä. Neuvosto päätti 29.9.2016 muuttaa kyseistä päätöstä siten, että jäsenmaat voivat valita, käyttävätkö ne oman osuutensa 54 000:n kiintiöstä sisäisiin siirtoihin Kreikasta ja Italiasta vai uudelleensijoittamiseen. Alkuperäisessä komission päätösehdotuksessa Suomen osuudeksi oli tästä 54 000 siirrettävän kiintiöstä ehdotettu 1 079 siirrettävää.

Jos palautusten lukumäärä lähestyy em. määriä (18 000 + 54 000), yksi yhdestä -mekanismia tarkistetaan. Jos palautusten lukumäärä ylittää em. määrät, yksi yhdestä -mekanismin soveltaminen lopetetaan.

Yksi yhdestä – mekanismin mukaiset uudelleensijoittamiset Turkista EU:hun aloitettiin 4.4. Viimeisimmän tiedon mukaan (9.11.2016) jäsenmaat ovat vastaanottaneet 2 217 syyrialaista 1:1 – järjestelyn puitteissa.

Vuonna 2016 Suomen pakolaiskiintiö on 750. Kiintiöstä 600 on kohdennettu syyrialaisiin pakolaisiin Turkissa ja loput 150 Libanonissa, Jordaniassa ja Pohjois-Afrikassa oleviin syyrialaisiin.

Seuraavassa vaiheessa, kun laittomat rajanylitykset Turkin ja EU:n välillä ovat loppumassa tai ainakin huomattavasti ja kestävällä tavalla vähentyneet, vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän mukaisesti aloitetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ottaminen EU-maihin. Jos EU:n ja Turkin sopima järjestely toimii, ovat EU ja sen myötä Suomi sitoutuneet soveltamaan humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmää.

**Sisäiset siirrot (relocation) ja sitoumukset uudelleensijoittamisissa (resettlement)**

Sisäiset siirrot (Relocation)

Komission 9.11.2016 julkaisemasta seitsemännestä edistymisraportista käy ilmi, että vuoden 2016 kuluessa yhteensä 6 925 turvapaikanhakijaa on siirretty toiseen jäsenmaahan (5 376 Kreikasta ja 1 549 Italiasta). Sisäisten siirtojen määrät Kreikasta ovat olleet viimeisten kuukausien aikana kasvussa.

Suomi on vastaanottanut 16.11 mennessä 540 turvapaikanhakijaa Kreikasta ja 322 Italiasta, eli yhteensä 862 henkilöä sisäisten siirtojen mekanismin puitteissa.

Eri tahot ovat kiinnittäneet huomiota ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden huonontuviin elinolosuhteisiin Kreikassa. Suomi on vastaanottanut Kreikasta yksintulleita alaikäisiä yhtenä harvoista EU:n jäsenvaltioista, jotka ovat yksintulleita alaikäisiä siirtäneet. Tämä on saanut paljon positiivista huomiota Kreikassa ja Italiassa, sekä viranomaisten että paikallisen median toimesta.

Sitoumus 293 uudelleensijoitettavasta

Komission seitsemännen edistymisraportin mukaan 9.11.2016 mennessä 11 852 henkilöä (yli puolet sovitusta 22 504) on uudelleensijoitettu heinäkuun 2015 päätelmien perusteella. Tältä osin toimeenpano on edennyt sovitussa aikataulussa.

Suomen 293 -sitoumus täyttyi 26.9.2016 ollen järjestyksessä toinen jäsenmaa, joka sai velvoitteensa täyteen. Suomen tavoin heinäkuussa 2015 sovittujen uudelleensijoittamispäätelmien mukaisen kiintiönsä ovat hiljattain saaneet täyteen Ruotsi ja Iso-Britannia, assosiaatiomaat Sveitsi ja Liechtenstein sekä lisäksi Islanti.

EU-sitoumus yksi yhdestä –mekanismin täytäntöönpanosta
Suomi on vastaanottanut 136 syyrialaista yksi yhdestä- mekanismin puitteissa (tilanne 14.11.2016).

**2. Frontexin ja EASOn kontribuutiopyynnöt**
Suomi on vastannut Frontexin, EASOn ja unionin pelastuspalvelumekanismin kontribuutiopyyntöihin seuraavasti:

**Maahanmuuttovirasto**

Maahanmuuttovirasto on osallistunut aktiivisesti EASOn tukitoimin 2015 keväästä lähtien lähettämällä vuoden 2016 aikana yhteensä 14 asiantuntijaa. Painopiste on ollut poliittisella tasolla sovitun mukaisesti Kreikan hotspot -konseptin tukemisessa asiantuntijoilla ja sisäisten siirtojen toteuttamisessa.

Maahanmuuttoviraston kokemuksen mukaan heidän lähettämillään asiantuntijoille tulee olla selkeät työtehtävät, joista on sovittu EASOn kanssa. Operaatioiden isäntämailla (Kreikka ja Italia) on keskeinen rooli tarpeiden määrittelyssä riittävän selkeästi EASOn suuntaan, jotta tukitoiminta on aidosti hyödyllistä ja paikan päälle lähetettyjen asiantuntijoiden panos täysimääräisesti hyödynnetty.

EASOn viimeisimpiin asiantuntijapyyntöihin vastaamiseksi Migrin asiantuntija työskenteli Kreikan Dublin-yksikössä ajalla 5.9.-14.10.2016 tehtävinään tukea isäntämaan viranomaisia Dublin-takaisinottopyyntöjen ja sisäisten siirtojen toteuttamisessa. Migrillä oli lisäksi viestintäasiantuntija EASOn press- officer -tehtävässä 19.9.2016.-28.10. Lisäksi Migri on lähettänyt viisi Migrin virkamiestä Italiaan tukemaan

EASOa Italian Hotspot - ja relokaatio-operaatiosuunnitelman toimeenpanossa. Virkamiehet työskentelevät Roomassa Dublin-yksikössä ja Etelä-Italian hotspoteissa ajalla 24.10-16.12.2016.

**Rajavartiolaitos**

EU-Turkki julistuksen jälkeen Egeanmeren kautta Kreikkaan saapuneiden laittomien maahantulijoiden määrä laski huomattavasti maaliskuun lopusta alkaen. Tähän oli syynä lähinnä Turkin viranomaisten tehostunut rajavalvonta Turkin puolella rannikon läheisyydessä ja partiointi sisämaassa sekä myöhemmin levinnyt tietoisuus Länsi-Balkanin reitin sulkeutumisesta erityisesti fYROM:n viranomaisten toimeenpaneman rajavalvonnan tehostuttua Kreikan vastaisella rajalla. Kreikan saarille Egeanmerellä 20.3.2016 jälkeen saapuneiden henkilöiden turvapaikkahakemusten jättäminen ja kielteisistä päätöksistä valittaminen kuormittivat Kreikan turvapaikkahakemusten käsittelykoneiston. Kesällä keskeytyneet palautusoperaatiot jatkuivat elokuun puolivälissä. Kreikasta Turkkiin palautettujen henkilöiden lukumäärä on edelleen vähäinen (noin 700 henkilöä) huolimatta siitä, että takaisin Turkkiin heinäkuisen vallankaappausyrityksen jälkeen komennetut turkkilaiset yhteysupseerit ovat palanneet takaisin Kreikkaan. Kreikan saarille on saapunut EU-Turkki julistuksen jälkeen noin 18 500 laitonta maahantulijaa. Kreikan viranomaisten ilmoittamien tietojen mukaan Turkin rannikolla sijaitsevilla perinteisillä ja yleisesti tiedossa olevilla lähtöalueilla on havaittu potentiaalisia laittomia maahantulijoita. Elokuun lopussa Kreikkaan saapuneiden itäisen Välimeren reittiä käyttäneiden havaittujen laittomien maahantulijoiden määrä nousi ensimmäistä kertaa kevään jälkeen yli tuhanteen henkilöön viikossa, mutta määrät ovat laskeneet alle tuhanteen viikossa syksyn edetessä. Elokuussa Kreikan saarille laittomasti saapuneiden henkilöiden vuorokausikohtaisen keskiarvo oli 99 ja syyskuussa 94. Lokakuussa Itäisen Välimeren reitillä kiinniotettujen laittomien maahantulijoiden lukumäärä (ml. maaraja) oli noin 3 500 henkilöä, eli noin 115 per päivä (merirajojen osalta määrä vastaa elokuun ja syyskuun tasoa). Viimeisimpien tietojen mukaan Kreikan saarille loka-marraskuun vaihteessa viikoilla 43–44 saapui keskimäärin 67 laitonta maahantulijaa päivässä.

Turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa ja sisäisiin siirtoihin päässeiden sekä palautettujen henkilöiden joukko pysyy marginaalisena maassa olevaan, yli 60 000 laittomasti saapuneen henkilön kokonaismäärään, verrattuna. Kreikan vastaanottokapasiteetin riittävyys saarilla sekä reittien kehittyminen mantereelle ja muualle Eurooppaan ovat keskeistä tilanteen kehittymisen kannalta. Bulgarian ja Turkin välisellä maarajalla raportoitujen havaittujen laittomien maahantulijoiden lukumäärä on pienempi kuin Bulgarian ja Serbian välisellä rajalla. Frontexin koordinoimaan operaatioon osallistuvien asiantuntijoiden tekemien havaintojen mukaan laittoman maahantulon järjestäjät saisivat operoida Turkin ja Bulgarian välisellä rajalla melko vapaasti. Bulgaria on pyytänyt Frontexin kautta lisätukea ulkorajojensa valvontaan. Vuosisuunnittelun ulkopuolisen lisäkontribuution perusteella Frontex on vahventanut operaatioitaan Bulgariassa 110:llä henkilöllä ja tästä Suomen osuus on ollut 3. Suomi vahvensi panostustaan elo - syyskuussa, jolloin tarve oli suurin ja vain harvat maat reagoivat. Nyt tarve operaation vahventamiseen on jo laskussa ja Suomi lähettää lisää vahvennuksia vain jos rajatilanne muuttuu. Suomen kokonaispanostus Bulgarian tukemiseksi on koko vuoden osallistuminen yhteen laskettuna varsin merkittävä, esimerkiksi syyskuussa 2016 Bulgariassa operoi seitsemän RVL:n asiantuntijaa.

Rajavartiolaitos osallistuu EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin Kreikassa koordinoimiin rajaturvallisuusoperaatioihin vuonna 2016 yhteensä 13,6 henkilötyövuoden panoksella ( 10,9 HTV suunniteltu + 2,7 HTV lisäkontribuutio).

**Poliisi**

Europolilla on Guest Officer nimikkeellä olevia rikostutkijoita lähetettäväksi laittomien maahanmuuttajien hotspotteihin. Tarkoitus on saada noin 200 poliisimiestä kolmeksi vuodeksi ns. asiantuntijapooliin, josta tullaan lähettämään poliisimiehiä välittömästi koulutuksen (viikko Europolissa, viikko kohdemaassa) jälkeen maahantulijoiden "hotspotteihin" tekemään isäntäjäsenmaan tukena tiedustelua / kuulusteluja tarkoituksena selvittää maahanmuuttajien joukossa mahdollisesti olevia rikollisia (kuten laittoman maahantulon järjestäjiä, terroristeja, heidän tukijoitaan, muita vakavan organisoidun rikollisuuden tekijöitä). Poolissa nyt 116 poliisimiestä eri maista, ja sitä on tarkoitus kasvattaa 200 poliisimieheen. Suomesta Europol otti neljä poliisimiestä pooliinsa. Ensimmäinen rotaatio alkoi Kreikassa koulutuksen jälkeen 15.9.2016. Yksi suomalainen poliisimies sijoittui Lesboksen saarelle 15.9. - 30.11.2016. Toista missiota kootaan lokakuun alussa myös Kreikkaan. Europol viimeistelee sopimusta Italian kanssa 1. rotaatiosta Italian hotspotteihin. Pyrkimys aloittaa syksyn kuluessa.

**Unionin pelastuspalvelumekanismi ja uusi rahoitusvälinen hätäavun antamiseksi unionin sisällä**

Pelastuspalvelumekanismi on edelleen aktivoitu Kreikan osalta, avunpyyntö koskee materiaaliapua (majoituskapasiteetti jne.) Yli 20 maata, ml. Suomi, ovat antaneet materiaaliapua mekanismin kautta. Uusi EU:n rahoitusväline humanitaarisen avun antamiseksi unionin sisällä on otettu käyttöön ja rahoitus ohjataan järjestöjen kautta (UNHCR, Punainen Risti). Ensimmäinen rahoituserä (83 meur) on irrotettu ja apu suunnataan majoitukseen, ruoka-apuun, veteen ja sanitaatioon, psykososiaaliseen tukeen jne.

**3. Maahantulijavirtojen uusimmat suuntaukset**

Frontexin mukaan tulijamäärät ovat laskeneet viime vuodesta. Tammi-lokakuussa 2016 laittomia ulkorajanylityksiä raportoitiin yli 60 % vähemmän kuin vastaavalla ajanjaksolla vuonna 2015. On kuitenkin syytä huomata, että jotkin EU:n ulkorajaosuudet olivat lokakuussa merkittävän huomattavan laittoman maahantulon paineen alla. Keskisen Välimeren reitillä kiinniotettujen laittomien maahantulijoiden lukumäärä oli lokakuussa vuonna 2016 yhteensä 27 470 henkilöä (2015: 8 916). Hukkumistausten määrä Välimerellä on kasvanut ja määrä ylitti jo lokakuun lopussa koko vuoden 2015 tason.

Kun tarkastellaan laittomia ulkorajan ylityksiä tammi-lokakuussa 2016, itäisen Välimeren reitti on ollut suosituin tuloreitti ( yli 177 531 henkilöä). Merkittävää on kuitenkin, että tapauksista 71 % rekisteröitiin tammi-helmikuussa. Sen jälkeen tulijoiden määrä itäisellä reitillä on laskenut vain keskimäärin 3400 tulijaan kuukaudessa. Merkittävin syy on EU-Turkki –julkilausuma, jonka avulla on kyetty puuttumaan ihmissalakuljetukseen, minkä johdosta sekä tulijoiden että kuolonuhrien määrät itäisen Välimeren reitillä ovat merkittävästi vähentyneet.

Varsinaista siirtymää itäisen Välimeren reitiltä muille reitille ei ole laajemmassa mittakaavassa tapahtunut. Edelleen Saksaan ja Itävaltaan saapuu kuitenkin melko paljon turvapaikanhakijoita, mikä merkitsee sitä, että jatkuvasti pyritään löytämään vaihtoehtoisia reittejä pois Turkista. Huolestuttavaa on, että tulijamäärät eivät keskisellä Välimerellä ole laskeneet huolimatta lähestyvästä talvesta ja se myötä huononevista sääolosuhteista.

Keskisellä Välimerellä saapuvien tulijoiden kansallisuudet ovat pysyneet samana eli heidän joukossaan on paljon nigerialaisia, eritrealaisia ja sudanilaisia. Toisaalta on merkkejä, että EU:n toimet ovat vähentäneet Nigerin kautta tulevien määrää ja myös Egypti on myös tehostanut toimiaan lähtöjen estämisessä. Merkillepantavaa on edelleen reitin vaarallisuus eli Libyasta Italiaan kulkee paljon ei-merikelpoisia veneitä ja kuolemantapauksia on enemmän. Kuolemantapausten määrä ylitti jo lokakuun lopussa koko viime vuoden yhteenlasketun määrän. Huolestuttavaa on, että tulijamäärät eivät keskisellä Välimerellä ole laskeneet huolimatta lähestyvästä talvesta ja se myötä huononevista sääolosuhteista.

Tulijamäärät reitillä ovat kasvussa. Viime vuoden lokakuun lukuihin verrattuna tulijamäärä nousi lokakuussa peräti 150 %. Frontexin mukaan tähän on kolme syytä: ensinnäkin pelastusoperaatioiden tapahtuessa entistä lähempänä Libyan rannikkoa merelle lähdetään uhkarohkeammin, toiseksi matkalle halutaan lähteä ennen säiden huononemista talven myötä ja kolmanneksi merimatkalle halutaan lähteä ennen Libyan rannikkovartioston toiminnan odotettua tehostumista. On myös joitain viitteitä siitä, että eräiden kansalaisjärjestöjen toiminta voi toimia vetotekijänä eli niiden suorittamien pelastusoperaatioiden yhteydessä veneet jätetään tuhoamatta, mikä mahdollistaa niiden käyttämisen uudelleen.

Itäisen Välimeren reitillä tulijoita on nyt keskimäärin115 päivässä (hieman alle 1000/viikko) eli tulijoiden määrässä on jonkin verran kasvua. Tämä selittyy ainakin osittain viimeaikoina vallinneilla suotuisilla sääoloilla. Reitillä kulkee eniten syyrialaisia (noin puolet), afgaaneja ja irakilaisia.

Turkista Bulgariaan ulkorajan laittomasti ylittäneiden raportoitu määrä on laskenut. Reittiä on saapunut n. 40 henkilöä/ viikko.

**4. Tilanteesta hotspoteissa Kreikassa ja Italiassa**

Italian ja Kreikan hotspoteissa on edelleen vakavia kapasiteettiongelmia, vaikkakin Italian kohdalla on tapahtunut edistystä. Ns. hotspot-koordinaattoreiden nimittämisen myötä turvallisuustilanteen Kreikan hotspoteissa odotetaan paranevan merkittävästi.

Tällä hetkellä vain noin 30 % EU:n alueelle laittomasti saapuvista saapuu hotspotteihin. Italian olisikin syytä lisätä hotspotteja sekä kehittää liikkuvia hotspotteja. Tällä hetkellä sormenjäljet saadaan otettua 95 %, 100 % olisi päästävä.

Keskeinen haaste EU-Turkki –yhteistyössä on tällä hetkellä palautusten käynnistäminen Kreikasta Turkkiin. Käytännössä kaikki Kreikan saarille yhteistyön käynnistämisen jälkeen saapuneet henkilöt ovat hakeneet turvapaikkaa ja heidän hakemustensa käsittely on ollut erittäin hidasta. Kesän aikana Kreikka on uudistanut valitusjärjestelmäänsä. Viimeisimpien tietojen mukaan Kreikan turvapaikkaviraston tekemistä päätöksistä on tehty 1 013 valitusta. Turvapaikkaviraston tekemät päätökset koskien hakemusten jättämistä käsittelemättä aineellisesti Kreikassa on pääsääntöisesti kumottu valitusasteessa.

Kreikassa oleskelee tällä hetkellä noin 60 000 henkilöä, heistä noin 16 600 saarilla. Se on sijoittanut turvapaikanhakijoita tällä hetkellä 50 vastaanottokeskukseen ja heidät olisi tarkoitus keskittää 39 keskukseen. Haasteena on tuleva talvi ja sääolojen muuttuminen sekä lasten tarpeiden huomioonottaminen. Takaisin Turkkiin heinäkuisen vallankaappausyrityksen jälkeen komennetut turkkilaiset yhteysupseerit ovat palanneet

takaisin Kreikkaan, mutta että heidän lukumääräänsä ja sijoituspaikkoja tullaan tarkastelemaan uudelleen. 98 % laittomista maahantulijoista hakee turvapaikkaa. Kreikka tekee palautuksia Turkkiin keskimäärin kerran viikossa. Kreikan mukaan sisäisiä siirtoja varten valmiina olisi yli 11 000 henkilöä ja Kreikka toivookin että jäsenmaat tekisivät enemmän sitoumuksia.

Italiaan on saapunut yhteensä noin 168 000 turvapaikanhakijaa 9.11.2016 mennessä ja sen vastaanotto- ja rekisteröintikapasiteetti on äärirajoilla. Italia on pyrkinyt kuitenkin koko ajan lisäämään vastaanottokapasiteettiaan.

**EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

-

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

-

**Kansallinen valmistelu**

- EU-ministerivaliokunta 2.12.
- Suuri valiokunta 2.12.

**Eduskuntakäsittely**

- EU-ministerivaliokunta 2.12.
- Suuri valiokunta 2.12.

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

-

**Taloudelliset vaikutukset**

-

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

-

**Asiakirjat**

Ei toistaiseksi tausta-asiakirjaa tiedossa

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Elina Johansson, SM/MMO, p. 050 - 456 0076
Mikko Simola, SM/RO, p. 0295 421 133

## EUTORI-tunnus

**Liitteet**

**Viite**

**Sisäministeriö** PERUSMUISTIO SM2016-00522

PO Puiro Johanna(SM) 24.11.2016

Asia
**EU/OSA; Oikeus- ja sisäasiat neuvosto 8.-9.12.2016; Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta**

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 08.12.2016 - 09.12.2016

**U/E/UTP-tunnus**

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasiat neuvostossa 8.-9.12.2016 on tarkoitus keskustella teemasta terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta kahdesta eri aihekokonaisuudesta. Tässä perusmuistiossa käsitellään Ranskan ja Saksan yhteistä kirjettä lainvalvontaviranomaisten ja sähköisen viestinnän palveluntarjoajien välisestä yhteistyöstä.

## Suomen kanta

Terrorismirikokset ovat vakavia yhteiskunnan ja yksilön turvallisuutta vaarantavia rikoksia, joiden estämiseksi ja selvittämiseksi tarvittavien sähköistä viestintää koskevien tietojen saaminen on mahdollisuuksien mukaan turvattava. Tätä taustaa vasten on tärkeää, että selkeytetään, tehostetaan ja nopeutetaan menettelytapoja, joilla näitä tietoja saadaan palveluntarjoajilta. Suomi pitää hyvänä, että yrityksiä kannustetaan vapaaehtoisesti tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa. Tämänsuuntaisia ovat useat kirjeessä luonnostellut tavoitteet.

On kuitenkin löydettävä tasapaino toisaalta rikostorjunnan tehokkuuden ja toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen, tietosuojan ja valtioiden suvereniteetin kunnioittamisen välillä. Kirjeessä muutamassa paikassa esiin nostettu tietojen salaus (kryptaus) on monitahoinen rikosoikeudellisten menettelyjen ulkopuolelle ulottuva kysymys, joka liittyy kansalaisten, yritysten ja viranomaisten oikeutettuihin tarpeisiin suojata tietonsa, yritysten mahdollisuuteen tarjota tietoturvallisuutta koskevia palveluja, korkeasta tietosuojasta ja tietoturvasta aiheutuvaan kilpailuetuun sekä tietoturvavelvoitteisiin.

Menettelytapojen kehittämisessä ja tehostamisessa on erityistä merkitystä sillä, puututaanko tiedonhankinnalla ja missä määrin perusoikeuksien suojaan. Tältä kannalta sisältötieto, liikennetieto ja tilaajatieto ovat eri asemassa niin, että kaksi ensiksi mainittua liittyvät luottamuksellisen viestinnän suojaan. Kevyempiä menettelytapoja, rajat ylittävä yhteistyö mukaan lukien, voidaan kehittää koskemaan nimenomaan tilaajatietoja.

Yleisesti ottaen rajat ylittävän yhteistyön pitää jatkossakin perustua keskinäisen oikeusavun instrumentteihin, joihin liittyviä menettelyjä tulee nopeuttaa ja tehostaa. Huomioon on otettava suhteellisuusperiaate, joka edellyttää sitä, että tuntuvasti perusoikeuksiin puuttuvia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää vain vakavien rikosten tutkinnassa.

Suomalaisilla teleyrityksillä on kansalliseen lainsäädännön nojalla kattava velvollisuus avustaa viranomaisia rikosten (kuten terrori-isku) selvittämiseksi. Mahdollisia toimia unionin tasolla olisi arvioitava erittäin huolellisesti kansallisesti ottaen huomioon myös unionin perustamissopimukset, eikä asiaan vielä pystytä ottamaan kantaa.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja turvataan Suomen perustuslaissa sekä EU:n perusoikeuskirjassa (tulkinnassa huomioitava unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö (erityisesti nk. Digital Rights Ireland-tuomio)). Sähköisen viestinnän luottamuksellisuudesta säädetään lisäksi unionin erityislainsäädännössä (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi).

Käytännössä Suomi on tyytyväinen poliisin ja palveluntarjoajien väliseen yhteistyöhön. Toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen ja palveluntarjoajat saavat valtavan määrän tietopyyntöjä vuosittain.

Suomi näkee etuja siinä, että jäsenvaltioiden viranomaisten ja palveluntarjoajien välinen yhteistyö viranomaisten toimittamien tietopyyntöjen käsittelemisessä tapahtuu keskitetysti. Tietopyyntöjen keskistetty käsittely, niiden hyvä laatu ja rutiinit käsittelyssä sekä näiden kautta luotu keskinäinen luottamus ovat kriittiset menestystekijät.

**Pääasiallinen sisältö**

Ranskan ja Saksan yhteisessä kirjeessä lainvalvontaviranomaisten ja sähköisen viestinnän palveluntarjoajien välisestä yhteistyöstä korostetaan, että viimeaikaiset terrori-iskut Euroopassa ovat osoittaneet, että sähköisellä viestinnällä on tärkeä rooli terrori-iskujen valmistelussa ja toteuttamisessa. Vihapuhetta, kehotuksia väkivaltaan ja terroritekojen ihannointia julkaistaan laajalti eri sovelluksissa. Toimivaltaisilla viranomaisilla on ylitsepääsemättömiä haasteita pyytäessään palveluntarjoajilta teknistä apua epäiltyjen lähettämien viestin analysointiin.

Ranska ja Saksa nostavat esiin kolme tavoitetta lainvalvontaviranomaisten ja sähköisen viestinnän palveluntarjoajien välisen yhteistyön tehostamiseen.
- Sähköisen viestinnän palveluntarjoajien, erityisesti EU:n ulkopuolelle sijoittuneiden, vastuuseen tulee voida luottaa paremmin. Jokaisella palveluntarjoajalla tulee olla kontaktipiste, joka voi suoraan vastata toimivaltaisten viranomaisten lainmukaisiin pyyntöihin.
- Palveluntarjoajien lainmukaista velvoitetta tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa rikostutkinnassa tulee vahvistaa.
- Palveluntarjoajien tulee nopeuttaa oikeusviranomaisten tekemien pyyntöjen käsittelyä. Lisäksi yhteistyön tulee sallia välitömästi ja pysyvästi sellaiset viestien poistaminen, joilla edistetään terrorismia.

**EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

-

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

-

**Kansallinen valmistelu**

EU ministerivaliokunta 2.12.2016

**Eduskuntakäsittely**

Suuri valiokunta 2.12.2016

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

-

**Taloudelliset vaikutukset**

-

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

-

**Asiakirjat**

14001/16

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Johanna Puiro SM/PO
Janne Kanerva OM
Maija Rönkä LVM
Lars Henriksson KRP
Carl Linderborg KRP

**EUTORI-tunnus**

**Liitteet**

**Viite**

Asia
**EU/OSA; Oikeus- ja sisäasiat neuvosto 8.-9.12.2016; Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta; Palaavat vierastaistelijat**

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 08.12.2016 - 09.12.2016

**U/E/UTP-tunnus**

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasiat neuvostossa 8.-9.12.2016 on tarkoitus keskustella teemasta terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta kahdesta eri teemasta, joista tässä perusmuistiossa käsitellään aihetta palaavat vierastaistelijat. Keskustelun pohjana on EU:n terrorismikoordinaattorin (CTC) tausta-asiakirja, jossa esitellään suosituksia EU:n tuesta jäsenmaille palaavien vierastaistelijoiden ilmiöön vastaamisessa.

## Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä, että palaavien vierastaistelijoiden ilmiöstä keskustellaan EU-tasolla kaikkien jäsenmaiden kesken. On hyvä kartoittaa olemassa olevat EU-välineet, joita voidaan hyödyntää ja tarvittaessa kehittää tämän ilmiön seurauksiin vastaamisessa. Lisäksi on hyödyllistä, että jäsenvaltiot vaihtavat tietoa käytänteistä, joita niissä on kehitetty tähän ilmiöön vastaamiseksi. Suomessa sisäministeriön johdolla on vireillä valmistelutyö, jolla pyritään luomaan toimintamalli, jolla vähennetään taistelualueelta palaajiin liittyvää väkivallan ja radikalisoitumisen riskiä tunnistamalla palaajat sekä selvittämällä rikosprosessin käynnistämisen edellytykset ja ohjaamalla palaajat moniammatillisen toiminnan kautta palvelujen piiriin.

Suomi korostaa perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen merkitystä konfliktialueilta palaaviin vierastaistelijoihin ja muihin henkilöihin kohdistuvissa toimenpiteissä.

Viime vuosien aikana EU:n laajuisten tietojärjestelmien ja tiedon tehokas hyödyntäminen on noussut esille erityisesti terrori-iskujen sekä maahanmuuttokriisin seurauksena. Tässä keskustelussa on tärkeää ottaa huomioon myös palaavia vierastaistelijoita koskevat kysymykset. Suomi osallistuu aktiivisesti korkean tason tiedonvaihtotyöryhmän (HLEG) työhön. Suomi pitää tärkeänä, että työryhmässä EU-tason tietojärjestelmiin ja tiedonvaihtoon liittyviä kysymyksiä käsiteltäisiin ennakkoluulottomasti ja ratkaisukeskeisesti.

CTC:n tausta-asiakirjassa nostetaan esiin Schengenin tietojärjestelmän (SIS) hyödyntäminen palaavien vierastaistelijoiden yhteydessä. Suomi pitää tärkeänä SIS:n

täysimääräistä hyödyntämistä. Suomi kannustaa ns. vierastaistelijoiden systemaattiseen syöttämiseen SIS-järjestelmään, tiedonvaihdon tiekartan periaatteiden mukaisesti eli säilyttäen toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuden operatiiviseen harkintaan kuulutusten syöttämisessä. Suomen näkemyksen mukaan Schengenin tietojärjestelmän oikeusperustaa muutettaessa voitaisiin selvittää mahdollisuutta kehittää SIS-järjestelmää siihen suuntaan, että terrorismin torjunnan tiedusteluvaiheesta vastaavat viranomaiset voisivat vielä paremmin ja tehokkaammin hyödyntää SIS-järjestelmää kohdehenkilöidensä liikkeiden seurannassa. Suomi tukee komission työtä etsiä keinoja eri tietojärjestelmien yhteentoimivuuden (interoperability) lisäämiseksi.

CTC korostaan tausta-asiakirjassa tietojenvaihtoa koskevan tiekartan täytäntöönpanoa. Kyseistä tiekarttaa koskevissa keskusteluissa Suomen kantana on ollut, että Suomi suhtautuu myönteisesti tähän tiekarttaan siinä mainittuine aikatauluineen mutta katsoo, että jotkut tiekartan ehdotukset edellyttävät vielä lisäpohdintaa.

Suomi kannattaa CTC:n näkemystä siitä, että jäsenvaltioiden tulee toimittaa tehokkaasti tietoja Europoliin ja CTG:lle (Counter-Terrorism Group) ja rikosprosessien osalta Europolin lisäksi myös Eurojustille näiden mandaatteihin kuuluvissa asioissa. Suomi pitää EU-jäsenvaltioiden sekä Norjan ja Sveitsin turvallisuus- ja tiedustelupalvelujen CTG-terrorismintorjuntayhteistyötä ensiarvoisen tärkeänä, ja tämä jäsenvaltioiden kansalliseen turvallisuuteen liittyvä tiedustelutiedonvaihto on erittäin tehokasta, avointa ja toimivaa.

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa palaaviin vierastaistelijoihin liittyen on tärkeää. Vierastaistelijoiden tai sellaisiksi pyrkivien määrä on haasteena sekä Suomen että Turkin ja muiden kolmansien maiden turvallisuusviranomaisille. Suomi tukee EU-tason yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

Suomi ei kannata sitä, että terrorismin ilmiantamisesta tulisi myöntää alempia rangaistuksia tai muita vastaavia etuja. Tätä eivät edellytä terrorismirikoksia koskeva vuoden 2002 puitepäätös eikä nyt viimeisteltävänä oleva sen korvaava direktiivi.

Parhaillaan viimeisteltävällä terrorismirikoksia koskevalla direktiivillä harmonisoidaan jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöä, mikä on omiaan johtamaan samanlaisten tapausten, kuten konfliktialueilta palaavien naisten ja lasten, yhdenmukaisempaan arviointiin unionin alueella. Tietojenvaihto myös konfliktialueelta palaaviin naisiin ja lapsiin kohdistuvista parhaista käytänteistä on tärkeää.

**Pääasiallinen sisältö**

Keskustelun pohjana olevassa EU:n terrorismikoordinaattorin (CTC) asiakirjassa nostetaan esiin eri osa-alueita, joissa EU voisi tukea jäsenvaltioita liittyen palaavia vierastaistelijoita koskevaan ilmiöön.

Tietojenvaihto palaavista vierastaistelijoista on tärkeää ja erityisesti SIS II:n käyttöä korostetaan ja tarvetta määritellä tiettyjä siihen liittyviä käytänteitä. Tietoja tulisi jakaa laajalti myös Europolin ja CTG:n kautta. Lisäksi palaajia koskevista rikostutkinnoista tulisi jakaa systemaattisesti tietoa Europolille ja syyttämistoimenpiteistä ja tuomioista tulisi toimittaa systemaattisesti tietoa Eurojustille. Myös USAn kanssa tehtävää yhteistyötä tulisi tehostaa.

Yhteistyö 3. maiden kanssa on tärkeää. Korostuneessa asemassa on Turkki. Näissä maissa voidaan hyödyntää EU-delegaatioiden asiantuntijoita. Relevanteissa maissa tulee vahvistaa EU:n ja kyseisen maan välistä terrorismintorjuntadialogia.

Jäsenvaltioissa tulisi laatia uhka-arviotyökaluja ja kuntoutusohjelmia palaajien varalta. Jäsenmaat voisivat hyödyntää näissä asioissa toistensa parhaita käytänteitä ja RAN-verkosto voisi toimia tässä jäsenmaiden tukena.

Strategisen viestinnän suunnittelussa jäsenmaat voivat hyödyntää EU:n strategisen viestinnän verkoston asiantuntemusta (EU's European Strategic Communications Network, entinen SSCAT).

CTC ehdottaa myös, että EU:ssa keskusteltaisiin ns. tiedonantajia koskevasta lähestymistavasta ja mahdollisesta jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä.

Sellaisten tapausten osalta, joissa naiset ja lapset matkustavat konfliktialueille ja tukevat terroristisia vierastaistelijoita, jäsenvaltioilla on vaikeuksia arvioida, onko kysymyksessä rikos. CTC kannustaa jäsenmaita vaihtamaan tietoa rikosoikeudellisista seuraamuksista.

**EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

-

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

-

**Kansallinen valmistelu**

EU ministerivaliokunta 2.12.2016

**Eduskuntakäsittely**

Suuri valiokunta 2.12.2016

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

-

**Taloudelliset vaikutukset**

-

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

-

**Asiakirjat**

EU terrorismikoordinaattorin tausta-asiakirja 14799/16

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Johanna Puiro SM/PO, 050 456 0056

Janne Kanerva OM
Hannele Taavila SM
Tarja Mankkinen SM
Anna Esko UM
Hannu Kautto KRP
Tiina Piipponen Supo

**EUTORI-tunnus**

**Liitteet**

**Viite**

**Sisäministeriö** PERUSMUISTIO SM2016-00525

PEO Parko Veera(SM) 24.11.2016

Asia
**EU/OSA; Terrori-iskujen jälkiseuraukset; Pelastustoimen varautumisen ja valmiuden vahvistaminen sekä ensihoito- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön lisääminen**

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 08.12.2016 - 09.12.2016

**U/E/UTP-tunnus**

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Asia on OSA -neuvoston agendalla, aiemmin pj Slovakia on indikoinut, että aihe olisi esillä ministerien lounaalla. Asiaa ei ole käsitelty lainkaan työryhmätasolla, vaan pj:n tausta-asiakirja on tuotu suoraan Coreperiin. Aihepiiristä on keskusteltu pj:n aloitteesta kuluvan vuoden aikana EU-maiden pelastusylijohtajien ja asiantuntijoiden kesken.

Puheenjohtaja on valmistellut seuraavat kysymykset ministeritason keskustelua varten:

- Miten voimme oppia toistemme kokemuksista, jakaa parhaita käytäntöjä ja innovatiivisia lähestymistapoja systemaattisesti sekä tukea synergioita eri sektoreiden välillä (pelastuspalvelu, turvallisuusviranomaiset/poliisi, lääkintä)?

- Mitä voimme oppia viimeaikaisista terrori-iskuista väestölle viestimisen näkökulmasta, tavoitteena parantaa kansalaisten tietoisuutta henkeä uhkaavissa tilanteissa toimimisesta sekä varmistaa tehokas kriisiviestintä itse kriisitilanteessa?

Pj:n tausta-asiakirjassa ehdotetaan, että työtä jatketaan ministereiden keskustelun perusteella ja pj raportoi edistymisestä säännöllisesti neuvostolle.

## Suomen kanta

Suomi pitää hyvänä, että aihepiiristä keskustellaan ministerien kesken.

EU:n jäsenvaltioilla on käytössään useita hälytysmekanismeja sekä yhteistyöhön tai yhteisvastuullisuuteen perustuvia järjestelyjä vakavien häiriö- ja kriisitilanteiden kuten terrori-iskutilanteiden hallintaan. Suomi katsoo, että olennaista on käyttää eri välineitä koordinoidusti ja tehokkaasti.

Viranomaisten välinen saumaton yhteistyö on avainasemassa terrorismin jälkiseurausten ja muidenkin suuronnettomuustilanteiden hoidossa. Suomessa esimerkki tällaisesta yhteistyöstä on ns. auttamisen ketju: hätäkeskusjärjestelmä, jossa poliisi, pelastustoimi ja sosiaali- ja terveydenhoitoviranomaiset toimivat integroidusti yhdessä. Toinen esimerkki on yhteinen viranomaisten radiopuhelinverkko (Virve), joka mahdollistaa keskinäisen

tiedonvaihdon tilanteen aikana. Tulevaisuudessa viranomaisilla tulee olemaan käytössä myös yhteinen kenttäjärjestelmä. Lisäksi yhteistyötä tehdään varautumisen näkökulmasta paikallisella, alueellisella ja valtion tasolla.

Toimivalla yhteistyöllä ja riittävällä viranomaiskapasiteetilla on suuri merkitys terrori-iskujen kaltaisissa harvinaisissa, laaja-alaisissa tilanteissa. Poikkihallinnollisia yhteisharjoituksia tarvitaan sekä kansallisella että EU-tasolla.

On varmistettava, että kansallinen lainsäädäntö ja virka-apusäännökset mahdollistavat viranomaisten välisen tehokkaan toiminnan. Erityisesti tietojenvaihto kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden kesken on olennaista erityisesti terrorismin ennalta estämisessä.  Suomessa terrorismintorjunta perustuu kaikkien turvallisuusviranomaisten lisäksi muiden viranomaisten ja laajemminkin yhteiskunnan eri osapuolten tiiviiseen, jatkuvaan ja johdonmukaiseen yhteistyöhön.

Unionin pelastuspalvelumekanismi kattaa terrorismitilanteiden jälkitoimet. Pelastustoimen toimintamalleja ja mekanismeja voidaan hyödyntää ko. tilanteissa (ml. yhteisvastuulausekkeen kattamat tilanteet). Suomi tukee komission työtä Euroopan tason valmiuspuutteiden kartoituksessa. Vaativien palovammapotilaiden hoito on esimerkki tilanteesta, jossa EU-tason varautumissuunnitelmien laatimisella on selvä lisäarvo

Synergiaa on saatavissa myös osaamista kehittämällä: Suomessa esimerkiksi pelastajilla on myös ensihoitajan koulutus. Yhteistyöllä tutkimuksen ja elinkeinoelämän kanssa voidaan kehittää varautumista palvelevia innovaatioita.Kansalaisten rooli tulisi huomioida varautumisessa tulevaisuudessa paremmin. Tällä osa-alueella on paljon kehitettävää ja digitaalisen toimintaympäristön mahdollisuuksia tulisi hyödyntää. Suomessa viranomaiset tekevät tiiviisti yhteistyötä järjestöjen kanssa. Kunnat ovat tehneet sopimuksia vapaaehtoistoimijoiden kanssa ja niitä hyödynnetään häiriötilanteissa.

Kriisiviestinnässä keskeistä on oikea-aikainen ja tehokas viranomaisviestintä sekä tilanteisiin varautuminen erityisesti harjoitusten avulla.

**Pääasiallinen sisältö**

Puheenjohtajan tausta-asiakirjassa todetaan, että viimeaikaiset jäsenmaissa tapahtuneet terrori-iskut ovat osoittaneet, että ko. tilanteisiin vastaamisessa tarvitaan enemmän yhteistyötä eri toimijoiden, erityisesti pelastustoimen ja terveydenhuollon sekä turvallisuusviranomaisten välillä. On todennäköistä, että terrori-iskut aiheuttavat suuren määrän uhreja, jotka tarvitsevat erityisosaamista vaativaa hoitoa, toisen maan kansalaisia varten saatetaan joutua järjestämään lääkinnällisiä evakuointeja jne.

EU-tasolla on olemassa useita mekanismeja yhteistyötä varten. Terrori-iskujen jälkiseurauksiin liittyvät toimet sisältyvät unionin pelastuspalvelumekanismin soveltamisalaan. Mekanismiin sisältyvät jäsenmaiden komission käyttöön ennakkoon sitomat avustusjoukot, eurooppalaiset hätäapuvalmiudet (ns. voluntary pool), joita voidaan lähettää toisen jäsenmaan pyynnöstä avuksi nopealla aikataululla. Komissio on perustanut hätäapuvalmiuksien yhteyteen myös eurooppalaiset lääkinnälliset joukot (European Medical Corps), joihin Suomi on sitoutunut teknisen avun ja tuen pelastusmuodostelmalla.

Asiasta, erityisesti Ranskan ja Belgian kokemuksista viimeaikaisista terrori-iskuista, on kuluvan vuoden aikana keskusteltu asiantuntijatasolla (EU-pelastusylijohtajakokoukset, workshop).

EU:n terrorisminvastaisessa strategiassa määritellään ne turvallisuuden painopisteet, jotka jäsenmaiden on otettava huomioon terrorisminvastaisissa toimissaan. Strategiassa on neljä linjaa (prevent, protect, pursue, respond). EU-strategia on vuodelta 2005 ja Suomi on toivonut sen päivittämistä. Myös Suomen terrorisminvastainen strategia on laadittu EU:n strategian neljän linjauksen pohjalta.

Suomen poliisi on osallistunut EU-maiden (Ranska ja Belgia) järjestämiin jälkipurkutilaisuuksiin, joissa on käyty läpi viimeaikaisia terrori-iskuja ja jaettu parhaita käytäntöjä jäsenmaiden kesken.

**EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

-

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

-

**Kansallinen valmistelu**

EU-ministerivaliokunta 2.12.

**Eduskuntakäsittely**

Suuri valiokunta 2.12.

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

-

**Taloudelliset vaikutukset**

-

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Asiaa ei ole valmisteltu lainkaan työryhmätasolla.

**Asiakirjat**

14396/16 PROCIV 77 JAI 943

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Veera Parko, SM, p. 0405577611
Hannele Taavila, SM
Tove Ruokoja, STM

**EUTORI-tunnus**

**Liitteet**

**Viite**

LIITTEET

Asiasanat

**Hoitaa**

Tiedoksi