Oikeusministeriö, Sisäministeriö MINVA OM2018-00345

LAVO Aittoniemi Eeva(OM), Lahtinen Päivi(OM), Rytkönen Riikka(SM) 03.10.2018

JULKINEN

Viite

Asia
OIKEUS- JA SISÄASIOIDEN NEUVOSTO 11.-12.10.2018 LUXEMBURG

Suomea neuvoston kokouksessa edustavat oikeusministeri Häkkänen ja sisäministeri Mykkänen.

Oikeusministerit hyväksyvät neuvoston yleisnäkemyksen **maksukyvyttömyysdirektiivistä**. Suomi on tyytyväinen neuvottelutulokseen.

Neuvostossa jatketaan **sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa** koskevan säädöspaketin valmistelua. Kokouksessa käsiteltävän kysymyksen osalta palveluntarjoajille on Suomen mielestä ehdotettu liian laajaa vastuuta oikeudellisesta harkinnasta. Palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisen roolia tulee merkittävästi vahvistaa. Neuvosto saa myös tilannekatsauksen **Euroopan syyttäjänviraston** perustamisen etenemisestä.

Neuvosto hyväksyy tärkeät päätelmät **EU:n perusoikeuskirjasta** ja käy keskustelua ajankohtaisista perusoikeusasioista. EU:n yhteisiin arvoihin liittyy myös keskustelu **jäsenvaltioiden välisen luottamuksen vahvistamisesta**, jotta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamista rikosasioissa voidaan kehittää. Neuvostossa voi olla esillä myös komission uudet avaukset **vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien turvaamisesta**. Asiasta valmistellaan parhaillaan valtioneuvoston E-kirjettä ja U-kirjelmää.

Sisäministerit käyvät keskustelun 12.9.2018 annetusta **eurooppalaista raja- ja merivartiostoa** koskevasta asetusehdotuksesta. Kannanmuodostus ehdotukseen on vielä kesken ja asiasta valmistellaan U-kirjelmää. Yleisellä tasolla Suomi katsoo, että unionin ulkorajavalvontaa on edelleen tehostettava. Ensisijainen vastuu ulkorajavalvonnasta kuuluu jäsenvaltioille, jotka vastaavat omien ulkorajaosuuksiensa turvallisuudesta. Frontexilla on keskeinen rooli unionin ulkorajavalvonnan tukemisessa ja Schengen-alueen toimivuuden varmistamisessa.

Toisena pääaiheena on **paluudirektiivin uudistaminen**, jonka osalta käydään keskustelu komission 12.9.2018 antamasta ehdotuksesta. Ehdotuksesta valmistellaan U-kirjelmää. Palauttamispolitiikka on keskeinen osa EU:n yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa ja sen tehostaminen on keskeinen tavoite.

Lisäksi ministerit käyvät periaatekeskustelun **sisäasioiden rahastoja** koskevista asetusehdotuksista ja saavat tilannekatsauksen **Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista ja uudelleensijoittamista** koskevien ehdotusten käsittelystä. Lounaalla jatketaan keskustelua ajankohtaisesta **muuttoliiketilanteesta**.

Asialista:

TORSTAI 11. LOKAKUUTA 2018 (klo 10.30)

OIKEUSASIAT

Esityslistan hyväksyminen

(mahd.) A-kohtien hyväksyminen
a) Muiden kuin lainsäädäntöasioiden luettelo
b) Lainsäädäntöasioiden luettelo (Euroopan unionista tehdyn sopimu mukainen julkinen käsittely)

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

Direktiivi maksukyvyttömyydestä, uudelleenjärjestelystä ja uudesta mahdollisuudesta
Yleisnäkemys **(SIVU 5)**

Sähköinen todistusaineisto **(SIVU 10)**
a) Asetus sähköistä todistusaineistoa koskevista esittämis- ja säilyttämismääräyksistä
b) Direktiivi oikeudellisista edustajista todistusaineiston keräämiseksi
Periaatekeskustelu

Muut asiat
– Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

Muut kuin lainsäädäntöasiat

Perusoikeudet **(SIVU 16)**
a) Keskustelu Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) johtajan kanssa
b) Päätelmät EU:n perusoikeuskirjan soveltamisesta vuonna 2017
Hyväksyminen

EPPO-asetus: täytäntöönpano **(SIVU 20)**
Tilannekatsaus

Vastavuoroinen tunnustaminen rikosasioissa – Keskinäisen luottamuksen lisääminen – Jatkotoimet
Keskustelu **(SIVU 23)**

(mahd.) Vapaiden ja rehellisten vaalien varmistaminen ja suojaaminen henkilötietojen väärinkäytöltä ja kyberhäiriöiltä **(SIVU 27)**
Periaatekeskustelu

Muut asiat
– Oikeus- ja sisäasioita käsittelevä EU:n ja Länsi-Balkanin alueen ministerifoorumi (Tirana 4.–5. lokakuuta 2018)
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

PERJANTAI 12. LOKAKUUTA 2018 (klo 9.30)

SISÄASIAT

Lainsäädäntökäsittelyt

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

Komission ehdotukset monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä[1] **(SIVU 33)**
a) Asetus turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta
b) Asetus rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi
c) Asetus sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta
Periaatekeskustelu

Asetus eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen muuttamisesta **(SIVU 44)**
Periaatekeskustelu

Palauttamisdirektiivi (uudelleenlaatiminen) **(SIVU 47)**
Periaatekeskustelu

Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus ja uudelleensijoittaminen **(SIVU 52)**
a) Dublin-asetus
b) Direktiivi vastaanotto-olosuhteista
c) Asetus aseman määrittelystä
d) Turvapaikkamenettelyasetus
e) Eurodac-asetus
f) Asetus EU:n turvapaikkavirastosta
g) Asetus uudelleensijoittamiskehyksestä
Tilanneselvitys

Muut asiat
– Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

Muut kuin lainsäädäntöasiat

Muuttoliike: Tilannekatsaus **(SIVU 57)**
Keskustelu

Muut asiat
– Wienin prosessi: Tilanneselvitys ja tulevaisuudennäkymät
– Konferenssi turvallisuudesta ja muuttoliikkeestä – Kumppanuus ja selviytymiskyky (Wien, 13.–14. syyskuuta 2018)
– Oikeus- ja sisäasioita käsittelevä EU:n ja Länsi-Balkanin alueen ministerifoorumi (Tirana 4.–5. lokakuuta 2018)
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia
– Laillinen muuttoliike
Komission tiedotusasia

Neuvoston istunnon yhteydessä:

SEKAKOMITEAN kokous (PERJANTAI 12. LOKAKUUTA 2018 – klo 9.30)

Asetus eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen muuttamisesta
Periaatekeskustelu

Palauttamisdirektiivi (uudelleenlaatiminen)
Periaatekeskustelu

Komission ehdotukset monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä

b) Asetus rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi
Periaatekeskustelu

Muut asiat

– Käsiteltävänä olevat säädösehdotukset
Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

Asia
EU/OSA; maksukyvyttömyysdirektiivi

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus
U 13/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajan tarkoituksena on saavuttaa koko direktiiviehdotuksesta poliittinen yhteisymmärrys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 11.-12.10.2018. Direktiiviehdotuksen III–V lukujen artiklatekstistä saavutettiin osittainen poliittinen yhteisymmärrys oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 4.6.2018.

Euroopan parlamentissa JURI-valiokunta on äänestänyt raportista 2.7.2018. Trilogineuvottelut EP:n kanssa alkavat, kun neuvosto on saavuttanut direktiivistä poliittisen yhteisymmärryksen.

Suomen kanta

Suomi pitää puheenjohtajan kompromissiehdotusta hyvänä ja voi hyväksyä sen pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Neuvottelujen tuloksena ehdotetuissa säännöksissä on riittävästi kansallista liikkumavaraa ja niissä on saavutettu sopiva tasapaino velallisen ja velkojien oikeuksien välille.

Jäsenvaltiot saavat esimerkiksi rajoittaa yrityssaneeraukseen pääsyn elinkelpoisiin yrityksiin, mikä vähentää menettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia merkittävästi. Jäsenvaltiot saavat pitkälti itse valita, kuinka suuri rooli tuomioistuimille ja selvittäjille saneerauksessa annetaan. Saneerausmenettelyn ajaksi myönnettävää täytäntöönpanotoimien keskeytystä (rauhoitusaika) koskeva sääntely on säilynyt melko yksityiskohtaisena, mutta sääntely on sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän kanssa. Niin ikään saneerausohjelman vahvistamista ja takaisinsaantia koskeva sääntely on neuvotteluissa tehtyjen muutosten johdosta sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän kanssa. Lisäksi kompromissiehdotus jättää riittävästi liikkumavaraa yrityssaneeraus- ja yhtiöoikeuden rajapinnan arviointiin ja kehittämiseen.

Pääasiallinen sisältö

Direktiivi sisältää kolme pääkokonaisuutta: yritysten saneeraaminen (II luku, 4–18 artiklat), konkurssin tehneiden yrittäjien vapauttaminen heille jääneestä velkavastuusta (III luku, 19–23 artiklat) sekä kaikkien maksukyvyttömyysmenettelyjen tehokkuutta edistävät ja tilastotietojen keräämistä koskevat toimenpiteet (IV–V luvut, 24–30 artiklat).

Komissio pyrkii ehdotuksellaan muun muassa vähentämään rajat ylittävien investointien esteitä sekä edistämään elinkelpoisen liiketoiminnan jatkumista saneerauksen avulla ja konkurssin tehneiden yrittäjien pääsyä uuteen alkuun veloista vapauttamisen avulla.

Kompromissiehdotuksen 3 artiklan mukaan käytössä tulisi olla liiketoiminnan huonosta kehityksestä varoittavia mekanismeja (early warning tools) sekä niitä koskevaa tietoa.

Jäsenvaltioiden olisi ehdotuksen 4 artiklan mukaan varmistettava, että käytössä on yksi tai useampi konkurssien välttämiseen tähtäävä menettely, jossa velallista voidaan maksukyvyttömyyden uhatessa saneerata. Jäsenvaltio voi asettaa velallisyrityksen elinkelpoisuuden edellytykseksi menettelyyn pääsylle. Jäsenvaltiolla on oikeus rajoittaa tuomioistuinten mukanaoloa siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Ehdotuksen 5 artiklan mukaan velallisen tulisi menettelyn kuluessakin voida ainakin osittain säilyttää määräysvalta varoihinsa ja hoitaa yrityksen päivittäisiä asioita. Selvittäjän määräämistä ei tulisi edellyttää kaikissa tapauksissa. Toisaalta jäsenvaltiot voivat aina edellyttää selvittäjän määräämistä tietyissä kansallisen oikeuden mukaan määrittyvissä tilanteissa.

Kompromissiehdotuksen 6 artiklassa annetaan yksityiskohtaisia säännöksiä saneerausmenettelyn ajaksi myönnettävästä täytäntöönpanotoimien keskeytyksestä. Keskeytys tulisi myöntää velalliselle, joka neuvottelee saneerauksesta velkojiensa kanssa. Keskeytys voidaan jättää myöntämättä, jos sitä ei voida pitää neuvottelutavoitteeseen nähden perusteltuna. Johdanto-osan mukaan jäsenvaltioille sallitaan tässä suhteessa liikkumavaraa esimerkiksi taloudellisen rikollisuuden tapauksessa. Keskeytys saisi kestää enintään neljä kuukautta, mutta sitä voitaisiin pidentää tietyin edellytyksin enintään 12 kuukauteen asti. Jäsenvaltioilla on oikeus olla soveltamatta 12 kuukauden enimmäisaikaa, jos ne säätävät siitä, että saneerausohjelmaehdotus on toimitettava tuomioistuimeen vahvistamista varten enintään kahdeksan kuukauden kuluessa täytäntöönpanotoimien keskeytyksen alkamisesta. Jäsenvaltio saa rajata pois keskeytyksen piiristä yksittäisiä saatavia tai saatavien kategorioita. Tätä rajausoikeutta ei ole saatavien luonteen perusteella mitenkään rajoitettu, mutta edellytyksenä on, että 1) rajaus on asianmukaisesti perusteltu ja että 2) lisäksi a) rajaus joko ei todennäköisesti vaarantaisi yrityksen saneeraamista tai b) rajauksen myöntämättä jättäminen merkitsisi velkojille kohtuutonta haittaa. Lisäksi jäsenvaltio voi säätää, ettei keskeytys vaikuta lainkaan nettoutusjärjestelyihin eikä velkojan mahdollisuuksiin vaatia suoritusta takaajalta tai vierasvelkapantin antajalta. Direktiivin 7 artiklassa säädettäisiin keskeytyksen seurauksista ja vaikutuksista mm. velallisen sopimuksiin.

Direktiivin 8 artiklaan sisältyisi säännökset saneerausohjelmien vähimmäissisällöstä ja niiden valmistelua helpottavien tarkistuslistojen tarjoamisesta. Ehdotuksen 9–11 artiklassa annettaisiin säännökset saneerausohjelmasta äänestämisestä ja sen vahvistamisesta. Jäsenvaltiot saavat päättää äänestysryhmien muodostamisesta varsin vapaasti. Jäsenvaltiot voivat asettaa saneerausohjelman vahvistamiselle muitakin kuin direktiivissä mainittuja edellytyksiä ja säätää, että vahvistaminen tapahtuu kaikissa tapauksissa tuomioistuimessa. Silloin, kun kaikissa velkojaryhmissä ei ole saavutettu tarvittavaa enemmistöä, saneerausohjelma voidaan vahvistaa 11 artiklan mukaisessa ryhmäpakkovahvistuksessa. Kompromissiehdotuksen 12 artiklassa on säännös siitä, etteivät osakkeenomistajat saa kohtuuttomasti estää saneerausohjelman hyväksymistä, vahvistamista tai täytäntöönpanoa, ja 13 artiklaan sisältyy säännökset eräistä arvonmäärityksistä. Ehdotuksen 14–15 artiklat koskevat saneerausohjelman vahvistamisen vaikutuksia ja muutoksenhakua.

Ehdotetun 16 artiklan mukaan uuden rahoituksen sekä menettelyn aikaisen välirahoituksen myöntämistä tulisi suojata myöhempiä takaisinsaantikanteita vastaan. Vastaavasti 17 artiklan mukaan tulisi suojata takaisinsaannilta eräitä kohtuullisia ja välttämättömiä liiketoimia. Mainitun kaltaiset liiketoimet ja rahoitus saavat kompromissiversiossa suojaa ainoastaan sellaista takaisinsaantia vastaan, joka perustuisi yksinomaan haitan aiheutumiseen muille velkojille. Ehdotus ei siten rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuuksia säätää takaisinsaannista millä tahansa muulla perusteella, esimerkiksi moitittavan menettelyn tai oikeustoimen osapuolten läheisen suhteen perustella. Kompromissiehdotus sisältää myös eräitä muita kansallista liikkumavaraa lisääviä elementtejä.

Alkuperäiseen direktiiviehdotukseen sisältänyt 18 artikla koskien yhtiön johdon velvollisuuksia on poistettu neuvottelujen kuluessa.

Kompromissiehdotuksen III jaksoon sisältyvät 19–23 artiklat koskevat konkurssin tehneille yrittäjille annettavaa uutta mahdollisuutta. Heidän tulisi 20 artiklan mukaan voida vapautua veloistaan lähtökohtaisesti kolmen vuoden kuluessa joko konkurssiin asettamisesta tai maksuohjelman suorittamisen alkamisesta. Jäsenvaltio voisi valita, toteuttaako se veloista vapautumisen konkurssimenettelyn yhteydessä vai perustuen erilliseen maksuohjelmaan. Jäsenvaltioilla olisi 22 artiklan mukaan oikeus rajoittaa velkajärjestelyyn pääsyä tai pidentää maksuohjelman kestoa mm. tilanteissa, joissa velallinen on menetellyt vilpillisesti tai joissa rajoittaminen on välttämätöntä velkojan ja velallisen oikeuksien tasapainon takaamiseksi esimerkiksi suojaa tarvitsevan yksityisvelkojan tapauksessa. Jäsenvaltio saa valintansa mukaan jättää veloista vapauttamisen ulkopuolelle esimerkiksi vakuusvelat, elatusvelat sekä vahingonkorvausvelat.

Ehdotuksen 21 artiklan mukaan, kun velallinen vapautetaan direktiivin mukaisesti veloista, yksinomaan maksukyvyttömyyteen perustuva kielto harjoittaa ammattia tai liiketoimintaa olisi poistettava automaattisesti viimeistään maksuohjelman tultua suoritetuksi. Tästä saataisiin kuitenkin 22 artiklan mukaan poiketa, jos velallisen ammattia koskevat erityiset eettiset vaatimukset tai velallinen työskentelee varainhoitoalalla. Direktiivi ei vaikuta kieltoihin, jotka tuomioistuin määrää rikosprosessissa tai muutoin sellaisella perusteella, joka ei liity puhtaasti maksukyvyttömyyteen.

Ehdotetun 23 artiklan mukaan yrittäjän liike- tai ammattitoiminnasta johtuvat velat ja siihen liittymättömät henkilökohtaiset velat tulisi käsitellä samassa menettelyssä tai ainakin niitä koskevia erillisiä menettelyjä tulisi koordinoida siten, että direktiivin edellyttämä veloista vapautuminen olisi mahdollista.

Ehdotuksen 24–27 artikloissa käsitellään toimenpiteitä, joiden tavoitteena on edistää maksukyvyttömyysmenettelyiden tehokkuutta mm. varmistamalla tuomareiden ja selvittäjien riittävä koulutus ja asiantuntemus sekä selvittäjien valinnan avoimuus ja heidän toimiensa valvonta. Ehdotuksen 28 artikla koskee sähköisen asioinnin edistämistä.

Ehdotuksen 29 artikla sisältää yksityiskohtaiset säännökset maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevista tilastotiedoista, joita jäsenvaltioiden olisi kerättävä ja toimitettava komissiolle. Komissiota avustaisi 30 artiklassa tarkoitettu neuvoa-antava komitea.

Direktiivin 31 artiklassa säädettäisiin muusta EU-lainsäädännöstä, johon direktiivillä ei olisi vaikutusta. Tällaista lainsäädäntöä olisivat eräät rahoitusalan säädökset ja työntekijöiden oikeuksia koskevat direktiivit.

Ehdotuksen 32 artiklalla lisättäisiin yhtiöoikeudelliseen direktiiviin 2017/1132/EU säännös, jonka perusteella jäsenvaltioiden olisi poikettava tietyistä kyseisen direktiivin artikloista tehokkaan saneerausmenettelyn toteuttamisen edellyttämässä laajuudessa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevaan 53 artiklaan ja sisämarkkinoiden toimintaa koskevaan 114 artiklaan.

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa JURI-valiokunta on äänestänyt raportista 2.7.2018. Trilogineuvottelut EP:n kanssa alkavat, kun neuvosto on saavuttanut direktiivistä poliittisen yhteisymmärryksen.

Kansallinen valmistelu

U-kirjelmä on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaostossa (EU-35) ja Rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaostossa (EU-10) sekä EU-ministerivaliokunnassa 1.2.2017. U-jatkokirje on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaostossa (EU-35).

Komission direktiiviehdotus oli ennen U-kirjelmän antamista myös lausuntokierroksella. OM:n lisäksi VM on osallistunut joihinkin neuvoston työryhmän kokouksiin.

Eduskuntakäsittely

LaVL 5/2017 vp; TaVL 13/2017 vp; SuV 31.3.2017 / SuVEK 33/2017 vp. U-jatkokirje on toimitettu eduskuntaan 27.9.2018.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotuksen mukainen direktiivi tarkoittaisi muutoksia yrityksen saneerausta koskevaan lainsäädäntöön ja sen johdosta olisi lisäksi muutettava joiltain osin mm. yksityishenkilön velkajärjestelystä annettua lakia (57/1993) sekä arvioitava elinkeinolainsäädännössä esiintyviä, aiempaan konkurssiin liittyviä kieltoja, jotka estävät uuden liiketoiminnan aloittamisen.

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

Taloudelliset vaikutukset

Komissio arvioi ehdotuksessaan, että maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen harmonisoinnilla voidaan muun muassa vähentää rajat ylittävien investointien esteitä, pienentää riskiarviointien kustannuksia, edistää elinkelpoisen liiketoiminnan jatkumista sekä edistää yritystoimintaa mahdollistamalla yrittäjien pääsy uuteen alkuun aiempaa

useammin ja nopeammin. Lisäksi se arvioi ehdotuksen parantavan velkojen takaisinmaksuastetta ja pienentävän järjestämättömien luottojen ongelmaa. Komissio on julkaissut ehdotuksensa yhteydessä erillisen vaikutusarvioinnin (SWD (2016) 358 lopullinen).

Ehdotuksen 29 artikla sisältää velvollisuuden kerätä runsaasti erilaista tilastotietoa maksukyvyttömyysmenettelyistä. Vaadittua tietosisältöä on neuvottelujen aikana rajoitettu kohtuulliseksi, mutta artikla voi aiheuttaa vielä tietojärjestelmäkustannuksia, jotka eivät kuitenkaan ole merkittäviä. Suurin osa vaadituista tiedoista voidaan kerätä nykyisen konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmä Kostin sekä konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin ja velkajärjestelyrekisterin avulla.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Neuvoston oikeudellinen yksikkö ei ole antanut ehdotuksesta kirjallista lausuntoa, mutta on suullisesti todennut pitävänsä 114 artiklaa asianmukaisena oikeusperustana.

Asiakirjat

12536/18
Komission ehdotus KOM(2016) 723 lopullinen

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tuukka Vähätalo, OM, puh: 02951 50240, sähköposti: tuukka.vahatalo@om.fi
Mari Aalto, OM, puh: 02951 50502, sähköposti: mari.aalto@om.fi

EUTORI-tunnus

EU/2016/1696

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö PERUSMUISTIO OM2018-00316

LAVO Rautio Lauri(OM) 27.09.2018

Asia

EU/OSA; Asetusehdotus sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä ja direktiiviehdotus yhdenmukaisista säännöistä koskien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa

Kokous

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus

U 33/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio on 17.4.2018 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä (COM(2018) 225 final). Ehdotus on osa komission samana päivänä hyväksymiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on toteuttaa toimia terroristien ja muiden rikollisten toimintatapojen ja -tilan rajoittamiseksi. Ehdotuksen kanssa samanaikaisesti on annettu ehdotus direktiiviksi yhtenäisistä säännöistä koskien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa (COM(2018) 226 final).

Asetusehdotuksessa säännellään, miten ja millä edellytyksillä jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi suoraan velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään palveluntarjoajan hallussa olevan tietyn sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä, ilman toisen jäsenvaltion viranomaisten tekemää arviointia. Kysymys voisi olla esimerkiksi sähköpostia koskevista sisältö- tai lähetystiedoista.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa keskustellaan asiakirjan 12115/18 pohjalta siitä, kannattavatko ministerit asetusehdotuksen lähestymistapaa vai mallia, jossa lainvalvontaviranomaisen tekemien määräysten arviointi tulisi palveluntarjoajan lisäksi tehdä toisen jäsenvaltion viranomaisen toimesta.

Suomen kanta

Yleistä

Teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin. On tärkeää jatkaa työtä sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa. Rikostorjunnan tehostamisessa on kuitenkin huolehdittava myös henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden

huomioon ottamisesta. Komission ehdotus herättää tässä suhteessa varsin paljon kysymyksiä, joita tulee valmistelussa tarkastella huolella.

Suomella ei vielä ole lopullista kantaa ehdotuksiin tai nyt esitettyihin kysymyksiin. Keskustelua ratkaisumalleista tulee jatkaa.

Kokouksessa käsiteltävä kysymys

Suomi arvioi, että ehdotuksessa palveluntarjoajille on ehdotettu varsin laajaa vastuuta oikeudellisesta harkinnasta näiden toteuttaessa toisen jäsenvaltion viranomaisen antamaa määräystä. Suomi ei pidä palveluntarjoajille ehdotuksessa osoitettuja tehtäviä tältä osin perusteltuina eikä näiden asemaan sopivana. Vaikuttaa tämän sijaan olevan tarpeellista, että suorassakin yhteydenpidossa lainvalvontaviranomaisen ja palveluntarjoajan välillä on rooli myös sen jäsenvaltion viranomaisilla, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään, jotta tämä viranomainen voi arvioida määräysten sisältöä sellaisten kysymysten osalta, jotka eivät sovellu palveluntarjoajien arvioitaviksi. Kyseisen jäsenvaltion viranomaisilla tulisi tällaisissa tilanteissa olla myös mahdollisuus riitauttaa siellä toimivan palveluntarjoajan saama määräys ja mahdollisuus lainsäädäntönsä huomioon ottaen vaikuttaa siihen, voiko tietoa hankkiva valtio käyttää tietoa rikosprosessissa. Vaikuttaa keskeiseltä varmistaa, että ehdotusten perusteella ei synny tilannetta, jossa kynnys tietyn tutkintatoimen käytölle jäsenvaltiossa olisi erilainen valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa kuin valtion sisällä tapahtuvassa rikostutkinnassa.

Suomi näin ollen kannattaa ns. notifikaatiomallia, jossa lainvalvontaviranomaisen tekemien määräysten arviointi tulisi palveluntarjoajan lisäksi tehdä palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisen toimesta. Suomi ei pidä perusteltuna ratkaisua, jossa toisen jäsenvaltion viranomaisia pelkästään informoitaisiin tehdystä määräyksestä ilman, että näillä olisi mahdollisuus vaikuttaa siihen, voidaanko tietoa luovuttaa tai voiko tietoa hankkiva valtio käyttää tietoa rikosprosessissa.

Pääasiallinen sisältö

Yleistä

Sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevassa asetusehdotuksessa säännellään, miten ja millä edellytyksillä jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi suoraan velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Kysymys voisi olla esimerkiksi sähköpostia koskevista sisältö- tai lähetystiedoista. Ehdotuksella ei ole tarkoitettu vaikutettavan jäsenvaltioiden sisäisiin menettelyihin, joissa on kysymys lainvalvontaviranomaisen oikeuksista velvoittaa samassa jäsenvaltiossa toimivaa palveluntarjoajaa luovuttamaan tietoja.

Ehdotuksen mukaan palveluntarjoaja voisi vastustaa saamaansa määräystä muun muassa sillä perusteella, jos määräys ei ole asetuksen mukainen tai jos on selvää, että määräyksen täytäntöönpano olisi selvästi perusoikeuskirjan vastaista tai että määräys olisi selvästi loukkaava (manifestly abusive). Jos palveluntarjoaja kieltäytyisi määräyksen täytäntöönpanosta, palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltainen viranomainen tulisi mukaan menettelyyn ja ratkaisisi, pannaanko määräys täytäntöön.

Asetukseen liittyvässä direktiiviehdotuksessa säännellään palveluntarjoajien laillisten edustajien nimittämistä, jotta näille edustajille voitaisiin toimittaa todistusaineiston

toimittamista koskevia pyyntöjä ja määräyksiä. Direktiiviehdotusta ei ole rajoitettu vain asetusehdotuksen soveltamisen tilanteisiin, vaikka direktiiviehdotus onkin annettu ja sitä käsitellään yhdessä asetusehdotuksen kanssa.

Kokouksessa käsiteltävä kysymys

Asiakirjassa 12115/18 kerrataan asetusehdotuksen antamiseen johtanut valmistelu ja perustelut asetusehdotuksen antamiselle. Tarkoituksena on ollut luoda sähköisen todistusaineiston osalta vaihtoehtoinen menettely nykyisille rikosoikeudellisen yhteistyön instrumenteille, jotka perustuvat tuomioiden ja päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen nimenomaan viranomaisten välisessä yhteistyössä. Ehdotuksessa ideana olisi tämän sijaan, että lainvalvontaviranomainen voisi suoraan velvoittaa toiseen valtioon sijoittautuneen palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona. Palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaiset tulisivat mukaan menettelyyn vain siinä vaiheessa, jos palveluntarjoaja ei noudattaisi saamaansa määräystä.

Asiakirjan mukaan monet jäsenvaltiot ovat kannattaneet ehdotuksen perusideaa. Toiset jäsenvaltiot ovat kuitenkin esittäneet ehdotuksesta huolia ja katsoneet erityisesti, että lainvalvontaviranomaisen tekemien määräysten oikeudellinen arviointi tulisi palveluntarjoajan sijaan tehdä toisen jäsenvaltion viranomaisen toimesta. Työryhmässä on tältä osin keskusteltu sekä mallista, jossa tämä toinen jäsenvaltio olisi palveluntarjoajan sijaintivaltio että mallista, jossa kyseessä olisi tietojen kohteena olevan henkilön asuinvaltio. Keskustelussa on esitetty tukea mutta myös epäilyksiä molempia mainittuja malleja kohtaan.

Tämän johdosta PJ toivoo ministereiden ottavan kantaa siihen, kannattavatko nämä asetusehdotuksen lähestymistapaa vai ns. notikaatiomallia, jossa lainvalvontaviranomaisen tekemien määräysten arviointi tulisi palveluntarjoajan lisäksi tehdä toisen jäsenvaltion viranomaisen toimesta. Jälkimmäisessä tapauksessa ministereitä pyydetään lisäksi kertomaan, minkä jäsenvaltion viranomaisella arviointivastuun tulisi olla. Lisäksi PJ esittää ministereiden harkittavaksi kompromissiratkaisua, jossa toisen jäsenvaltion viranomaisia pelkästään informoitaisiin tehdystä määräyksestä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on: a) laatia sääntöjä ja menettelyjä kaikenmuotoisten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten tunnustamisen varmistamiseksi koko unionissa; b) ehkäistä ja ratkaista jäsenvaltioiden välisiä tuomioistuimen toimivaltaa koskevia ristiriitoja; c) tukea tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutusta; d) helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä. Oikeusperusta mahdollistaa sekä asetusten että direktiivien käytön säädösinstrumenttina. Neuvoston oikeuspalvelu on 18.5.2018 pidetyssä CATS-kokouksessa alustavana arvionaan lausunut, että oikeusperusta on asianmukainen.

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevaan 53 artiklaan, jonka 1 kohdan mukaan helpottaakseen itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen direktiivejä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden

muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. Lisäksi direktiiviehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen palveluiden vapaata liikkuvuutta koskeva 62 artikla, jonka mukaan mitä sopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevassa 51–54 artiklassa määrätään, sovelletaan *mutatis mutandis* palveluita koskevan luvun määräyksiin.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa (EP) vastuuvaliokunta on kansalaisoikeuksien ja vapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), jossa asian esittelijä on Birgit Sippel (S&D). EP:n kanta ehdotuksiin ei vielä ole tiedossa.

Kansallinen valmistelu

Suomella ei vielä ole lopullista kantaa ehdotuksiin. Ehdotukset on 20.4.2018 lähetetty 9.5.2018 päättyneelle kansalliselle lausuntokierrokselle seuraaville tahoille, joista tähdellä (*) merkityt ovat lausuneet: Auktorisoidut lakimiehet ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry *, FiCom ry, Finnet-liitto ry, Helsingin hovioikeus, Helsingin käräjäoikeus *, Keskusrikospoliisi *, Lapin syyttäjänvirasto, Liikenne- ja viestintäministeriö *, Oulun käräjäoikeus, Poliisihallitus *, Professori Juha Lavapuro, Professori Sakari Melander *, Sisäministeriö *, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Syyttäjäyhdistys ry, Suomen tuomariliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Teknologiateollisuus *, Tulli *, Työ- ja elinkeinoministeriö, Ulkoministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto *, Valtiovarainministeriö, Viestintävirasto.

Ehdotuksia koskeva U-kirjelmäluonnos on ollut 22.-24.5.2018 oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7), viestintäjaoston (EU19) ja oikeudellisten kysymysten jaoston (EU35) kirjallisessa menettelyssä ja käsittelyn perusteella muokattu U-kirjelmä on toimitettu eduskuntaan 7.6.2018. Eduskunnan erikoisvaliokunnat ovat antaneet lausuntonsa U-kirjelmästä (ks. kohta Eduskuntakäsittely).

Eduskuntakäsittely

U-kirjelmän U 33/2018 vp eduskuntakäsittely on vielä käynnissä.

Eduskunnan erikoisvaliokunnat ovat antaneet lausuntonsa U-kirjelmästä: HaVL 18/2018 vp, PeVL 23/2018 vp, LaVL 16/2018 vp, LiVL 16/2018 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Lainsäädännöllisesti EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joka ei pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanosääntelyä. Jos asetus hyväksyttäisiin ehdotetun mukaisena, asialla olisi alustavan arvioinnin perusteella kuitenkin merkitystä useiden kansallisen lain säännösten kannalta. Direktiivissä tarkoitetut velvoitteet ovat lähtökohtaisesti Suomen lainsäädännölle uusia ja edellyttäisivät tästä johtuen uutta kansallista sääntelyä.

Asetus- ja direktiiviehdotuksissa tarkoitetut asiat eivät alustavan arvion mukaan vaikuttaisi kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ehdotusten suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön samoin kuin arviota Ahvenanmaan toimivallasta käsitellään tarkemmin ehdotuksia koskevassa U-kirjelmässä.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksilla on tarkoitus tehostaa ja nopeuttaa huomattavasti lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon. Ehdotuksen mukaiset määräajat tiedon esittämismääräysten noudattamiselle ovatkin selkeästi lyhyempiä kuin mitä esimerkiksi eurooppalaista tutkintamääräystä koskevassa direktiivissä edellytetään. Komissio on lisäksi arvioinut, että ehdotus helpottaisi toteutuessaan palveluntarjoajien asemaa, koska palveluntarjoajat komission mukaan jo nykyään vastaanottavat merkittäviä määriä niiden hallussa olevan tiedon esittämistä koskevia pyyntöjä, mutta palveluntarjoajilla ei ole selkeitä sääntöjä siitä, miten niiden tulisi näissä tilanteissa menetellä. Ehdotettu voisi myös vaikuttaa jossain määrin vähentävästi poliisin kansainvälisen tiedonvaihdon resurssien tarpeeseen, koska poliisille saapuvien tiedonhankintapyyntöjen määrä vähenisi kyselyiden mennessä suoraan palveluntarjoajalle.

Ehdotuksista voidaan toisaalta arvioida ehdotetussa muodossaan aiheutuvan palveluntarjoajille uudenlaisia tehtäviä, merkittäviä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, koska näiden tulisi pystyä arvioimaan vastaanottamisensa määräysten sisältöä ja hyväksyttävyyttä asetuksessa edellytetyllä tavalla varsin laajasti ja koska näiden tulisi nimetä laillinen edustaja direktiivissä edellytettyihin tarkoituksiin. Kansallisesti vaikutus kuitenkin riippuu muun ohessa siitä, mihin jäsenvaltioihin palveluntarjoajat perustaisivat laillisia edustajia ehdotuksissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi.

Tarkemmin ehdotuksista aiheutuvia vaikutuksia voidaan arvioida, kun ehdotuksia koskevissa neuvotteluissa saadaan lisätietoa ehdotusten sisällöstä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Ehdotuksia on käsitelty aktiivisesti työryhmätasolla, jossa keskeiseksi ongelmaksi on noussut nyt keskusteltavana oleva kysymys. Suomen ohella noin 10 jäsenvaltiota on alustavasti kannattanut sitä, että lainvalvontaviranomaisen tekemien määräysten arviointi tulisi palveluntarjoajan lisäksi tehdä toisen jäsenvaltion viranomaisen toimesta. Tätä on vastustanut noin 10 jäsenvaltiota, jotka ovat pääasiassa katsoneet, että uuden arvioinnin sijaan pitäisi luottaa määräyksen antajavaltiossa tehtyyn arviointiin. Loput jäsenvaltiot eivät vielä ole ilmaisseet kantaansa asiaan.

Kansallisessa valmistelussa on arvioitu ehdotusten suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin seuraavasti. Ehdotukset ovat Suomen perustuslain kannalta merkityksellisiä erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Lisäksi asetusehdotuksen palveluntarjoajan velvoitteita koskevilla säännöksillä voidaan katsoa olevan liittymäkohtia perustuslain 124 §:ään, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Asetusehdotukseen sisältyvän sääntelyn voidaan katsoa olevan merkityksellistä myös perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Lisäksi ehdotukseen sisältyvät toisen jäsenvaltion viranomaisille ehdotettavat toimivaltuudet ovat luonteeltaan sellaisia, että ne saattaisivat muodostua jossain määrin laajemmiksi kuin Suomen

kansallisten viranomaisten toimivaltuudet kansallisen lain perusteella vastaavissa tilanteissa. Tämä epäsuhta saattaa muodostua ongelmalliseksi perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ehdotuksesta annettua U-kirjelmää U 33/2018 vp koskevassa lausunnossaan esittänyt, että Suomen ei tule hyväksyä asetuksen ehdotettua sääntelyä palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta. Ottaen huomioon perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n sääntelyn valiokunta on korostanut sen jäsenvaltion viranomaisten asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään.

Asiakirjat

12115/18 (tarkoitettu neuvostoa edeltävään Coreper-kokoukseen ja neuvostoon)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Lauri Rautio / OM, lauri.rautio@om.fi, 02951 50380
Janne Kanerva / OM, janne.kanerva@om.fi, 02951 50176
Hannele Taavila / SM
Maija Rönkä / LVM
Tuuli Eerolainen / VKSV

EUTORI-tunnus

EU/2018/0927, EU/2018/0928

Liitteet

Viite

Asia
EU/OSA; perusoikeudet EU:ssa

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa on tarkoituksena 11.10.2018 käydä näkemystenvaihto EU:n perusoikeusviraston johtajan kanssa ja hyväksyä neuvoston päätelmät perusoikeuskirjan soveltamisesta vuonna 2017.

Neuvoston päätelmiä käsitellään ennen neuvoston kokousta Coreperissa 3.10.2018.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä, että neuvosto käy vuoropuhelua EU:n perusoikeusviraston kanssa ja kuulee viraston havaintoja perusoikeuksien toteutumisesta EU:ssa. Suomi katsoo, että viraston tuottamaa tietoa ja tietoon perustuvaa neuvonantoa tulisi hyödyntää täysimääräisesti unionin toiminnassa, koska tämä on yksi keino tukea unionin yhteisten arvojen noudattamista ja toteutumista unionissa. Suomi pitää tärkeänä vahvistaa perusoikeusviraston asemaa unionissa ja vaikuttaa siihen, että viraston perustamisasetusta uudistettaisiin tulevina vuosina tämän tavoitteen mukaisesti.

Suomi suhtautuu vuosittaisiin päätelmiin EU:n perusoikeuskirjan täytäntöönpanosta hyvin myönteisesti. Ne ovat keskeinen työväline EU:n perusoikeusulottuvuuden vahvistamisessa ja siten on tärkeää, että päätelmien sisältö on mahdollisimman kunnianhimoinen. Suomi valmistautuu siihen, että seuraavat neuvoston päätelmät perusoikeuskirjan täytäntöönpanosta hyväksytään Suomen EU-puheenjohtajakaudella, jolloin tulee kuluneeksi 10 vuotta siitä, kun EU:n perusoikeuskirja tuli osana perussopimuksia oikeudellisesti sitovaksi.

Suomi on päätelmien valmistelussa pyrkinyt varmistamaan, että niissä sitoudutaan aidosti edistämään perusoikeuksien toteutumista eikä anneta periksi aiemmista sitoumuksista. Tästä näkökulmasta Suomi kiinnittää erityistä huomiota seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksia ja syrjinnän vaarassa olevia ryhmiä koskeviin kirjauksiin.

EU:n perusoikeuskirja on osa EU:n primaarioikeutta ja sen tehokas toimeenpano on välttämätöntä, jotta kansalaisten oikeudet unionissa toteutuisivat täysimääräisesti. Suomi edistää toiminnallaan aktiivisesti perusoikeuksien suojan vahvistamista unionissa.

Pääasiallinen sisältö

Neuvoston päätelmät perusoikeuskirjan täytäntöönpanosta jakautuvat kolmeen osaan: 1) johdanto, 2) demokratia ja oikeusvaltio edellytyksenä perusoikeuksien toteutumiselle ja 3) perusoikeuskulttuurin rakentaminen EU:ssa.

Johdantoluvussa todetaan unionin perustuvan yhteisiin arvoihin (SEU 2 art.) ja kiitetään komissiota perusoikeuskirjan soveltamista koskevasta vuotuisesta raportista ja EU:n perusoikeusvirastoa viraston vuosiraportista. Päätelmissä kehotetaan vahvistamaan perusoikeuskirjan toimeenpanoa sekä kiitetään siihen liittyvistä toimenpiteistä ja viitataan vuoden 2019 juhlavuoteen, jolloin perusoikeuskirjan tulemisesta oikeudellisesti sitovaksi tulee kuluneeksi kymmenen vuotta. Vuosipäivä osuu Suomen puheenjohtajakaudelle EU:n neuvostossa.

Päätelmissä korostetaan EU:n perusoikeusviraston keskeistä roolia perusoikeuskulttuurin ylläpitämisessä keräämällä ja jakamalla luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa ja tarjoamalla tietoon perustuvaa asiantuntemusta perusoikeusasioissa. Tässä yhteydessä viitataan viraston perustamisasetukseen ja sen toiminnasta vuonna 2017 tehtyyn toiseen ulkopuoliseen evaluaatioon, jonka osalta viraston hallintoneuvosto antoi suosituksensa. Suosituksissa kehotetaan muuttamaan viraston perustamisasetusta siten, että virasto voisi omasta aloitteestaan toimia myös poliisi- ja oikeusyhteistyön alalla (entinen 3. pilari) sekä tehdään eräitä muita ehdotuksia. Suomi ajoi päätelmiin kirjausta siitä, että neuvosto toivoisi komissiolta ehdotusta viraston perustamisasetuksen muuttamisesta. Kysymys on joillekin jäsenvaltioille herkkä ja päätelmissä ainoastaan todetaan, että neuvosto tulee käsittelemään tällaista ehdotusta, jonka komissio sille tekee, ottaen huomioon evaluaation tulokset ja hallintoneuvoston suositukset.

Toisessa jaksossa todetaan demokratian olevan keskeinen EU:n arvo ja kiitetään komissiota vuoden 2018 perusoikeuskollokvion aiheesta, joka on demokratia EU:ssa. Vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaalien osalta korostetaan tarvetta vahvistaa äänestysaktiivisuutta sekä kiinnitetään huomiota kasvavaan digitaalisen disinformaation vaaraan. Komissiota kiitetään toimenpiteistä disinformaation torjumisen osalta. Lisäksi korostetaan kansalaisyhteiskunnan roolia perusoikeuksien edistämisessä sekä kehotetaan pidättäytymään näiden toiminnan rajoittamisesta.

Oikeusvaltioperiaatteen osalta todetaan sen olevan edellytys perusoikeuksien toteutumiselle ja viitataan vuonna 2019 toteutettavaan evaluaatioon yleisten asioiden neuvostossa käytävästä oikeusvaltiodialogista. Tämän vuoden dialogi tulee käsittelemään luottamusta julkisiin instituutioihin. Suomen aloitteesta päätelmiin sisällytettiin tässä yhteydessä myös viittaus avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen luottamusta julkisiin instituutioihin vahvistavina elementteinä.

Kolmannessa jaksossa kiitetään komissiota perusoikeuskulttuurin vahvistamisesta, mm. järjestämällä vuotuisen perusoikeuskollokvion. Muina yleisinä huomioina nostetaan esille tarve varmistaa EU:n sisäisen perusoikeustoiminnan ja ulkoisen ihmisoikeustoiminnan yhdenmukaisuus. Lisäksi muistutetaan EU:n sitoumuksesta liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen 70-vuotisjuhlavuodesta vuonna 2018.

Temaattisista kysymyksistä päätelmät sisältävät kirjauksia naisten oikeuksista, rasismista ja muukalaisvihasta, syrjimättömyyden edistämisestä (tältä osin viitataan komission kesäkuussa 2018 antamaan suositukseen jäsenvaltioille keinoista vahvistaa kansallisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselinten tehokkuutta ja riippumattomuutta), romanien

oikeuksista, lapsen oikeuksista, maahanmuuttajalasten asemasta, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisuudesta, oikeusperustaisesta lähestymisestä ikääntymiseen, sosiaalisten oikeuksien pilarista sekä tietosuojasta ja verkkoympäristöistä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Päätelmät hyväksytään konsensuksella.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Neuvoston päätelmiä ei käsitellä Euroopan parlamentissa. Euroopan parlamentti valmistelee parhaillaan oma-aloitemietintöä EU:n perusoikeuskirjan täytäntöönpanosta EU:ssa.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.-5.10.2018 (OSA-neuvosto 11.-12.10.2018)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta on todennut lausunnossaan (SuVL 1/2018) valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiasta 2018, että EU on ennen kaikkea rauhanprojekti ja arvoyhteisö, jonka perustavanlaatuisiin arvoihin kuuluvat demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaate. Suuri valiokunta pitää lisäksi tärkeänä vahvistaa EU:n perusoikeusviraston (FRA) asemaa EU:ssa.

Suuri valiokunta 5.10.2018 (OSA-neuvosto 11.-12.10.2018)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Perusoikeuksista säätäminen kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 27§:n 1 ja 2 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Asialla ei ole taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

10756/3/18 REV 3 (päätelmäluonnos)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Kaisa Tiusanen, OM, kaisa.tiusanen@om.fi, 02951 50169
Sonya Walkila, OM, sonya.walkila@om.fi, 02951 50201
Päivi Pietarinen, VNK, paivi.pietarinen@vnk.fi, 02951 60354

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö PERUSMUISTIO OM2018-00317

KPO Oikarainen Jukka(OM) 27.09.2018

Asia
EU/OSA; Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevan asetuksen täytäntöönpano

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Kokouksessa saadaan tilannekatsaus Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta.

Suomen kanta

Suomi ottaa tilannekatsauksen tiedoksi ja pitää tärkeänä, että EPPO:n perustamisvaiheen järjestelyt pyritään toteuttamaan niin, että virasto voi käynnistää toimintansa marraskuussa 2020.

Mikäli esiin nousee keskustelu komission syyskuussa antamasta tiedonannosta, Suomi pitää mahdollista keskustelua EPPO:n toimivallan laajentamisesta terrorismirikoksiin tässä vaiheessa ennenaikaisena. Nyt tulisi keskittyä toimiin, jotka mahdollistavat viraston toiminnan aloittamisen yllä mainittuna ajankohtana.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO) on perustettu 12.10.2017 annetulla asetuksella (EU) 2017/1939. EPPO:n toimivalta on tutkia riippumattomana EU:n syyttäjäviranomaisena EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia ja asettaa niiden tekijät syytteeseen. EPPO koostuu Luxemburgiin sijoittuvasta keskusvirastosta ja jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista syyttäjistä. Viraston toiminnan on tarkoitus alkaa vuoden 2020 lopulla. EPPO perustetaan tiiviimmän yhteistyön instrumenttina ja siihen osallistuu tällä hetkellä 22 jäsenvaltiota

EPPO:n perustamista koskevan asetuksen 20 artiklan mukaisesti komissio vastaa EPPO:n perustamisesta ja alkuvaiheen hallinnollisesta toiminnasta riihen asti, kunnes EPPO:lla on valmiudet oman talousarvionsa toteuttamiseen ja EPPO:n keskustason henkilöstö on valittu tehtäviinsä. Siihen saakka, kunnes EPPO:n kollegio ryhtyy hoitamaan tehtäviään, komissio hoitaa näitä tehtäviä kuullen jäsenvaltioiden edustajista koostuvaa asiantuntijaryhmää.

Ajankohtaisin asia EPPO:n perustamisessa on tällä hetkellä Euroopan pääsyyttäjän valinta- ja nimittämismenettelyn aloittaminen. Neuvosto on hyväksynyt EPPO-asetuksen

14 artiklan 3 kohdan mukaisen valintapaneelin perustamisen. Kahdestatoista henkilöstä muodostuvan valintapaneelin tehtävänä on laatia pätevistä Europan pääsyyttäjäehdokkaista esivalintaluettelon, jonka pohjalta Euroopan parlamentti ja neuvosto nimittävät yhteisellä sopimuksella Euroopan pääsyyttäjän seitsemän vuoden toimikaudeksi, jota ei voida uusia. Valintapaneeliin kuuluu Suomen valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen. Komission ilmoittaman aikataulun mukaan Euroopan pääsyyttäjää koskeva hakuilmoitus on tarkoitus julkista syys-lokakuun aikana. Ehdokkaat Euroopan syyttäjäksi olisivat näin ollen selvillä marraskuun loppuun tultaessa. Euroopan pääsyyttäjä nimitettäisiin tehtäväänsä joulukuun 2018 ja tammikuun 2019 aikana.

EPPO-asetuksen täytäntöönpanoa varten on Suomessa asetettu oikeusministeriön työryhmä, jonka tehtävänä on valmistella asetusta täydentävä lainsäädäntöä. Lisäksi oikeusministeriössä ollaan syksyllä 2018 aloittamassa suomalaisten Euroopan syyttäjäehdokkaiden nimeämisprosessi. Tähän liittyen komissiolta odotetaan syksyn 2018 aikana kirjettä, jossa jäsenvaltioita pyydetään nimeämään kolme ehdokasta Euroopan syyttäjäksi. Komission esittämän alustavan aikataulun mukaan jäsenvaltioiden ehdokkaiden tulisi olla nimettynä helmikuun loppuun mennessä 2019. EPPO:n kollegion on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2019 lopulla.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 86 artikla

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

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 5.10.2018 (OSA-neuvosto 11.-12.10.2018)

Eduskuntakäsittely

EPPO-asetusta valmisteltiin tunnuksella U 64/2013 vp.

Suuri valiokunta 5.10.2018 (OSA-neuvosto 11.-12.10.2018)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

EPPO:n tarkoituksena on puuttua unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin nykyistä tehokkaammin ja siten vähentää niistä unionille ja jäsenvaltioilla aiheutuvia taloudellisia tappioita.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

OM on asettanut keväällä 2018 työryhmän Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta johtuvien kansallisten toimenpiteiden varmistamiseksi.

Komissio antoi 12.9.2018 tiedonannon (COM(2018) 641 final) EPPO:n toimivaltuuksien laajentamisesta valtioiden rajat ylittäviin terrorismirikoksiin. Komission mukaan EPPO voisi tulevaisuudessa olla vastuussa tutkintatoimista ja ohjaisi terrorismia tutkivien jäsenvaltioiden viranomaisten ja EU-virastojen toimintaa silloin, kun tapaus koskettaa useampaa kuin yhtä jäsenvaltiota.

Komissio toteaa tiedonannossaan, että vaikka terrorismirikoksia pidetään jäsenvaltioissa erityisen tärkeinä, kansalliset viranomiaset usein kuitenkin ottavat kansallisen näkökulman terrorismirikosten tutkinnassa kansalliseen turvallisuuteen liittyvien yhteyksien vuoksi. Komission mukaan terrorismirikoksiin liittyvien tutkintojen arkaluontoisen luonteen vuoksi kansallisen näkökulman etusijaisuus voi hankaloittaa terrorismirikosten tutkintaa. Toisaalta Euroopan syyttäjäviranomaisten yhteistyöelimen Eurojustin rooli terrorismirikosten tutkintaa ja syytetoimia koordinoivana toimijana on viime vuosina voimakkaasti kasvanut.

Valtioneuvoston tarkoituksena on lokakuun aikana informoida eduskuntaa komission tiedonannosta EPPO:n toimivallan laajentamiseksi E-kirjeellä.

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Jukka Oikarainen, p. 02951 50085

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asia
EU/OSA; Vastavuoroinen tunnustaminen rikosasioissa - luottamuksen parantaminen

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasian neuvostossa keskustellaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta, johon EU:ssa tapahtuva rikosoikeudellinen yhteistyö perustuu. Tarkoituksena on keskustella erityisesti jäsenvaltioiden välisen luottamuksen parantamisesta. Puheenjohtajavaltio pyytää ehdotuksia keinoiksi, joilla jäsenvaltioiden välistä luottamusta voitaisiin vahvistaa, koska tämä on edellytys vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamiselle. Puheenjohtajan tavoitteena on tämän pohjalta laatia päätelmät joulukuun oikeus- ja sisäasiain neuvoston hyväksyttäväksi.

Suomen kanta

Suomi tukee yleisesti puheenjohtajavaltion tavoitetta vahvistaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteutumista parantamalla jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta. Vastavuoroinen luottamus on tärkeä edellytys sille, että vastavuoroisen tunnustamiseen perustuva oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa toimii tehokkaasti.

Perinteiseen valtiosopimuksiin perustuvaan rikosasiayhteistyöhön nähden vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuva yhteistyö on osoittautunut tehokkaaksi. Jäsenvaltioiden välinen yhteistyö rikosasioissa toimii pääasiassa hyvin. On kuitenkin tärkeää tunnistaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen kohdistuvat haasteet ja niiden taustasyyt sekä huomioida unionin tuomioistuimen jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö.

Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvan yhteistyön edellytys on EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännön valossa se, että jäsenvaltiot sitoutuvat EU:n yhteisen arvopohjan mukaisesti perusoikeuksiin ja oikeusvaltioperiaatteeseen. Tämä on myös jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen perusedellytys. On siksi edelleen tarpeen vahvistaa keinoja varmistaa unionin yhteisten arvojen kunnioittaminen jäsenvaltioissa. Myös rikosoikeudellisen yhteistyön tehokkuuden näkökulmasta on tärkeää, että unionin tason ennakollisia ja muita mekanismeja yhteisten arvojen noudattamisen varmistamiseksi kehitettäisiin ja tehostettaisiin.

Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on viime aikoina erityisesti noussut esiin tiettyjen jäsenvaltioiden vaikeudet taata perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiset vankilaolosuhteet. Tämä on käytännössä estänyt

henkilöiden luovuttamisen jäsenvaltiosta toiseen. Koska ongelmien taustasyynä on usein vankiloiden yliasutus, on tärkeää lisätä EU-tason keskustelua keinoista parantaa vankilaolosuhteita ja välttyä vankiloiden yliasutuksen aiheuttamilta ongelmilta. Keskustelua on hyödyllistä käydä mm. vankeudelle vaihtoehtoisista toimenpiteistä. Suomi korostaa näissä kysymyksissä EU:n ja Euroopan neuvoston läheistä yhteistyötä päällekkäisen työn välttämiseksi.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamiseksi EUT:n oikeuskäytännön mukaisesti on tärkeää huolehtia käytännön toimijoiden selkeästä ohjeistamisesta ja hyvien käytäntöjen jakamisesta. EU-tason oikeudellisilla verkostoilla, oikeudellisella koulutuksella, eurooppalaisilla käsikirjoilla sekä asiantuntijavuoropuhelulla on tärkeä rooli sen varmistamisessa, että EU-instrumentteja sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa tehokkaasti, oikein ja yhdenmukaisesti. Komission tulee huolehtia käsikirjojen ajantasaisuudesta ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanon seurannasta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää hiljattain hyväksytyn prosessuaalisia oikeuksia koskevan unionilainsäädännön täytäntöönpanoon.

Suomi toivoo, että komissio antaisi kokonaisvaltaisen tiedonannon vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen edistämisestä. Ensi vuonna tulee kuluneeksi 20 vuotta siitä, kun vastavuoroisen tunnustamisen periaate sovittiin EU:ssa tapahtuvan oikeudellisen yhteistyön kulmakiveksi ja 10 vuotta siitä, kun periaate kirjattiin Lissabonin sopimukseen.

Suomi voi tuoda esiin luottamusta tukevina omina hyvinä käytäntöinä jatkuvan työn oikeusvaltion kehittämiseksi, rikosprosessiketjun tarkastelun kokonaisuutena sekä mm. oikeusviranomaisten vuosittaiset tapaamiset Viron ja Pohjoismaiden kanssa.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajavaltion asiakirjan lähtökohtana on SEUT 82(1) artikla, jonka mukaan rikosoikeudellinen yhteistyö unionissa perustuu tuomioiden ja muiden oikeudellisten päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen. Yhdessä jäsenvaltiossa annettu tuomio tai muu oikeudellinen päätös pannaan toisessa jäsenvaltiossa täytäntöön ikään kuin tuomion tai päätöksen olisi antanut oman maan oikeusviranomainen. PJ toteaa, että päätösten vastavuoroinen tunnustaminen edellyttää jäsenvaltioiden välillä vastavuoroista luottamusta, johon puolestaan vaikuttavat monenlaiset käytäntöön liittyvät ja poliittiset tekijät. Luottamus vaatii sen vuoksi jatkuvaa vaalimista ja parantamista. Asiakirjassa viitataan heinäkuun epävirallisessa OSA-ministerikokouksessa 12.-13.7.2018 ja poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön koordinaatiokomiteassa (CATS) käytyihin keskusteluihin.

Asiakirjassa esitetään ministereille kysymyksiä, jotka koskevat jäsenvaltioiden kokemuksia parhaista käytännöistä ja keinoja vastavuoroisen luottamuksen parantamiseksi. Ministereiltä myös kysytään, mitä mahdollisia toimenpiteitä ne odottavat muilta valtioilta vastavuoroisen luottamuksen parantamiseksi.

<u>Taustatietoa:</u>

Keskustelun taustalla on erityisesti eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

EU:ssa on tähän mennessä hyväksytty kymmenkunta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen perustuvaa instrumenttia. Näistä tärkein on eurooppalainen pidätysmääräys (2002/584/YOS), jonka avulla etsitty henkilö voidaan luovuttaa jäsenvaltiosta toiseen syytetoimien tai vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimen toteuttamista varten. Unionin tuomioistuin on antanut useita ratkaisuja siitä, miten perus- ja ihmisoikeudet tulee huomioida vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisessa.

EU:n tuomioistuin on hiljattain vahvistanut eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamisen yhteydessä, ettei henkilöä saa rikoksen johdosta luovuttaa toiseen valtioon vankilaoloihin, jotka eivät täytä perusoikeuksien asettamia edellytyksiä. Vaikka jäsenvaltiossa olisi todettu rakenteellisia puutteita vankilaoloissa, tulisi oikeusviranomaisen ennen luovuttamispäätöstä arvioida vielä sitä, onko luovutettavaksi pyydetyllä konkreettinen vaara joutua tällaisiin vankilaoloihin. Jos vaaran olemassaoloa ei voida kohtuullisessa määräajassa sulkea pois, tämän viranomaisen on päätettävä, onko luovuttamismenettely lopetettava (yhdistetyt asiat C-404/15 ja C-659/15 PPU). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on arvioitu EU:n jäsenvaltioiden vankilaoloja.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, että huonot vankilaolot voivat muodostaa esteen vastavuoroiselle tunnustamiselle perustuvalle yhteistyölle. Lisähaasteita on asettanut se, että EU:n tuomioistuimen linjaamista yhteistyön reunaehdoista on ollut käytännössä epäselvyyttä. Epäselvänä on pidetty esimerkiksi sitä, millaista ja miltä taholta saatua tietoa oikeusviranomaisella on oltava, jotta se voi poissulkea sen riskin, että luovutettavaksi pyydetty henkilö joutuisi perusoikeuksien kannalta puutteellisiin vankilaoloihin. Tällaiset epäselvyydet käytännön soveltamistilanteissa ovat joissain tilanteissa johtaneet yhteistyön vaikeutumiseen ja esimerkiksi siihen, ettei rikoksesta epäiltyä henkilöä ole voitu luovuttaa toiseen valtioon syytetoimia varten. Puheenjohtajavaltio on katsonut näiden seikkojen heikentäneen vastavuoroista luottamusta.

EU:n tuomioistuin on hiljattain arvioinut eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamista myös tilanteessa, jossa on kyse oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, erityisesti tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen, liittyvistä epäilyistä. EUT antoi 25.7.2018 ratkaisun koskien irlantilaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöä henkilön luovuttamisesta eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla Puolaan. Kyse oli siitä, miten eurooppalaista pidätysmääräystä tulisi soveltaa suhteessa Puolaan tilanteessa, jossa oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta kyseisessä maassa on esillä epäilyjä. Tuomion mukaan oikeusviranomaisen tulee poikkeuksellisesti pidättäytyä pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta, jos sen arvion mukaan on olemassa todellinen riski, että kyseessä olevan henkilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukattaisiin, ottaen huomioon ne puutteet, jotka voivat vaikuttaa pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Neuvostossa käytävän keskustelun johdosta ei tehdä päätöksiä. SEUT 82 artiklan 1 kohdan mukaan oikeudellinen yhteistyö unionissa rikosoikeuden alalla perustuu tuomioistuinten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Keskustelun tarkoituksena on löytää keinoja, joilla voidaan parantaa tämän artiklan nojalla annettujen säädösten soveltamista käytännössä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.-5.10.2018 (OSA-neuvosto 11.-12.10.2018)

Eduskuntakäsittely

Lakivaliokunta on useissa lausunnossaan korostanut vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen merkitystä oikeudellisen yhteistyön perustana (Ks. esim. LaVL 6/2017 vp.; LaVL 1/2017 vp; LavL 5/2016 vp.; LaVL 16/2013 vp. ja LaVL 6/2009 vp.) Valiokunta on myös korostanut, että vastavuoroisen tunnustamisen periaate edellyttää toteutuakseen jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiin (ks. esim. LavL 5/2016 vp.).

Suuri valiokunta 5.10.2018 (OSA-neuvosto 11.-12.10.2018).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamista koskevista kehittämistoimista ks. E 66/2013 vp ja asiaa koskevat jatkokirjeet.

Asiakirjat

12492/18

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Sami Kiriakos, puh 02951 50054
Katariina Jahkola, Virva Raitio, Eeva Aittoniemi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asia
EU/OSA;Vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien turvaaminen

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker nosti esiin 12.9.2018 pitämässään unionin tilaa koskevassa puheessaan (State of the Union 2018) tarpeen turvata vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit Euroopassa.

Samassa yhteydessä komissio julkaisi
- tiedonannon (Securing free and fair European elections) varautumisesta vaalivaikuttamiseen erityisesti tulevissa kevään 2019 europarlamenttivaaleissa;
- suosituksen vaaliyhteistyöverkostoista, läpinäkyvyydestä verkossa, suojautumisesta kyberturvallisuuden häiriötilanteilta sekä disinformaatiokampanjoiden torjumisesta Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä;
- ohjeet unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisesta vaalien yhteydessä; ja
- ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 1141/2014, 22.10.2014, muuttamisesta henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen rikkomuksiin liittyvän tarkastusmenettelyn osalta Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston on tarkoitus käydä keskustelua vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien varmistamisesta, erityisesti henkilötietojen väärinkäytön ja kyberturvallisuuden kannalta.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä komission tavoitetta turvata vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit. Asia on Suomelle kansallisesti erityisen ajankohtainen, koska keväällä 2019 järjestetään europarlamenttivaalien lisäksi eduskuntavaalit.

Suomi pitää hyvänä, että EU tehostaa hybridiuhkien torjuntaa ja kriisinkestokykyä. Suomi kiinnittää komission lailla huomiota siihen, että vaaleihin kohdistuva epäasiallinen vaikuttaminen on vakavasti otettava uhka, joka toteutuessaan aiheuttaa epäluottamusta vaalijärjestelmää ja koko demokratian toimivuutta kohtaan. Suomi kannattaa siten eurooppalaisen yhteistyön lisäämistä, jotta vaalivaikuttamiseen voidaan paremmin varautua ja täten turvata vaalien sujuvuus.

Suomessa on jo tehostettu viranomaisyhteistyötä epäasialliseen vaalivaikuttamiseen varautumisessa. Informaatiovaikuttamisen verkosto kokoaa yhteen eri ministeriöt ja turvallisuusviranomaiset ja sen tehtävänä on tunnistaa, analysoida ja vastata Suomea kohtaan suunnattuun vaikuttamiseen. Oikeusministeriön johdolla toteutetaan lisäksi ennen kevään vaaleja koulutusprojekti, jolla parannetaan puolueiden, vaaliviranomaisten ja mediakentän valmiutta varautua epäasialliseen vaalivaikuttamiseen.

Suomi tukee komission suosituksen tavoitetta edistää verkossa tapahtuvan poliittisen viestinnän ja vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä. Verkossa tapahtuvan poliittisen mainonnan ja viestinnän läpinäkyvyyttä on Suomessa turvattu vaalirahoituslainsäädännöllä. Maksullisista vaalimainoksista on Suomessa käytävä ilmi niiden maksaja. Puolueet ja valituksi tulleet ehdokkaat ovat velvollisia ilmoittamaan saamansa rahoituksen sekä erittelemään rahoituksen käytön, kuten kampanjoinnin tietoverkossa. Nämä ilmoitukset julkaistaan verkossa ja Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo niiden oikeellisuutta.

On myös äärimmäisen tärkeää pyrkiä torjumaan disinformaatiokampanjat ja kyberturvallisuuden häiriötilanteet, jotka voisivat vaarantaa vaalien toimittamisen. Suomi korostaa, että jäsenvaltioiden ja unionin tietojärjestelmien on oltava ajantasaisia ja niiden tietoturvan on oltava uskottava.

Suomi pitää tärkeänä, että EU:ssa arvioidaan tilannetta EP-vaalien jälkeen komission raportin pohjalta.

Pääasiallinen sisältö

Keskustelua varten ei ole jaettu erillistä keskustelupaperia tai muistiota. Keskustelu käydään näin ollen komission vaalipakettiin kuuluvien asiakirjojen pohjalta:

<u>Komission tiedonanto vapaiden ja oikeudenmukaisten eurooppalaisten vaalien turvaamisesta</u>

Tiedonannossa todetaan, että toukokuun 2019 europarlamenttivaalit pidetään aikaisempiin vaaleihin verrattuna erilaisessa kontekstissa ja muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Vakaa unioni, joka rakentuu tehokkaalle oikeudelliselle yhteistyölle, tietojenvaihtoon terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden kitkemiseksi sekä sisämarkkinoiden toimivuuteen, edellyttää jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja luottamusta EU:n demokraattiseen järjestelmään. Tämän järjestelmän kestävyyden varmistaminen on osa EU:n turvallisuusliittoa. Komissio painottaa, että EU:n tulisi ryhtyä toimenpiteisiin demokraattisten menettelyjen puolustamiseksi kolmansien maiden tai yksityisten tahojen manipulointiyrityksiltä.

Tiedonannossa tuodaan esiin, että vaikka verkkoviestintä on mahdollistanut enenevässä määrin vuorovaikutuksen poliittisten toimijoiden ja kansalaisten välillä positiivisessa mielessä, se on yhtä lailla tarjonnut vilpillisessä mielessä toimiville mahdollisuuden vaikuttaa demokraattiseen keskusteluun ja vaaleihin.

Lisäksi muun muassa viimeaikainen tapaus Facebook/Cambridge Analytica, jossa Cambridge Analytica –yrityksen väitetään käsitelleen Facebookista saamiaan henkilötietoja lainvastaisesti, on nostanut esiin huolen siitä, minkälaisia vaikutuksia henkilötietojen suojan rikkomuksista voi vaaleille olla.

Tiedonannossa muistutetaan siitä, että jäsenvaltiot ovat vastuussa europarlamenttivaalien järjestämisestä ja vaalimenettelyjen valvonnasta. Sen varmistamiseksi, että kevään 2019 europarlamenttivaalit ovat vapaat, oikeudenmukaiset ja turvalliset, komissio on esittänyt konkreettisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on puuttua mahdollisiin vaaleihin kohdistuviin uhkiin ja tällä tavoin vahvistaa unionin demokraattisen järjestelmän kestävyyttä.

Komission suositus vaaliyhteistyöverkostoista, läpinäkyvyydestä verkossa, suojautumisesta kyberturvallisuuden häiriötilanteilta sekä disinformaatiokampanjoiden torjumisesta

Suositus on osoitettu jäsenvaltioille sekä Euroopan tason ja kansallisille poliittisille puolueille, säätiöille ja kampanjaorganisaatioille. Komissio katsoo, että suositus tulisi implementoida kaikkien toimijoiden osalta hyvissä ajoin ennen kevään 2019 europarlamenttivaaleja. Jäsenvaltioita kehotetaan soveltamaan suosituksen periaatteita myös muissa, kansallisen tason vaaleissa ja kansanäänestyksissä.

Komissio kannustaa jäsenvaltioita perustamaan vaaliyhteistyöverkoston, joka koostuu kansallisista vaali- ja lainvalvontaviranomaisista sekä kyberturvallisuudesta ja tietosuojasta vastaavista viranomaisista. Lisäksi jäsenvaltioita kehotetaan nimittämään yhteyspiste, joka osallistuu Euroopan tason vaaliyhteistyöverkoston toimintaan. Verkosto tarjoaa mahdollisuuden tietojenvaihtoon ja mahdollisten uhkien nopeampaan havaitsemiseen sekä niihin puuttumiseen.

Euroopan tason ja kansallisten poliittisten puolueiden, säätiöiden ja kampanjaorganisaatioiden tulee komission suosituksen mukaan turvata verkossa tapahtuvan poliittisen mainonnan ja viestinnän läpinäkyvyys. Käytännössä kyseisten toimijoiden tulisi muun muassa ilmoittaa, kuka on tällaisen viestinnän takana, miten se on rahoitettu ja millaisia kohdentamiskriteerejä käytetään tiedon levittämisessä kansalaisille. Jäsenvaltioiden tulisi tukea ja helpottaa läpinäkyvyyttä ja tarvittaessa soveltaa asianmukaisia seuraamuksia, jos henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä ei noudateta sen vuoksi, että vaaleihin yritetään vaikuttaa.

Jäsenvaltioiden olisi lisäksi toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä vaalien järjestämisessä käytettävien verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskevien riskien varalta, minkä lisäksi niiden tulisi muun muassa tehdä riskiarviointeja, harkittava asianmukaisia rikosoikeudellisia toimia tietojärjestelmiin kohdistuvien hyökkäysten varalta ja tehtävä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa läpinäkyvyyden ja vaalimenettelyjen luottamuksen lisäämiseksi. Myös Euroopan tason ja kansallisten poliittisten puolueiden, säätiöiden ja kampanjaorganisaatioiden olisi toteutettava toimia verkko- ja tietojärjestelmiensä suojaamiseksi kyberturvallisuusuhkilta.

Komission ohjeet EU:n tietosuojalainsäädännön soveltamisesta

EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) N:o 2016/679 on sovellettu toukokuusta 2018 alkaen, mikä tarkoittaa, että ensi kevään europarlamenttivaalit ovat ensimmäiset vaalit, joiden yhteydessä tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi. Ohjeiden tarkoitus on nostaa esiin sellaiset tietosuojavelvoitteet, jotka ovat relevantteja nimenomaan vaalien yhteydessä. Tietosuoja-asetus koskettaa niin Euroopan tason ja kansallisia puolueita kuin muita vaalien yhteydessä toimivia tahoja, kuten datanvälittäjiä tai sosiaalisen median alustoja.

Komission ehdotus asetuksen (EU, Euratom) N:o 1141/2014 muuttamisesta henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen rikkomuksiin liittyvän tarkastusmenettelyn osalta Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä

Kun otetaan huomioon viimeaikaiset tapahtumat, jotka osoittavat, että tietosuojasääntöjen väärinkäyttö voi vaikuttaa demokraattiseen keskusteluun ja vapaisiin vaaleihin, komissio katsoo, että voimassa olevilla säännöillä ei voida tehokkaasti estää tietosuojasääntöjen väärinkäyttöä eikä määrätä siitä seuraamuksia. Tämän vuoksi komissio ehdottaa kohdennettua muutosta asetukseen N:o 1141/2014 sen varmistamiseksi, että Euroopan parlamentin vaaleissa noudatetaan vahvoja demokraattisia sääntöjä ja kunnioitetaan täysimääräisesti eurooppalaisia arvoja eli demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia.

Muutosehdotuksella pyritään siihen, että sellaisille Euroopan tason poliittisille puolueille tai säätiöille, jotka hyödyntävät tietosuojasääntöjen rikkomuksia tarkoituksenaan vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa Euroopan parlamentin vaalien tulokseen, voitaisiin määrätä taloudellisia seuraamuksia. Sakon suuruus olisi 5 % Euroopan tason poliittisen puolueen tai säätiön vuosibudjetista. Rangaistuksen noudattamista valvoisi Euroopan tason poliittisista puolueista ja Euroopan tason poliittisista säätiöistä vastaava viranomainen. Sen lisäksi taho, jonka on todettu syyllistyneen em. rikkomuksiin, ei voisi hakea rahoitusta Euroopan unionin yleisestä talousarviosta sinä vuonna, jona sille määrätään rangaistus.

Komissio esittää, että asetukseen tehtävät muutokset tehtäisiin ennen vuoden 2019 europarlamenttivaaleja.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio voi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 292 artiklan nojalla antaa suosituksia, jotka eivät kuitenkaan ole sitovia. Komission tiedonannot eivät ole SEUT 288 artiklan tarkoittamia unionin säädöksiä eikä niille näin ollen ole määritelty oikeusperustaa perussopimuksissa.

Asetusehdotusta koskevaksi oikeusperustaksi on ehdotettu SEUT 224 artiklaa, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäädäntömenettelyä noudattaen annettavilla asetuksilla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 10 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja erityisesti niiden rahoitusta koskevat säännöt, sekä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106a artiklaa. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan asetusmuutoksen oikeusperusta vaikuttaa asianmukaiselta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Komission on tarkoitus raportoida kevään 2019 europarlamenttivaalien jälkeen ko. toimenpiteiden täytäntöönpanosta.

Euroopan parlamentti järjesti 25.9.2018 kokouksen jäsenvaltioiden asiantuntijoille kyberturvallisuudesta ja vuoden 2019 europarlamenttivaaleista.

Kansallinen valmistelu

OM
Vaalipakettia koskeva U-kirjelmä ja E-kirje käsitellään ao. jaostoissa.

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvosto tiedottaa eduskuntaa komission vaalipaketista E-kirjeellä lähiviikkoina. Asetusmuutosehdotuksesta annetaan U-kirjelmä samalla aikataululla.

EU:n vaalisäädös ja Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annettu asetus on uudistettu vastikään. Ensimmäisen osalta valtioneuvosto on antanut U-kirjelmän U 4/2016 vp (11.2.2016) sekä siihen liittyvään U-jatkokirjeen UJ 31/2016 vp (4.11.2016) ja jälkimmäisen osalta U-kirjelmän U 60/2017 vp (26.10.2017).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Muut kuin maakuntapäivien jäsenten valintaa koskevat vaalit kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla valtakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksilla voi olla mahdollisia vaikutuksia valtiontalouteen, jotka selvitetään tarkemmin jatkovalmistelussa.

Asetusta koskevalla ehdotuksella ei odoteta olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia eikä ympäristövaikutuksia. Ehdotetut muutokset perustuvat voimassa oleviin tarkistuksia ja seuraamuksia koskeviin järjestelmiin, jotka vahvistetaan asetuksessa N:o 1141/2014.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja antoivat 13.6.2018 tiedonannon kriisinkestokyvyn ja valmiuksien kehittämisestä hybridiuhkien varalta (JOIN(2018)16 final). Tiedonannossa nostetaan esiin myös toimet vaaleihin kohdistuvaa vaikuttamista vastaan.

Vaalivaikuttamista digitaaliaikakaudella käsittelevä korkean tason konferenssi (High-Level Conference on Election Interference in the Digital Age: Building Resilience to Cyber-Enabled Threats) järjestetään puolestaan 15.–16.10.2018 Brysselissä.

Vuoden 2018 aikana EU:ssa on laadittu myös Viron ja Tsekin tasavallan aloitteesta vaaliteknologian kyberturvallisuutta koskeva käsikirja.

Asiakirjat

COM(2018) 637 final, C(2018)5949 final, COM(2018) 636 final/2,
COM(2018) 638 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Heini Huotarinen, OM, heini.huotarinen@om.fi, puh. 02951 50127

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asia
OSA; Komission esitykset sisäasioiden rahastoiksi rahoituskehyskaudelle 2021-2027

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus
U 81/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 11.–12.10.2018 ministereiden on tarkoitus keskustella 12. ja 13.6.2018 annetuista sisäasioiden rahastoja koskevista asetusehdotuksista. Keskusteltavana olevia ehdotuksia on kolme: 1) Maahanmuutto- ja turvapaikkarahasto (AMF), Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline (BMVI) ja 3) Sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF).

Puheenjohtajamaa Itävalta on aloittanut ehdotusten käsittelyn neuvoston työryhmissä.

Suomen kanta

Yhteistä kaikille rahastoille

Suomi suhtautuu pääosin myönteisesti komission ehdotuksiin sisäasioiden rahastoista rahoitusohjelmakaudelle 2021–2027. Komission ehdotuksissa on melko hyvin huomioitu Suomen aiemmin esille tuomia näkökohtia ja tavoitteita.

Maahanmuutto- ja turvapaikkarahasto (engl. Asylum and Migration Fund, AMF)

Suomi korostaa rahaston merkitystä ja roolia yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisessä ja jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikan yhdenmukaistamisessa. Tämä edesauttaa tilanteissa, joissa turvapaikkajärjestelmä kohtaa erityisiä paineita.

Suomi pitää tärkeänä, että uudelleensijoittamisen merkittävää taloudellista tukemista jatketaan rahaston kautta myös tulevalla rahoitusohjelmakaudella. Komission asetusehdotuksessa esitetään kompensoitavaksi ainoastaan unionin uudelleensijoittamisasetuksen mukaisesti uudelleensijoitetut tai humanitaarisen maahanpääsyn kautta otetut henkilöt. Suomi pitää tärkeänä, että myös kansallisten uudelleensijoittamisohjelmien puitteissa tapahtuvaa uudelleensijoittamista tuettaisiin rahaston kautta.

Suomi pitää vapaaehtoisen paluun tukemista erittäin tärkeänä, mutta painottaa rahaston riittävää joustavuutta erilaisten paluuta edistävien keinojen kehittämisessä ja

tukemisessa. Kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen on tärkeä osa kestävää maahanmuuttopolitiikkaa ja siksi tukea olisi voitava osoittaa koko palauttamistoimintaan, myös ei-vapaaehtoisiin palautuksiin ja niiden täytäntöönpanosta aiheutuviin kustannuksiin ml. palautusten valvonta.

Suomi pitää tärkeänä rahaston tavoitetta kotoutumisen alkuvaiheen tukemiseksi.

Jäsenvaltiokohtaisten osuuksien laskentatavan osalta Suomi pitää kannatettavana uudelleensijoittamisen huomioimista erillisenä laskentaan vaikuttavana kriteerinä. Laskennan perusteena käytettävien lukujen osalta Suomi pitää perusteltuna, että vuosien 2015 ja 2016 poikkeuksellinen maahanmuuttotilanne huomioitaisiin.

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi (engl. Integrated Border Management Fund, IBMF, jonka osana Border Management and Visas, BMVI)

Suomi pitää tärkeänä, että jäsenvaltioille EU:n yhteisestä ulkorajavalvonnasta aiheutuvaa rasitetta tuetaan eurooppalaisella rahoitusvälineellä mahdollisimman kattavasti. Tällä myös turvataan Suomelle tärkeän Schengen-järjestelmän toimivuutta.

Suomi katsoo, että lopullinen kanta rahastoon voidaan ottaa kuitenkin vasta, kun Euroopan raja- ja merivartiostoa koskevan asetusehdotuksen jatkokäsittelyn myötä Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) kautta jäsenvaltioille tulevat velvoitteet ja rahoitus ovat selvillä.

Suomi pitää tärkeänä, että rahoitusvälineellä tuetaan EU:n yhdennettyä rajavalvontaa (IBM) ja neliportaista rajaturvallisuusmallia. Rahaston tulee vahvistaa ja yhdenmukaistaa EU:n ulkorajavalvontaa. EU-tasoisten (teknisten) yhteishankkeiden toteuttaminen on edellytys rajaturvallisuusjärjestelmän toimivuudelle, rajaliikenteen sujuvuudelle ja kustannustehokkuudelle. Yhden EU:n pisimmän maaulkorajan valvonta EU:n säännösten mukaisesti asettaa Suomen rajaturvallisuusjärjestelmälle erityisiä haasteita, joihin vastaaminen edellyttää EU-tasoisten hankkeiden onnistumista.

Suomi pitää erityisen tärkeänä sitä, että rahoitusvälineen avulla voidaan vastata myös toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin. Kuluvan rahoituskauden aikana tapahtunut Euroopan turvallisuustilanteen muutos tulee huomioida rahoitusvälineen toimeenpanossa.

Suomi kannattaa Schengenin arviointimekanismin ja haavoittuvuusarvioinnin kytkemistä osaksi rahoitusvälinettä, siten että sitä voitaisiin käyttää arvioinnin osoittamien puutteiden korjaamiseen.

Suomi pitää tärkeänä, että viisumipolitiikassa rahoitusvälineellä tuetaan tehokkaita ja käyttäjäystävällisiä viisumihakemuspalveluita, näiden palveluiden digitalisointia ja kehittämistä sekä unionin viisumisäännöstön yhdenmukaista soveltamista ja jäsenvaltioiden yhteistyön kehittämistä viisumipolitiikan alalla.

Suomi katsoo, että resurssien jakoa koskevissa kriteereissä on selkeästi huomioitava jäsenvaltion vastuulla olevan yhteisen ulkorajan pituus ja historiatiedon sijasta tulee painottaa potentiaalisia uhkatekijöitä ja varautumista.

Sisäisen turvallisuuden rahasto (engl. Internal Security Fund, ISF)

Suomi ei pidä tarkoituksenmukaisena ehdotusta sisäisen turvallisuuden rahaston siirtämisestä turvallisuus ja puolustus -otsakkeen alle. Sisäisen turvallisuuden rahaston tulisi olla samassa otsakkeessa maahanmuuton ja rajaturvallisuuden kanssa, jolloin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisen unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tarjoamista kansalaisille voitaisiin myös EU-rahoituksen keinoin edistää kokonaisuutena.

Suomi yhtyy komission näkemykseen rahoitusohjelman tavoitteista. Rahastolla tuetaan korkean turvallisuuden tasoa unionissa erityisesti torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta, kyberrikollisuutta sekä suojelemalla rikosten uhreja.

Suomi kannattaa asetusehdotuksen mukaisia panostuksia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseksi ja sitä kautta tietojenvaihdon määrän ja laadun parantamiseksi.

Suomi edellyttää, että selvitetään, miten rahastoa voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla hyödyntää hybridiuhkien torjunnassa.

Suomi pitää myönteisenä, että esitys mahdollistaa yhteisiä operaatioita ja yhteisiä tutkintaryhmiä ja että tietyin ehdoin osapuolena voi olla myös EU:n ulkopuolinen kolmas maa.

Suomi katsoo, että hätätilanteita koskevan mekanismin tulee olla riittävän nopea ja tehokas, jotta jäsenvaltiot voivat reagoida esim. muuttoliikkeessä ja turvallisuustilanteessa tapahtuviin yllättäviin muutoksiin ja kriiseihin.

Pääasiallinen sisältö

Yhteistä kaikille rahastoille

Rahoituksen kokonaismäärä kasvaa merkittävästi kaikissa rahastoissa. Rahastot toimeenpannaan kolmella eri toimeenpanomallilla: yhteistyöhön perustuva hallinnointi, suora hallinnointi tai välillinen hallinnointi.

Jäsenvaltioiden toimeenpanemiin ohjelmiin (yhteistyöhön perustuva hallinnointi) varataan yhteensä 60 % kunkin rahaston tai rahoitusvälineen kokonaisrahoituksesta. Ohjelmakauden alussa jäsenvaltioille osoitetaan 50 % kokonaisrahoituksesta ja 10 % väliarvioinnin yhteydessä vuonna 2025. Loput eli 40 % kokonaisrahoituksesta varataan ns. temaattisiin välineisiin, jotka toimeenpanee komissio joko suoran tai välillisen hallinnoinnin kautta. Temaattiset välineet koostuvat unionin toimista, erityistoimista ja hätäavusta.

Unionin toimet ovat monikansallisia tai unionin etujen kannalta erityisen tärkeitä hankkeita, joihin unionilla on erityinen intressi ja jotka ovat annetun asetusehdotuksen mukaisia.

Erityistoimet ovat kansallisia tai kansainvälisiä hankkeita, joiden toteuttamiseksi yksi, useampi tai kaikki jäsenvaltiot voivat saada lisärahoitusta ohjelmiinsa.

Hätärahoituksella tuetaan äkillisiä ja yksilöityjä rahaston toimialaan kuuluvia tarpeita turvallisuuteen liittyvissä hätätilanteissa tai silloin, kun sellainen uhkaa syntyä. Tarkoitetulla hätätilanteella on tai sillä saattaa olla merkittävä negatiivinen vaikutus ihmisten turvallisuuteen yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa. Hätärahoitus voidaan myöntää jäsenvaltiolle ohjelman rahoitusosuuden lisäksi.

Kaikkiin rahastoihin esitetään ns. *operatiivisen tuen* kokonaisuutta, joka on aiemmin ollut käytössä vain rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineessä. Operatiivisella tuella voidaan kattaa 100 % kustannuksista. Operatiivisen tuen kautta osa varoista voidaan käyttää rahastojen tavoitteita palvelevien, juoksevien kustannusten, kuten esim. tietojärjestelmien ylläpitokulujen kattamiseen.

Rahastoista voidaan myöntää tukea jäsenvaltioissa tai niiden alueilla rekisteröityneille oikeushenkilöille. Tukea voidaan myöntää myös niille kolmansissa maissa sijaitseville oikeushenkilöille, jotka listataan rahoitusvälineen työohjelmaan siinä esitetyin erityisehdoin (erityisehdot eivät vielä tiedossa) tai joiden kohdalla se on erityisen perusteltua. Lisäksi kolmansissa maissa sijaitsevat oikeushenkilöt voivat osallistua ilman eri ehtoja konsortioihin, joissa on mukana vähintään kaksi jäsenvaltiossa tai niiden alueella sijaitsevaa oikeushenkilöä. Tukea ei voida myöntää yksityishenkilöille. Käytännössä rahastojen luonteesta johtuen niiden keskeiset tuensaajat ovat viranomaisia pl. tietyt tavoitteet, kuten esimerkiksi kotoutumisen edistäminen tai rikosten uhrien tukeminen, joissa muilla toimijoilla voi olla iso rooli.

Rahastoista myönnettävän tuen rahoitusosuus on pääsääntöisesti enintään 75 % hankkeiden menoista. Komission toimeenpanemien erityistoimien rahoitusosuus voi olla jopa 90 %. Lisäksi tietyissä, erikseen määritellyissä toimissa rahoitusosuus voi olla jopa 100 %.

Ohjelman toteutumista tarkastellaan ohjelmakauden aikana hyödyntäen erityistavoitekohtaisia tuotos- ja tulosindikaattoreita. Tavoitteena on indikaattoritietojen entistä ajantasaisempi ja tehokkaampi kerääminen. Rahaston tuotosindikaattoreille asetetaan tarkastelukohdat vuosille 2024 ja 2029. Lisäksi komissio voi antaa delegoituja asetuksia, joilla täydennetään rahaston indikaattoreita.

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 80 artiklassa korostetaan, että yhteisten toimien maahanmuuttohallinnon sekä ulkorajojen valvonnan alueella tulee perustua jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteille. Erityisesti vuosien 2015–2016 aikana koettu maahanmuuttopaine unionin alueelle osoitti yhteisten EU-tason politiikkatoimien merkityksen pyrittäessä tehokkaaseen maahanmuuttovirtojen hallintaan unionin säännöstöä soveltaen sekä ihmisoikeuksien noudattamiseen liittyvät sitoumukset huomioiden.

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolla pyritään edistämään tämän yhteisvastuullisuuden toteutumista. Yhteisillä toimilla pyritään varmistamaan maahanmuuttohallinnon tehokas toiminta mukaan lukien laillisesti unionin alueella oleskelevien henkilöiden kotouttaminen yhteiskuntaan, vähentämään inhimillistä kärsimystä aiheuttavaa laitonta maahantuloa sekä toisaalta kehittämään toimivia paluujärjestelmiä niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole laillista oikeutta oleskella unionin alueella. Näihin tavoitteisiin pyritään kolmen erityistavoitteen kautta:

- Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (Common European Asylum System - CEAS) vahvistaminen ja kehittäminen sen ulkoiset ulottuvuudet huomioiden;
- Jäsenvaltioihin kohdistuvan laillisen maahanmuuton tukeminen mukaan lukien toimet kolmannen maan kansalaisten kotouttamiseksi
- Laittoman maahanmuuton ehkäisy sekä tehokkaiden paluu- ja uudelleenkotoutumisjärjestelyiden varmistaminen

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän vahvistamisen ja kehittämisen osalta voidaan rahaston kautta tukea toimia, jotka liittyvät unionin yhteisen turvapaikkasäännöstön soveltamiseen, jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien tukemiseen infrastruktuurien ja palveluiden osalta, solidaarisuuden ja yhteisen vastuunjaon lisäämiseen ja näissä kunnostautuvien maiden tukemiseen sekä solidaarisuuden ja yhteistyön kehittämiseen yhdessä maahanmuuttovirtojen kohteena olevien kolmansien maiden kanssa.

Jäsenvaltioihin kohdistuvaa laillista maahanmuuttoa tuetaan erityisesti tiedotuksen keinoin ja erilaisten laillisten maahantuloväylien kehittämisellä. Kolmannen maan kansalaisten kotouttamisen osalta edistetään erityisesti kotoutumisen alkuvaiheen toimia kolmannen maan kansalaisten osallisuuden lisäämiseksi vahvistaen heidän osallisuuttaan ja vastaanottoa yhteiskunnassa yhteistyössä paikallis- ja aluetason viranomaisten sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi sekä tehokkaiden paluu- ja uudelleenkotoutumisjärjestelyiden varmistamiseksi tuetaan unionin yhteisen säännöstön ja poliittisten painopisteiden soveltamista koskien infrastruktuuria, menettelyitä sekä palveluita, edistetään yhdenmukaisia paluumenettelyitä unionin ja jäsenvaltioiden tasolla tehokkaan ja kestävän paluun kehittämiseksi sekä laittoman maahanmuuton vetotekijöiden vähentämiseksi, tuetaan avustettua vapaaehtoista paluuta sekä uudelleenkotoutumista sekä vahvistetaan kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä erityisesti takaisinottosopimusten toimeenpanemiseksi sekä muiden kestävää paluuta edistävien toimien mahdollistamiseksi.

Rahaston toimeenpanemiseksi varataan asetusehdotuksessa unionin tasolla yhteensä 9,20 miljardia euroa, joka on noin 1,5-kertaisesti nykyiseen, vuonna 2020 päättyvään rahoitusohjelmakauteen verrattuna, kun huomioidaan myös ohjelmakauden aikana rahastoon kohdistettu lisärahoitus. Unionin virastojen, pääasiassa Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO), rahoitus ei sisälly tähän.

Temaattisista kokonaisuuksista voidaan lisäksi osoittaa varoja uudelleensijoittamiseen ja solidaarisuustoimiin sekä Euroopan muuttoliikeverkoston kustannuksiin sekä komission aloitteesta myönnettävään tekniseen tukeen.

Jäsenvaltioiden ohjelmiin kohdistettavat varat jaetaan siten, että 5 miljoonaa euroa osoitetaan kiinteänä osuutena kuhunkin ohjelmaan täytäntöönpanoon tarvittavan riittävän rahoituksellisen toimintakyvyn varmistamiseksi. Loppuosa ohjelmien rahoituksesta määritetään erityistavoitekohtaisten kriteerien mukaisesti. Tavoitekohtaiset kriteerit perustuvat Eurostatin tuottamiin vuosikohtaisiin tilastoihin mm. pakolaisaseman, toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden, turvapaikanhakijoiden, uudelleensijoitettujen kiintiöpakolaisten, jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmannen maan kansalaisten, paluuta tai palautusta odottavien henkilöiden tai jo palanneiden ja palautettujen henkilöiden lukumääristä.

Temaattisten kokonaisuuksien osuudesta kohdennetaan varoja jäsenvaltioiden ohjelmiin uudelleensijoitettujen kiintiöpakolaisten lukumäärien perusteella sekä Dublin-asetuksen täytäntöönpanoa tukevan vastuunmäärittelyn perusteella.

Operatiivinen tuki voi kattaa enintään 10 % ohjelman kokonaisrahoituksesta.

Uudella rahastolla komissio pyrkii paitsi edistämään unionin yhteisen maahanmuuttopolitiikan tehokasta toimeenpanoa, myös edelleen yksinkertaistamaan rahoitusjärjestelmää ja varmistamaan rahoituksen helpomman saatavuuden nopeasti muuttuvissa tilanteissa. Temaattisiin kokonaisuuksiin varattu huomattava osuus kokonaisrahoituksesta varmistaa, että komissio voi joustavasti osoittaa rahoitusta uusiin painopisteisiin sekä kyetä vastaamaan yllättäviin muuttuviin tilanteisiin ja rahoitustarpeisiin. Komissio pyrkii edistämään rahoituksen joustavaa käyttöä erilaisten yksinkertaistettujen kustannusmallien hyödyntämiseen kannustamalla. Lisäksi rahastossa tulee sovellettavaksi korkeampi EU-rahoitusosuus tiettyjen toimien osalta, millä pyritään tarjoamaan mahdollisuuksia esimerkiksi kansalaisjärjestöjen osallistumiselle kotouttamiseen liittyvien toimien toteuttamiseen.

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline

Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineellä tuetaan Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuusmallin toimeenpanoa. Tavoitteena on edistää laillisia rajanylityksiä, estää laitonta maahanmuuttoa ja rajat ylittävää rikollisuutta sekä tehokkaasti hallinnoida muuttovirtoja. Niin ikään rahoitusvälineellä tuetaan yhteistä viisumipolitiikkaa. Unionin ulkorajojen tehokas suojelu on edellytys sille, että voidaan varmistaa turvallinen alue henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle unionissa.

Rahoitusvälineellä pyritään parantamaan jäsenvaltioiden kykyä tehdä rajatarkastuksia ja suorittaa rajavalvontaa ulkorajalla sisältäen rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan ja esimerkiksi meripelastustehtävät osana rajavalvontaa. Rahoitusvälineellä tuetaan myös eurooppalaisen raja- ja merivartioston kehittämistä sekä poikkihallinnollisia kehittämistoimia rajavalvontaan liittyen jäsenvaltioissa ja niiden kesken. Lisäksi välineellä tuetaan ulkorajoihin liittyvien laajamittaisten tietojärjestelmien rakentamista, käyttöä ja ylläpitoa sisältäen eri järjestelmien yhteentoimivuuden.

Tuettavat toimet voivat liittyä mm. infrastruktuuriin, rakennuksiin ja järjestelmiin rajanylityspaikoilla, rajavalvontaan, kulkuneuvoihin ja viestintäjärjestelmiin, koulutukseen, yhdyshenkilöiden lähettämiseen, tutkimuksiin ja pilottihankkeisiin Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden kehittämiseksi, uuden teknologian käyttöönottoon, kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseen, ulkorajaan liittyvän tietoisuuden levittämiseen tai tilastointimenetelmien kehittämiseen. Lisäksi tukea voidaan myöntää operatiivisena tukena Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuusmallin toimeenpanemiseksi.

Viisumipolitiikassa rahoitusvälineellä tuetaan tehokkaita ja käyttäjäystävällisiä viisumihakemuspalveluita, unionin viisumisäännöstön yhdenmukaista soveltamista ja jäsenvaltioiden yhteistyön kehittämistä viisumeihin liittyen. Lisäksi tuetaan viisumeihin liittyvien laajamittaisten tietojärjestelmien rakentamista, käyttöä ja ylläpitoa sisältäen eri järjestelmien yhteentoimivuuden.

Viisumipolitiikan toimet voivat liittyä mm. infrastruktuuriin, rakennuksiin ja järjestelmiin, toimintavälineisiin ja viestintäjärjestelmiin, koulutukseen viisumihakemusten ja konsuliyhteistyön osalta, parhaiden käytänteiden levittämiseen,

tutkimuksiin ja pilottihankkeisiin, uuden teknologian käyttöönottoon, viisumipolitiikkaan liittyvän tietoisuuden levittämiseen tai tilastointimenetelmien kehittämiseen. Lisäksi tukea voidaan myöntää operatiivisena tukena viisumisäännöstön toimeenpanemiseksi.

Laajamittaisten tietojärjestelmien osalta toimet voivat sisältää mm. infrastruktuurihankkeita ja rakennuksia tietojärjestelmille, välineitä ja viestintäjärjestelmiä tietojärjestelmien toiminnan varmistamiseksi, koulutusta, järjestelmien kehittämistä ja päivittämistä, tutkimuksia, pilottihankkeita, uusien teknologioiden käyttöönottoa, tilastointimenetelmien kehittämistä ja operatiivista tukea laajamittaisten tietojärjestelmien toimeenpanemiseksi.

Toimintavälineiden (sisältäen kulkuneuvot ja yhteydenpitojärjestelmät) hankkimiselle asetetaan ehtoja, joilla pyritään varmistamaan, että hankittavat välineet ovat yhteentoimivia mahdollisissa yhteisoperaatioissa. Käytännössä tämä tarkoittaa tarkempaa suunnittelua yhdessä Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) kanssa.

Jäsenvaltiot voivat käyttää enintään 30 % ohjelman varoistaan operatiiviseen tukeen (vrt. nykyisellä ohjelmakaudella 40 %), jolla voidaan kattaa mm. henkilöstökuluja, laitteiden ja rakennusten ylläpito- tai korjauskuluja, tiettyjä huoltokuluja ja EBCGA:n operaatioiden isäntämaan juoksevia kuluja (running costs on operations) sekä laajamittaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnosta ja ylläpidosta koituvia kuluja.

Rahoitusvälineen kokonaisrahoitus rahoitusohjelmakaudella 2021–2027 on 7,08 miljardia euroa. Schengen-assosioituneiden maiden (Norja, Sveitsi, Islanti ja Liechtenstein) kontribuutiot rahoitusvälineeseen lisätään kokonaisrahoitukseen.

Jäsenvaltioiden ohjelmiin kohdennettava rahoitus jaetaan jäsenvaltioiden kesken useiden kriteerien perusteella. Karkeasti ottaen kukin jäsenvaltio saa kiinteän 5 miljoonan euron summan, jonka jälkeen jäljellejäävä summa jaetaan maa- ja meriulkorajaosuuksien pituuksien ja työmäärien, rajanylitysten ja käännytysten lukumäärien, edustustojen lukumäärien ja mm. myönnettyjen viisumien lukumäärien perusteella. Lisäksi maa- ja merirajojen pituuksiin perustuvissa kriteereissä huomioidaan ns. uhka-arvio, jonka painotukset vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltioiden saantoihin.

Sisäisen turvallisuuden rahasto

Sisäisen turvallisuuden rahaston tavoitteena on vahvistaa turvallisuuden korkeaa tasoa Euroopan unionissa, etenkin torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta sekä kyberrikollisuutta. Lisäksi rahastolla tuetaan rikosten uhreja. Rahaston tuella pyritään lisäämään tietojenvaihtoa unionin lainvalvontaviranomaisten välillä ja tehostamaan unionin yhteisiä operaatioita vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyen.

Rahastolla pyritään lisäämään EU:n lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa lainvalvontaviranomaisten, muiden toimivaltaisten viranomaisten, unionin toimijoiden sekä kolmansien valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen välillä mm. varmistamalla EU:n säännösten yhdenmukainen soveltaminen tiedonvaihdon tukemiseksi hyödyntäen esimerkiksi Prümin sopimusta, EU:n matkustajatietojärjestelmää (Passenger Name Records, PNR) ja Schengenin tietojärjestelmää (Schengen Information System, SIS). Niin ikään rahastosta voidaan tukea turvallisuuteen liittyvien unionin tietojärjestelmien ja viestintäverkkojen perustamista, mukauttamista ja ylläpitoa. Rahastolla voidaan tukea järjestelmien yhteentoimivuuden (interoperability) kehittämistä ja toteuttaa toimia, jotka lisäävät järjestelmien käyttöä ja parantavat niihin syötettävien tietojen laatua. Edelleen

rahastolla voidaan toteuttaa muita tarkemmin määrittelemättömiä kansallisia toimia, jotka edistävät tiedonvaihtoa.

Rahastolla pyritään tehostamaan rajat ylittäviä yhteistoimia EU:n lainvalvontaviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kesken silloin, kun ne liittyvät rajat ylittävään vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Ylipäätään pyritään lisäämään operaatioita jäsenvaltioiden kesken, erityisesti helpottamaan ja parantamaan yhteisten tutkintaryhmien käyttöä, yhteisiä partioita, takaa-ajoja, valvontatoimia ja muita operatiivisia yhteistyömekanismeja (EMPACT), jossa korostetaan erityisesti rajat ylittävää toimintaa.

Rahastolla tuetaan myös rikostorjunnan ja terrorismin torjunnan valmiuksien parantamista lisäämällä lainvalvontakoulutusta, harjoituksia, vastavuoroista oppimista, erikoistuneita vaihto-ohjelmia ja parhaiden toimintatapojen jakamista. Näitä toimia voidaan toteuttaa myös kolmansien maiden ja muiden asianomaisten toimijoiden kanssa. Pyrkimyksenä on saavuttaa synergiaetuja yhdistämällä resursseja ja tietämystä jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden välillä. Rahastolla edistetään ja kehitetään toimenpiteitä, takeita (safeguards), mekanismeja ja parhaita käytänteitä todistajien, ilmiantajien ja rikoksen uhrien varhaisessa tunnistamisessa, suojelemisessa ja tukemisessa sekä kehitetään kumppanuuksia viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä. Lisäksi rahaston tuella voidaan hankkia asiaankuuluvia laitteita ja perustaa tai päivittää koulutuslaitoksia ja muita olennaisia turvallisuuteen liittyviä infrastruktuureja valmiuden, vastustuskyvyn, yleisen tietoisuuden lisäämiseksi turvallisuusuhkiin vastaamiseksi.

Jäsenvaltiot voivat käyttää enintään 10 % ohjelman varoista operatiiviseen tukeen.

Rahaston kokonaisrahoitus rahoitusohjelmakaudella 2021–2017 on 2,21 miljardia euroa. Jäsenvaltioiden ohjelmiin kohdennettava rahoitus koostuu 5 miljoonaa euron kiinteästä summasta ja erikseen laskettavasta osuudesta, joka perustuu käänteiseen bruttokansantuotteeseen (asukasta kohden), väestön määrään ja jäsenvaltion maantieteelliseen kokoon.

Enintään 15 % jäsenvaltion ohjelman kokonaisrahoituksesta voidaan kohdentaa välineiden tai kulkuneuvojen hankintaan tai turvallisten tilojen rakentamiseen. Osuutta voidaan perustellusta syystä nostaa.

Jäsenvaltioiden tulee ensisijaisesti kohdentaa rahoitusta (a) unionin painopisteisiin ja turvallisuutta koskevan unionin lainsäädännön mukaisiin toimiin, erityisesti tietojenvaihdon ja tietojärjestelmien yhteiskäyttöisyyttä edistäviltä osin, (b) Schengenin arviointimekanismin myötä annettujen suositusten täytäntöönpanoon poliisiyhteistyön osalta ja (c) maakohtaisten puutteiden korjaamiseen, jotka tunnistetaan erilaisissa kartoituksissa, kuten esimerkiksi korruptiota koskevat huomiot maakohtaisissa suosituksissa (European Semester).

Ohjelmien kautta kolmansissa maissa toteutettavista hankkeista tulee konsultoida komissiota ennen niiden toteuttamista.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohtaan ja 79 artiklan 2 ja 4 kohtaan. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline osana yhdennetyn

rajaturvallisuuden rahastoa perustuu SEUT 77 artiklan 2 kohtaan. Sisäisen turvallisuuden rahasto perustuu SEUT 82 artiklan 1 kohtaan, 84 artiklaan ja 87 artiklan 2 kohtaan.

SEUT 317 artiklassa määrätään, että komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa SEUT 322 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä noudattaen. SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta on oikeusperusta asetuksille, joilla annetaan varainhoitosäännöt. Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta varainhoitosääntöihin, koska niiden osalta on selvää, että ainoastaan unioni voi toimia tai sen täytyy toimia.

Säädökset käsitellään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä Euroopan parlamentin kanssa. Neuvostossa päätös tehdään määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa ehdotuksia käsittelee kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Lisäksi ehdotuksista lausuu budjettivaliokunta (AMF, BMVI, ISF), ulkoasiainvaliokunta (AMF, BMVI) ja kehitysyhteistyövaliokunta (AMF).

Turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston esittelijä on DALLI Miriam (S&D), raja- ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen esittelijä on FAJON Tanja (S&D) ja sisäisen turvallisuuden rahaston esittelijä on HOHLMEIER Monika (PPE).

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.-5.10.2018 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 5.10.2018
HaV 26.9.2018
U 81/2018 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan maakunta vastaa Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin asia kuuluu sen toimivaltaan. Lainsäädäntövallan jaosta valtakunnan ja maakunnan kesken säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallasta 27 ja 29 §:ssä.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on itsehallintolain 59b §:n mukaisesti oikeus toimeenpanna EU-politiikkaa Ahvenanmaan maakunnassa niillä toimialoilla, joiden osalta maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta.

Nykyisen rahoitusohjelmakauden yhteydessä on katsottu, että sisäisen turvallisuuden rahastossa lainsäädäntövalta kuuluu maakunnalle itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan nojalla siltä osin kuin kyse on itsehallintolaissa mainituin poikkeuksin yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä palo- ja pelastustointa koskevista asioista. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastossa maakunnan lainsäädäntövaltaan on katsottu kuuluvan maakunnassa tapahtuva kotoutumisen edistäminen. Tämän lainsäädäntövallan on maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä katsottu olevan johdettavissa itsehallintolain 18 §:n 1, 4, 13, 14, 22 ja 23 kohdasta, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, kuntien hallintoa, sosiaalihuoltoa,

opetusta ja oppisopimusta, elinkeinotoimintaa ja työllisyyden edistämistä. Sen vuoksi maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat maakunnassa sijaitsevien kuntien vastaanottamiin pakolaisiin tai muihin maahanmuuttajiin kohdistuvat pääasialliset kotouttamistoimet (HE 112/2014 vp s. 28).

Nykyisellä rahoitusohjelmakaudella Ahvenanmaan maakunnalle kuuluvat sisäasioiden rahastojen kansallisista ohjelmista johtuvat vastuuviranomais- ja tarkastusviranomaistehtävät on siirretty sopimusasetuksella (174/2017) sisäministeriön hoidettavaksi. Nykyisellä ohjelmakaudella Ahvenanmaan maakunta osallistuu kansallisten ohjelmien toimeenpanoon.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset täsmentyvät osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta, ja lopputulos selviää vasta neuvottelujen päättyessä.

Komissio esittää sisäasioiden rahastojen kokonaisbudjetiksi yhteensä 18,49 mrd. euroa vuosille 2021–2027. Sisäasioiden rahastojen rahoitus tulisi ehdotuksen mukaan kaksinkertaistumaan rahoituskehyskaudesta (2014–2020), kokonaisrahoituksen suhteellisen osuuden EU:n budjetista kasvaessa noin yhdestä prosentista noin 1,85 prosenttiin. Komission esityksen mukaan sisäasioiden rahoitus jakaantuisi seuraavasti:

Komission esittämä rahoitus ohjelmakaudelle 2021–2027	**miljoonaa euroa** (kiinteinä hintoina)
Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto (ml. EU:n uudelleensijoittamisohjelma)	9 204
Sisäisen turvallisuuden rahasto	2 210
Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline	7 087
Yhteensä	**18 501**

Rahastojen ulkopuolinen sisäasioiden rahoitus	**miljoona euroa** (kiinteinä hintoina)
Rajaturvallisuus (virastoille budjetoitu)	10 619
Maahanmuutto (virastoille budjetoitu)	764
Turvallisuus (virastoille budjetoitu)	997
Yhteensä virastot	**12 380**

Komission esityksessä ei ole ilmoitettu jäsenvaltiokohtaisia saantoja. Hankkeita ja toimintoja rahoitettaessa tukea saavien tahojen tulee pääsääntöisesti varautua kansalliseen rahoitukseen. Kansalliseen talousarvioon liittyvät seikat käsitellään ja niihin otetaan kantaa kansallisessa JTS- ja talousarvioprosessissa. Toimenpiteiden edellyttämä kansallinen rahoitus viranomaistoimijoiden osalta toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

Ehdotus toisi muutoksia myös mm. arvonlisäverollisuuteen, jäsenvaltioiden tarkastusvelvoitteisiin, komission ja jäsenvaltion sähköiseen tiedonvaihtoon sekä oikaisuihin. Näillä kaikilla voi olla vaikutusta valtion talousarvioon. Esityksen vaikutusten selvitystä jatketaan.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komission asetusehdotus merkitsee ohjelmaperusteisen, jäsenvaltioiden ja komission yhteiseen hallinnointiin perustuvan rahoituksen jatkumista sisäasioiden alalla tulevalla rahoitusohjelmakaudella. Komission arviointien ja järjestettyjen julkisten kuulemisten perusteella rahastojen hallinnon yksinkertaistaminen on määritelty uuden rahoitusohjelmakauden keskeiseksi tavoitteeksi. Nykyiseltä rahoitusohjelmakaudelta saatujen kokemusten perusteella rahastojen hallinnointi ja säännöt ovat liian monimutkaisia ja hajanaisia, mikä aiheuttaa tarpeetonta rasitetta niin ohjelmien hallinnoinnista vastaaville viranomaisille kuin tuensaajille.

Komission vaikutusarvioinnin mukaan vuoden 2015 maahanmuuttopaine unionin alueelle osoitti jäsenvaltioiden yhteisten toimien merkityksen maahanmuuttovirtojen hallinnassa. EU:n rahoitusvälineillä on tärkeä rooli yhteisten toimien tehokkuuden varmistamisessa. Komission vaikutusarvioinnin mukaan nykyisen rahoitusohjelmakauden rahoitusvälineet on todettu toimiviksi, mutta niitä on kuitenkin tarve kehittää. Rahastoihin esitetään lisättävän joustavuutta, hallinnoinnin yksinkertaistamista, parempaa yhteensopivuutta muiden EU-rahastojen kanssa sekä tulosorientoitunutta seurantaa ja arviointia. Komission vaikutusarvioinnissa nousi esiin myös EU-rahastojen ohjelmien yhteensovittamisen ja ohjelmien välisen synergian merkitys.

Asiakirjat

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta, KOM(2018) 471 lopullinen.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi, KOM(2018) 473 lopullinen.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta, KOM(2018) 472 lopullinen.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Pauliina Eskola, sisäministeriö: pauliina.eskola@intermin.fi, 0295 488 263

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2018-00364

RVL Pitkäniitty Matti(SM) 27.09.2018

Asia
OSA; Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeva komission asetusehdotus

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 11.-12.10.2018 ministerit käyvät periaatekeskustelun 12.9.2018 annetusta Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevasta asetusehdotuksesta.

Suomen kanta

Unionin ulkorajavalvontaa on edelleen tehostettava. Suomi katsoo, että ensisijainen vastuu ulkorajavalvonnasta kuuluu jäsenvaltioille, jotka vastaavat omien ulkorajaosuuksiensa turvallisuudesta. Frontexilla on keskeinen rooli unionin ulkorajavalvonnan tukemisessa ja Schengen-alueen toimivuuden varmistamisessa.

On varmistettava, että ulkorajavalvontaan on käytettävissä vaikuttavat ja kustannustehokkaat keinot. Suomi pitää tärkeänä, että löydetään tasapainoinen ratkaisu, joka huomioi jäsenvaltioiden ja viraston roolit ulkorajavalvonnassa sekä sen, että jäsenvaltioiden vastuulla olevat rajaosuudet poikkeavat toisistaan. Lisäksi on selvitettävä tarkemmin muun muassa toimivaltaan ja suvereniteettiin liittyviä kysymyksiä. Suomi katsoo, että neuvotteluissa tulisi ensisijaisesti tutkia, miten EU voi tukea jäsenvaltioiden omien rajavalvontakapasiteettien lisäämistä unionin ulkorajavalvonnan vahvistamiseksi. Nykyistä vahvemmat jäsenmaiden resurssit mahdollistaisivat myös Unionin toimenpiteiden aiempaa paremman tukemisen.

Suomi pitää palautusten tehostamista tärkeänä. Ulkorajoilla havaittavia ongelmia voidaan ehkäistä tehokkaalla yhteistyöllä kolmansien maiden kanssa. Suomi katsoo, että viraston kolmansien maiden kanssa tapahtuvan yhteistyön edellytysten parantaminen on tärkeää.

Pääasiallinen sisältö

Eurooppalaisella raja- ja merivartiostolla tarkoitetaan kaikkia jäsenvaltioiden rajavalvontaa ja palautustehtäviä suorittavia virkamiehiä. Myös Frontex eli Euroopan raja- ja merivartiovirasto on osa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa.

Ehdotuksen mukaan eurooppalaisen raja- ja merivartioston operatiivista toimintakykyä kasvatettaisiin vahvistamalla Euroopan raja- ja merivartioviraston henkilöstöä ja

kalustoa. Lisäksi ehdotuksella parannetaan jäsenmaiden yhteistyötä palautusasioissa ja viraston yhteistyömahdollisuuksia kolmansien maiden kanssa.

Ehdotuksen keskeisin uudistus on viraston käyttöön luotava pysyvä 10 000 operatiivisen henkilön joukko, jolla olisi täydet toimivaltuudet sekä oma kalusto. Joukko koostuisi 1) Frontexin kouluttamista ja palkkaamista henkilöistä (3 000 hlöä/v 2027), 2) jäsenvaltioiden pitkäaikaisesti viraston käyttöön komentamista henkilöistä (3 000 hlöä) sekä 3) jäsenvaltioiden lyhytaikaisesti viraston operaatioihin komentamista henkilöistä (4 000 hlöä). Operatiivisella joukolla korvattaisiin nykyisin viraston käytössä olevat reservit lukuun ottamatta pakkotoimin tapahtuvien palautusten valvojien reserviä. Operatiivinen joukko koostuisi sekä ulkorajavalvonnan että palautustoiminnan ammattilaisista. Virasto voi komentaa omien työntekijöidensä lisäksi myös pitkäaikaisesti sen käyttöön komennetut henkilöt mihin tahansa operaatioon tai vaihtaa tarpeen mukaan vaihtaa henkilön komennuspaikkaa. Lyhytaikaisille komennuksille lähetettävän henkilöstön käytöstä sovitaan vuosittain viraston ja jäsenvaltioiden kesken käytävissä kahdenvälisissä neuvotteluissa. Jäsenvaltioille korvataan komennuksista aiheutuva henkilöstön lisätarve.

Palautustoiminnan tehostamiseksi virastolle annetaan aiempaa laajempi mahdollisuus osallistua jäsenvaltioiden palautusprosessien tukemiseen. Operatiiviseen joukkoon kuuluvista henkilöistä koottavat muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät voivat työskennellä jäsenvaltioiden tukena sekä jäsenvaltioissa sijaitsevilla hotspot-alueilla ja valvotuissa keskuksissa. Ryhmien jäsenet voivat osallistua muun muassa palautuspäätösten valmisteluun, pl. palautuspäätöksen teko, joka kuuluu jäsenvaltion viranomaisten vastuulle, sekä matkustusasiakirjojen hankkimiseen ja varsinaisiin palautuksiin.

Ehdotuksessa parannetaan viraston edellytyksiä tukea kolmansia maita sekä rajaturvallisuuteen että palautustoimintaan liittyvissä asioissa. Kolmansissa maissa tapahtuvan toiminnan on tuettava Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden toimeenpanoa ja/tai kokonaisvaltaista muuttoliikkeen hallintaa. Virasto voi järjestää operaatioita, jotka edellyttävät toimivallan käyttöä, myös kolmannen maan rajoilla, edellyttäen että operaatiosta on sovittu isäntämaana toimivan kolmannen maan kanssa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotus perustuu Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta artiklaan 77(2)(e) ja siitä päätetään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Neuvostossa päätös tehdään määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ehdotuksen käsittelyä ei ole vielä aloitettu Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.-5.10.2018 (kirjallinen menettely)

Asetusehdotuksesta laaditaan parhaillaan valtioneuvoston U-kirjelmää, joka käsitellään EU-jaostoissa 6 ja 7.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 5.10.2018

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

Ehdotuksesta Suomelle aiheutuvat taloudelliset vaikutukset arvioidaan U-kirjelmässä.

Unionin tasolla komission ehdotuksesta aiheutuisi 9,37 miljardin lisäkustannus tulevalla MFF-kaudella. Euroopan raja- ja merivartioviraston kokonaisbudjetti MFF2021-2027 kaudella olisi 11,27 miljardia euroa. Kustannukset jakautuisivat seuraavasti: operatiivinen joukko 5,83 mrd euroa, kalustohankinnat 2,2 mrd euroa, palautustoiminta 1,7 mrd euroa ja EUROSUR -tilannekuvajärjestelmän parannus 0,65 mrd euroa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Eurooppa-neuvosto totesi päätelmissään 29.6.2018, että FRONTEX:in roolia ulkorajavalvonnan ja palautusten tukemisessa, mukaan lukien yhteistyö kolmansien maiden kanssa, tulisi vahvistaa lisäämällä resursseja ja vahvistamalla viraston mandaattia.

Komission puheenjohtaja Juncker on esittänyt ehdotuksen käsittelyä kiireellisenä. Ehdotuksesta tulisi sopia ennen tulevia Euroopan parlamentin vaaleja.

Asiakirjat

Komission asetusehdotus COM(2018) 631 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Matti Pitkäniitty (SM), puh 0295 4211 31

EUTORI-tunnus

EU/2018/1528

Liitteet

Viite COM(2018) 631 final

Asia
OSA; Oikeus-ja sisäasioiden ministerineuvosto 11.-12.10.2018; Paluudirektiivi

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa käydään keskustelu komission 12.9.2018 antamasta ehdotuksesta paluudirektiivin uudistamiseksi (COM(2018) 634 final).

Komissio esitteli ehdotuksen 20.—21.9.2018 epävirallisessa SCIFAssa, jossa siitä käytiin ensimmäinen ajatustenvaihto. Komissio informoi direktiiviehdotuksesta Coreper II:ssa 26.9.2018. Neuvoston maastapoistamistyöryhmässä ehdotuksen käsittely on tarkoitus aloittaa 9.10.2018.

Suomen kanta

Valtioneuvostolla ei ole vielä lopullista kantaa ehdotukseen. Kantaa ollaan parhaillaan valmistelemassa.

Palauttamispolitiikka on keskeinen osa Euroopan unionin yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa ja sen tehostaminen on keskeinen tavoite. Alustavasti valtioneuvosto katsoo, että paluudirektiivin kohdennettu muuttaminen perusoikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon (*non-refoulement*) periaatetta kunnioittaen, on kannatettavaa ja suhtautuu direktiiviehdotukseen pääosin myönteisesti.

Alustavan arvion perusteella valtioneuvosto pitää tärkeänä, että palauttamispäätös on jatkossakin mahdollista tehdä yhdessä laillisen oleskelun päättämistä koskevan päätöksen kanssa. Tämä on osoittautunut kansallisella tasolla tehokkaaksi toimintatavaksi. Direktiivin oikeussuojakeinoja ja rajamenettelyä koskevissa säännöksissä tulisi huomioida tilanne, jossa palauttamisesta ja laillisen oleskelun päättymisestä päätetään samanaikaisesti yhdellä päätöksellä.

Pääasiallinen sisältö

Ehdotus pohjautuu nykyiseen paluudirektiiviin. Kohdennetuilla muutoksilla tavoitellaan palauttamismenettelyn tehokkuuden lisäämistä. Muutokset kunnioittavat perusoikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon (*non-refoulement*) periaatetta.

Pakenemisen vaara

Ehdotuksella selkiytettäisiin pakenemisen vaaran määrittämistä säätämällä sitä indikoivista seikoista (objektiivinen kriteeristö) nykyistä yksityiskohtaisemmin. Pakenemisen vaaraa on tarpeen arvioida esimerkiksi säilöönoton edellytyksiä ja vapaaehtoisen paluun ajan myöntämistä harkittaessa. Komissio esittää, että direktiivissä lueteltaisiin ei-kattavalla tavalla seikkoja, joiden perusteella määritettäisiin yksittäistapauksittain pakenemisen vaara osana kokonaisharkintaa. Näitä olisivat muun muassa laiton maahantulo, luvaton edelleen liikkuminen jäsenvaltioiden alueella, toisessa jäsenvaltiossa annettu palauttamispäätös, rikostuomio ja vireillä oleva rikosprosessi. Tiettyjen seikkojen olemassaolo, kuten väärien tai väärennettyjen asiakirjojen käyttö, asiakirjojen hävittäminen tai kieltäytyminen sormenjälkien antamisesta lainsäädännön edellyttämällä tavalla, muodostaisi olettaman pakenemisen vaarasta, ellei toisin osoiteta.

Velvoite yhteistyöhön

Palautettavalle kolmannen maan kansalaiselle asetettaisiin nimenomainen velvoite tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa kaikissa paluumenettelyn eri vaiheissa, erityisesti koskien henkilöllisyyden vahvistamista matkustusasiakirjojen hankkimista varten ja palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa. Vastaavanlainen velvoite yhteistyöhön on jo olemassa turvapaikkamenettelyn puolella.

Palauttamispäätöksen antaminen laillisen oleskelun päättävän päätöksen kanssa

Jäsenvaltiot eivät systemaattisesti anna palauttamispäätöstä laillisen oleskelun päättämisen yhteydessä, mistä johtuen komission ehdotuksessa selvennetään tarvetta antaa palauttamispäätös välittömästi sen jälkeen, kun päätös laillisen oleskelun epäämisestä tai päättämisestä on tehty. Tällainen päätös voisi olla esimerkiksi kielteinen päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen tai kielteinen oleskelulupapäätös. Ehdotus mahdollistaa jatkossakin palauttamispäätöksen tekemisen yhdessä laillisen oleskelun päättämistä koskevan päätöksen kanssa yhdellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä, kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kun palauttamispäätös tehdään välittömästi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisen jälkeen tai samalla päätöksellä, palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa lykätään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, kunnes hylkääminen on lopullinen.

Vapaaehtoinen paluu

Komission ehdotuksen mukaan vapaaehtoista paluuta koskevasta vähimmäisajasta luovuttaisiin, kun taas enimmäisaika 30 päivää vastaisi voimassaolevan direktiivin sääntelyä. Vapaaehtoisen paluun ajan pituudesta päätettäisiin kunkin yksittäistapauksen olosuhteet huomioon ottaen. Vapaaehtoisen paluun ajan myöntäminen ei olisi sallittua tapauksissa, joissa on olemassa pakenemisen vaara, laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty ilmeisen perusteettomana tai vilpillisenä, tai jos kolmannen maan kansalainen on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Voimassa olevan säännöksen mukaan jäsenvaltio on voinut halutessaan säätää siitä, että edellä mainituissa tapauksissa ei myönnetä vapaaehtoisen paluun aikaa.

Maasta poistuessa rajatarkastuksen yhteydessä määrättävät maahantulokiellot

Kun laittomasti oleskellut kolmannen maan kansalainen havaitaan ensimmäisen kerran tämän poistuessa unionin alueelta, voi joissain tapauksissa olla aiheellista määrätä

maahantulokielto uudelleen saapumisen ja laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi, kuitenkaan varsinaista maasta poistumista lykkäämättä. Ehdotuksella mahdollistettaisiin maahantulokiellon määrääminen palauttamispäätöstä antamatta, tapauskohtaisen arvioinnin jälkeen ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen.

Palauttamisen hallinta

Ehdotuksella velvoitettaisiin jäsenvaltiot perustamaan kansallinen palauttamisen hallintajärjestelmä, joka tarjoaisi yksittäistapausten seuraamiseksi tarpeellista oikea-aikaista tietoa kolmansien maiden kansalaisten identiteetistä ja oikeudellisesta tilanteesta. Järjestelmien tulisi olla yhteydessä tulevaisuudessa perustettavaan Euroopan raja- ja merivartioviraston ylläpitämään keskusjärjestelmään. Jäsenvaltiot myös velvoitettaisiin perustamaan viisumivelvollisten maiden kansalaisille vapaaehtoisen paluun ohjelmia, jotka voivat sisältää paluuavustuksen. Jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus saada unionilta tukea hallintajärjestelmän ja vapaaehtoisen paluun ohjelmien kehittämiseen.

Oikeussuojakeinot ja muutoksenhaku

Palauttamispäätöstä koskevan muutoksenhakuajan on oltava perusoikeuksien mukaisesti riittävän pitkä, jotta varmistetaan mahdollisuus käyttää tehokkaasti oikeussuojakeinoja, samalla kuitenkaan palauttamismenettelyä viivyttämättä.

Komissio ehdottaa erityistä viiden päivän määräaikaa, jonka kuluessa palauttamispäätökseen voisi hakea muutosta, kun päätös on seurausta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäävästä päätöksestä, joka on lopullinen.

Palauttamispäätöstä koskevan valituksen seurauksena annettaisiin automaattisesti täytäntöönpanokielto, jos palauttamiskiellon loukkaamisen vaaraa ei ole jo arvioitu oikeusviranomaisen toimesta turvapaikkamenettelyssä. Jäsenvaltioiden tuomioistuimilla tulisi myös olla mahdollisuus keskeyttää palauttamispäätöksen täytäntöönpano yksittäistapauksissa muista syistä johtuen, jolloin päätös tulisi pääsääntöisesti tehdä 48 tunnin kuluessa.

Ehdotuksen mukaan vain yksi muutoksenhakuaste olisi käytettävissä niiden palauttamispäätösten osalta, jotka perustuvat aiempaan kielteiseen kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen, joka on jo ollut oikeussuojakeinon kohteena.

Säilöönotto

Viime vuosina on tullut esiin uusia riskejä, joista johtuen laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset, jotka muodostavat uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle, on voitava tarvittaessa ottaa säilöön. Tämä komission ehdottama, palauttamismenettelyjen yhteydessä uusi säilöönottoperuste on jo olemassa turvapaikkalainsäädännössä.

Komissio esittää niin ikään, että jäsenvaltioiden tulisi säätää säilöönoton enimmäisajasta, joka olisi vähintään kolme kuukautta ja enintään kuusi kuukautta. Kuuden kuukauden enimmäisaika ja mahdollisuus jatkaa sitä erityisissä olosuhteissa vastaa voimassa olevan direktiivin sääntelyä. Ehdotettavan kolmen kuukauden minimiajan katsotaan heijastavan paremmin aikaa, joka tarvitaan palauttamisen toteuttamiseksi ja takaisinottojärjestelyihin kolmansien maiden kanssa. Säilöönoton on kuitenkin oltava mahdollisimman lyhytaikainen ja sitä saa jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella ripeydellä

hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken. Alaikäisten ja perheiden säilöönottoa koskevaan erityissääntelyyn ei ehdoteta muutoksia.
Rajamenettely

Ehdotuksella luotaisiin erityinen rajamenettely, joka soveltuisi sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsitelty valmisteilla olevan menettelyasetuksen mukaisessa rajamenettelyssä. Rajamenettelyssä palauttamispäätös annettaisiin vakiomuotoisella lomakkeella eikä vapaaehtoisen paluun aikaa pääsääntöisesti myönnettäisi, paitsi jos palautettavalla on voimassa oleva matkustusasiakirja ja hän tekee yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa. Valituksen tekemiselle varattu aika olisi lyhyempi, enintään 48 tuntia, kun palauttamispäätös perustuu lopulliseen päätökseen, jolla on hylätty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus rajamenettelyssä. Valitus lykkäisi tietyissä tilanteissa, joissa on olemassa palauttamiskiellon rikkomisen vaara, ja ensimmäisen muutoksenhakuinstanssin kyseessä ollessa automaattisesti palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa. Muissa tapauksissa täytäntöönpanon keskeyttämistä voisi hakea tai asia voitaisiin ratkaista viran puolesta. Jäsenvaltioiden olisi säädettävä 48 tunnin määräajasta, jonka kuluessa tuomioistuimen tulisi ratkaista täytäntöönpanokieltoa koskeva asia. Määräajan pidentäminen olisi kuitenkin mahdollista yksittäistapauksissa. Säilöönotolle olisi erityinen peruste.

Palautusten helpottamiseksi ehdotetaan, että säilöönottoa voitaisiin jatkaa enintään neljä kuukautta palauttamista koskevan rajamenettelyn aikana, kun kolmannen maan kansalainen on otettu säilöön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimisen aikana osana rajamenettelyä. Jos palauttamispäätöstä ei kyseisen ajanjakson aikana pantaisi täytäntöön, säilöönottoa voitaisiin edelleen jatkaa direktiivin mukaisten säilöönottoa koskevien yleisten edellytysten ja määräaikojen puitteissa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa oikeudelliseksi perustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 79(2)(c) artiklaa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.-5.10.2018 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 5.10.2018

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

U-kirjelmä on tarkoitus antaa eduskunnalle viikolla 43.

Asiakirjat

Euroopan komission 12 päivänä syyskuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (uudelleenlaadittu) (COM(2018) 634 final).

Puheenjohtajan keskusteluasiakirja 12562/18 LIMITE.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Berit Kiuru, SM/MMO, puh. 050 399 7868

EUTORI-tunnus

EU/2018/1527

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2018-00367

MMO Aavamäki Anu(SM) 27.09.2018

Asia
OSA; oikeus- ja sisäasioiden ministerineuvosto 11.-12.10.2018; CEAS-tilannekatsaus

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 11.-12.10.2018 on tarkoitus käydä lyhyt tilannekatsaus koskien yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaa lainsäädäntöehdotuspakettia.

Suomen kanta

Dublin asetusehdotus

Uudistettaessa EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää tulee turvapaikkamenettelyä tehostaa, jotta kansainvälisen suojelun tarve voitaisiin arvioida nykyistä yksinkertaisemmin ja nopeammin. Kansanvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio on voitava kaikissa tilanteissa määrittää nopeasti, selkeästi ja yksiselitteisesti, jotta hakija pääsee turvapaikkamenettelyyn vastuussa olevassa jäsenvaltiossa. Osana kehittämistyötä voitaisiin tarkastella myös kokonaisvaltaisempia uudistusvaihtoehtoja turvapaikkamenettelyn tehostamiseksi.

Jatkossakin normaaliolosuhteissa lähtökohtana on, että Dublin-järjestelmä perustuu ensimmäisen tulomaan vastuuseen.

Jos muuttoliiketilanteen kriisiytyminen uhkaa EU:ta huolimatta siitä, että voimassa olevien säädösten mahdollistamat toimenpiteet on otettu täysimääräisesti käyttöön, tulee tällaisessa poikkeustilanteessa olla käytettävissä ennalta sovitut keinot, joilla tilanne saadaan nopeasti ja tehokkaasti takaisin hallintaan.

Suomen on turvattava etunsa varauduttaessa tilanteeseen, jossa olemme EU:n läpi kulkevien muuttoliikevirtojen viimesijainen kohdemaa tai ensimmäinen tulomaa.

Ylivoimaisen muuttoliikepaineen kriisitilanteessa, kun ennalta määritellyt kynnykset on ylitetty, etsitään ratkaisua tilanteeseen ensi sijassa vapaaehtoisesti.

Hallitusohjelmassa todetaan, että turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen.

Suomi kantaa oman vastuunsa edellyttäen, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat taakanjakoon myös ottamalla vastaan turvapaikanhakijoita muista jäsenvaltioista. On huomioitava, että päättyneellä ohjelmakaudella Suomi kantoi vastuunsa, samalla kun osa jäsenvaltioista ei ottanut turvapaikanhakijoita lainkaan, mikä vie pohjan taakanjaon toiminnalta. Mikäli uusi kriisimekanismi luodaan, tulee Suomen ja muiden jäsenmaiden aiemmin suorittamat siirrot ottaa huomioon.

Jotta yhdessä ennalta sovittuja sääntöjä jatkossa noudatettaisiin, järjestelmään on luotava seuraamukset, jotka ovat taloudellisilta vaikutuksiltaan riittävän merkittävät täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Neuvoteltaessa solidaarisuudesta on Suomen etujen takaamiseksi tärkeää asemoitua siten, että Suomi on vaikuttamassa neuvotteluissa tavoitteittensa saavuttamiseksi.

Menettelyasetus

Ehdotukset, joilla yksinkertaistetaan ja virtaviivaistetaan turvapaikkamenettelyä, ovat Suomen tavoitteiden mukaisia. Ehdotuksella selkiytetään turvallisia maita koskevia säännöksiä ja pyritään niiden nykyistä yhdenmukaisempaan soveltamiseen.

Suomen näkemyksen mukaan turvallisia kolmansia maita ja turvallisia alkuperämaita koskevat luettelot on hyväksyttävä unionin tasolla mahdollisimman nopeasti. Koska kyse on lähtökohtaisesti hakijalle turvallisesta maasta, 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.

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.

Määritelmäasetus

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

Jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmät eroavat edelleen merkittävästi toisistaan. Tarvitaan tehokkaampia yhteisiä ratkaisuja. Kansainvälisen suojelun myöntämistä, suojeluasemia koskevan päätöksenteon ja suojelun sisältöä koskevien säännösten yhdenmukaistamista jäsenvaltioissa on tarpeen jatkaa.

Vastaanottodirektiivi

Jäsenvaltioiden vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistaminen on kannatettava tavoite. Suomi kannattaa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on kansainvälistä suojelua hakeneiden edelleen liikkumisen vähentäminen. Myös ilman huoltajaa olevan lapsen edustajajärjestelmää koskevan sääntelyn yhdenmukaistaminen on perusteltua.

Eurodac-asetus

Suomi pitää tärkeänä teknisten tietojärjestelmien kehittämistä tukemaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän sekä paluudirektiivin velvoitteiden täyttämistä. Eurodac on olennainen työkalu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion selvittämisessä. Vastuunmäärittämisasetuksen, kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevien unionin säädösten, paluudirektiivin ja tulevan uudelleensijoittamisasetuksen velvoitteiden noudattamiseksi on myös olennaisen tärkeää tunnistaa henkilö, joka on näiden säädösten soveltamisen kohteena.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että järjestelmään talletettaisiin tiedot myös henkilöistä, jotka uudelleensijoitetaan tai sijoittuvat humanitaarisen maahanpääsyn kautta jäsenvaltioiden alueelle tai joiden osalta jompaakumpaa näistä harkitaan.

Valtioneuvosto pitää ehdottoman tärkeänä, että henkilötietojen käsittely ei saa ylittää välttämätöntä, kun otetaan huomioon, että tarkoitus on käsitellä arkaluonteisina henkilötietoina pidettäviä biometrisiä tunnistetietoja. Valtioneuvosto kannattaa myös sitä, että rekisteröinti koskisi kansallistenkin järjestelmien puitteissa sijoitettavia henkilöitä. Tämä edesauttaa Dublin-asetuksen yhdenmukaista soveltamista kaikkiin sen soveltamisalaan kuuluviin henkilökategorioihin.

Euroopan unionin turvapaikkavirastoa koskeva asetus

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.

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.

Uudelleensijoittamisasetus

Suomen kokemusten mukaan uudelleensijoittaminen on toimiva järjestelmä, jolla voidaan vähentää laittoman maahantulon painetta ja päästä hallitumpaan ja ennakoitavampaan maahantuloon. Samalla voidaan auttaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia. Suomen etujen mukaista on, että kiintiöpakolaisten uudelleensijoittaminen EU:ssa laajenee ja vakiintuu siten, että yhä useampi jäsenmaa osallistuu uudelleensijoittamiseen.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että uudelleensijoittamis- ja humanitaarisen maahanpääsyn kehykseen osallistumisen vapaaehtoisuus on kirjattu aiempaa selkeämmin. Myönteistä on sekin, että myös kansallisia ohjelmia tuetaan EU-varoin resurssien puitteissa.

Pääasiallinen sisältö

Dublin asetus

EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen keskeinen tavoite on järjestelmän parempi kriisinkestävyys. Muutoksilla tehostetaan turvapaikkamenettelyä, jotta kansainvälisen suojelun tarve voidaan arvioida nykyistä yksinkertaisemmin ja nopeammin. Mahdollisuuksia järjestelmän väärinkäytöksiin vähennetään ja

turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista rajoitetaan. Osana järjestelmän kokonaisuudistusta ehdotetaan poikkeukselliseen kriisitilanteeseen ennalta sovittua mekanismia, jolla muuttoliikepaineen kohteeksi joutunutta jäsenmaata autettaisiin tukitoimin, mukaan lukien turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot jäsenvaltioiden kesken.

Vastaanottodirektiivi

Ehdotuksella pyritään vähentämään turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista. Hakija voidaan tietyin perustein velvoittaa oleskelemaan tietyssä paikassa jäsenvaltion alueella. Luvaton liikkuminen jäsenvaltiosta toiseen aiheuttaa heikennyksiä vastaanottopalveluihin. Luvattoman edelleen liikkumisen estämiseksi ehdotukseen sisältyy myös uusi säilöönottoperuste.

Ilman huoltajaa olevan lapsen edustajajärjestelmää koskevia säännöksiä on tarkoitus yhdenmukaistaa ja asettaa määräaika edustajan määräämiselle.

Hakijoiden kotoutumismahdollisuuksia ja taloudellista omatoimisuutta on tarkoitus lisätä yhdenmukaistamalla työnteko-oikeuden alkaminen ja vahvistamalla hakijoiden oikeus yhdenvertaiseen kohteluun suhteessa jäsenvaltion kansalaisiin työelämässä.

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.

Määritelmäasetus

Komissio pyrkii ehdotuksellaan entisestään yhdenmukaistamaan yhteisiä kriteereitä, joilla tunnistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt, sekä yhtenäistämään turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta. Asetuksessa asetetaan standardit henkilöiden määrittämiseksi kansainvälisen suojelun saajiksi ja määritetään sisältö myönnettävälle suojelulle. Ehdotukseen ei enää sisälly mahdollisuutta tarjota suotuisampaa kohtelua.

Jäsenvaltioiden viranomaiset velvoitetaan ottamaan suojelua myönnettäessä ja pakolais- tai toissijaisen suojeluaseman lakkaamisarvioinnissa huomioon yhteinen analyysi ja ohjeistus, jota erityisesti unionin turvapaikkavirasto (nykyisin EASO) tuottaa.

Kansainvälistä suojelua annetaan vain niin kauan kun vainoon tai vakavaan haittaan perustuvat syyt ovat olemassa, tämän kuitenkaan vaikuttamatta henkilön kotoutumismahdollisuuksiin.

Eurodac-asetus

Komission ehdotuksella sekä käsittelyn kuluessa tehdyillä muutosehdotuksilla pyritään tehostamaan Eurodac-asetuksen käyttöä Dublin-järjestelmän työvälineenä, edistämään kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden paluun toteuttamista sekä uusimpana mahdollistaa tulevan uudelleensijoittamisasetuksen soveltaminen.

Joulukuun 2016 osittaisessa yleisnäkemyksessä hyväksyttyjen lainvalvontaviranomaisten pääsyä koskevien ehdotusten lisäksi yleisnäkemystä laajennettiin kesäkuussa 2017 niin, että jäsenvaltioiden toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille ja Europolille annettaisiin mahdollisuus alfanumeerisen haun tekemiseen tilanteissa, joissa biometrisiä tunnistetietoja ei ole käytettävissä, mutta lainvalvontaviranomaisilla voi olla käytössään muita todisteita mahdollisen tekijän tai uhrin henkilöllisyydestä tai henkilöasiakirjoista sekä matkustus- ja henkilöasiakirjojen (mukaan lukien passikuva) värikopioiden tallentamista järjestelmään.

Puheenjohtaja on antanut ehdotuksen myös uudelleensijoitettavien Eurodaciin rekisteröinnistä.

Euroopan unionin turvapaikkavirasto

Komission alkuperäisellä ehdotuksella pyritään vahvistamaan Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO/EUAA) roolia ja kehittämään siitä virasto, joka edistää yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa ja parantaa sen toimivuutta. Komissio katsoo, että yhteisen järjestelmän uudistaminen edellyttää aiempaa suuremman toimivallan antamista virastolle.

Komission syyskuussa 2018 antamalla neljää artiklaa koskevalla muutosehdotuksella on puolestaan kolme päätavoitetta; 1) varmistaa, että jäsenmaat voivat hyötyä viraston antamasta lisäavusta (enhanced assistance), mukaan lukien viraston osallistuminen hallinnollisessa käsittelyvaiheessa kansainvälistä suojelua koskevaan sekä Dublin-asetuksen mukaiseen menettelyyn hakemusten käsittelemiseksi joutuisasti ja turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien tehokkaan ja kunnollisen toiminnan mahdollistavalla tavalla, 2) vahvistaa yhteistyön elementtejä unionin turvapaikkaviraston ja Euroopan raja- ja merivartioston välillä, 3) siirtää viraston varapääjohtajaehdokkaita koskevan luettelon ehdottamisvastuu pääjohtajalta komissiolle. U-kirjelmä komission syyskuussa antamasta ehdotuksesta on parhaillaan valmistelussa.

Uudelleensijoittaminen

Uudelleensijoittamista on tarkoitus säännellä ensimmäistä kertaa Euroopan unionin tasolla luomalla toiminnalle yhteiset säännöt.

Käsittelyn kuluessa ehdotus on muuttunut enemmän Suomen tavoittelemaan suuntaan. Suomi on neuvotteluissa painottanut, että uudelleensijoittamistoiminnan tulisi olla kestävää, pitkäjännitteistä ja laadukasta. Ehdotustekstissä on nyt selkeämmin ilmaistu se, että toimintaan osallistuminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista, UNHCR:n roolia on korostettu ja uudelleensijoittamisen edellytyksiä on saatu vastaamaan UNHCR:n määrittelemiä edellytyksiä.

Ehdotukseen on käsittelyn kuluessa lisätty hätätapausmenettely ja siitä on rajattu pois sisäisesti siirtymään joutuneet henkilöt. Nämä seikat ovat olleet Suomelle tärkeitä.

Suomi on tuonut esille, että ohjelman tulisi pysyä ennemmin pelkkänä uudelleensijoittamisohjelmana. EU:n uudelleensijoittamisohjelmaan kuuluisi tämän hetkisen kompromissitekstin mukaan kuitenkin myös humanitaarinen maahanpääsy, sillä EU haluaa näin vastata tilanteeseen kokonaisvaltaisemmin ja osa suurista jäsenvaltioista ottaa uudelleensijoittamisen lisäksi tai pelkästään humanitaarisen maahanpääsyn kautta merkittäviä määriä henkilöitä. Olemme kuitenkin kompromissina valmiit hyväksymään ehdotetun.

EU-kehyksen puitteissa tehtäviä uudelleensijoittamisia tuettaisiin 10 000 eurolla ja kansallisia ohjelmia resurssien mahdollistaessa 6 000 eurolla.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.-5.10.2018 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 5.10.2018

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Anu Aavamäki, SM/MMO, p. 050 578 0920

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2018-00366

MMO Johansson Elina(SM) 26.09.2018

Asia
OSA; Oikeus- ja sisäasioiden ministerineuvosto 11.-12.10.2018; Muuttoliike

Kokous
Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 11.10.2018 - 12.10.2018

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Muuttoliike-keskustelu käydään alustavien tietojen mukaan lounaalla. Tuolloin käytäneen tilannekatsaustyyppinen keskustelu tulijamäärien kehityksestä eri reitillä.

Suomen kanta

Muuttoliiketilanteen kehittymisestä tulee ylläpitää ajantasaista tilannekuvaa.

Itäisen Välimeren reittiä on edelleen syytä seurata tarkasti. Erityisesti Turkista Kreikkaan suuntautuvan laittoman maahantulon tilannetta on tulijamäärän viimeaikaisen kasvun johdosta tarkkailtava. Myös kehitystä Länsi-Balkanin alareitillä on seurattava.

Läntisen Välimeren reitillä tulijamäärä on myös selkeässä nousussa suhteessa viime vuoden tasoon ja siitä onkin muodostunut pääreitti.

Tulijamäärät Keskisen Välimeren reitillä ovat puolestaan olleet selkeässä laskussa. On syytä kuitenkin huomioida, että tilanne on edelleen hyvin hauras. Jatkokehityksen kannalta Libyan vakauttaminen on keskeistä.

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

Pääasiallinen sisältö

1. Kehitys muuttoliikereiteillä

Itäisen Välimeren reitillä Turkista EU:hun laittomasti saapuneiden määrä on noussut 43 % verrattuna viime vuoteen eli kaiken kaikkiaan tulijoita reitillä on jo n. 38 000 (tilanne 25.9.2018 mennessä). Länsi-Balkanin alareiteillä tilanne on vakaa ja liikehdintä vähäistä. On kuitenkin selkeitä merkkejä siitä, että muuttoliikepaine reitillä on kasvussa. Tästä kertovat lisääntyneet havainnot liikehdinnästä reitin varrella Albaniassa, Montenegrossa, FYROM:issa, Bosniassa ja Hertsegovinassa sekä Serbiassa. Kroatia raportoi, että sen Bosnian ja Hertsegovinan vastaisella rajalla 350 laittomasta rajanylittäjästä

tammi- ja huhtikuun välisenä aikana kuluvana vuonna. Puolestaan Slovenia raportoi samalla ajanjaksolla 2 200 rajanylitystä Kroatian välisellä rajallaan.

Läntisen Välimeren reittiä on saapunut kuluvana vuonna Espanjaan jo n. 40 000 tulijaa 25.9.2018 mennessä, mikä on n. 140 % enemmän kuin vastaavalla ajanjaksolla viime vuonna. Meriteitse Espanjaan on saapunut jo n. 35 500, mikä on lähes + 200 % viime vuoteen verrattuna. Huhtikuusta 2018 alkaen Läntisen Välimeren reitti on ollut pääreitti meriteitse Eurooppaan pyrkiville.

Keskisen Välimeren reitillä tulijamäärät ovat laskeneet merkittävästi (- 80 %) viime vuoteen verrattuna. Tulijoita reitillä on kaikkiaan 21 024 (tilanne 25.9.2018 mennessä). On joitain merkkejä siitä, että Läntisestä Afrikasta saapuvat tulijat ovat siirtyneet käyttämään reittiä Marokon kautta Libyan sijasta. Vaikka tulijamäärä reitillä ovat laskussa, on syytä huomioida, että tilanne on edelleen hyvin hauras. Libyan kehitys on avainasemassa.

2. Suomen osallistuminen muuttoliikevirtojen hallintaan (EU:n virastojen tukipyynnöt)

Suomi on vastannut Frontexin, EASOn, Europolin ja unionin pelastuspalvelumekanismin kontribuutiopyyntöihin seuraavasti.

Maahanmuuttovirasto
Maahanmuuttovirasto on jatkanut aktiivista osallistumista EASOn operaatioihin vuonna 2018. EASOn operaatioita on kuluvana vuonna käynnissä Italiassa, Kreikassa Kyproksella, ja Bulgariassa. Maahanmuuttovirasto on osallistunut Italian ja Kreikan operaatioihin helmikuun 2018 alusta lähtien kokonaisuudessaan yhteensä 12 asiantuntijan voimin (6 Kreikka, 6 Italia, 2kk per asiantuntija). Suomalaiset asiantuntijat ovat Italiassa rekisteröintitehtävissä, Italian Dublin-yksikön tukena ja Kreikassa EU-Turkki -sopimuksen toimeenpanoon liittyvissä haastattelutehtävissä.

Rajavartiolaitos
Rajavartiolaitos on jatkanut osallistumistaan useisiin Frontexin yhteisoperaatioihin. Osallistumisen painopiste on Välimerellä.
Suurin panostus on ollut Poseidon-yhteisoperaatiossa Kreikassa, johon ulkovartiolaiva Merikarhu osallistui vuoden 2017 maaliskuusta alkaen aina 2018 elokuuhun saakka. Tänä vuonna myös Dornier-valvontalentokone osallistuu Frontexin koordinoimaan Themis-yhteisoperaatioon Italiassa 8.9. – 15.10.2018. Rajavartiolaitoksen henkilöstöä on jatkuvasti tukemassa muiden jäsenvaltioiden maastorajojen valvontaa, lentokenttien- ja satamien rajatarkastuksia sekä muun muassa erilaisissa erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä, kuten matkustusasiakirjatutkijoina ja laittomien rajanylittäjien haastattelijoina Välimeren hotspoteissa.
Rajavartiolaitoksen osallistuminen perustuu vakiintuneeseen vuosisuunnitteluun. Suomi on voimavaroihinsa nähden suhteellisesti yksi suurimmista osallistujista Frontexin operatiivisessa toiminnassa.

Poliisi
Suomen Poliisi on osallistunut Europolin Guest Officer (GO) -nimikkeellä olevien rikostutkijoiden pooliin syksystä 2016 alkaen. Tehtävänä on Kreikan ja Italian hotspoteissa isäntäjäsenmaan tukena tehdä tiedustelua maahanmuuttajien joukossa olevien riskihenkilöiden löytämiseksi (secondary security checks).

Unionin pelastuspalvelumekanismi ja rahoitusväline hätäavun antamiseksi unionin sisällä
Pelastuspalvelumekanismi on edelleen aktivoitu Kreikan osalta, avunpyyntö koskee materiaaliapua (majoituskapasiteetti jne.) Yli 20 maata, ml. Suomi, on antanut materiaaliapua mekanismin kautta. Uusi EU:n rahoitusväline humanitaarisen avun antamiseksi unionin sisällä otettiin käyttöön huhtikuussa 2016.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 3.-5.10.2018 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 5.10.2018

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

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

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

LIITTEET

Asiasanat	jaosto oikeus- ja sisäasiat (EU 7)
Hoitaa	**OM, SM**
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, STM, TULLI, UM, VM, VNK