



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet

Työryhmän mietintö

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 22/2014

Sisäinen turvallisuus



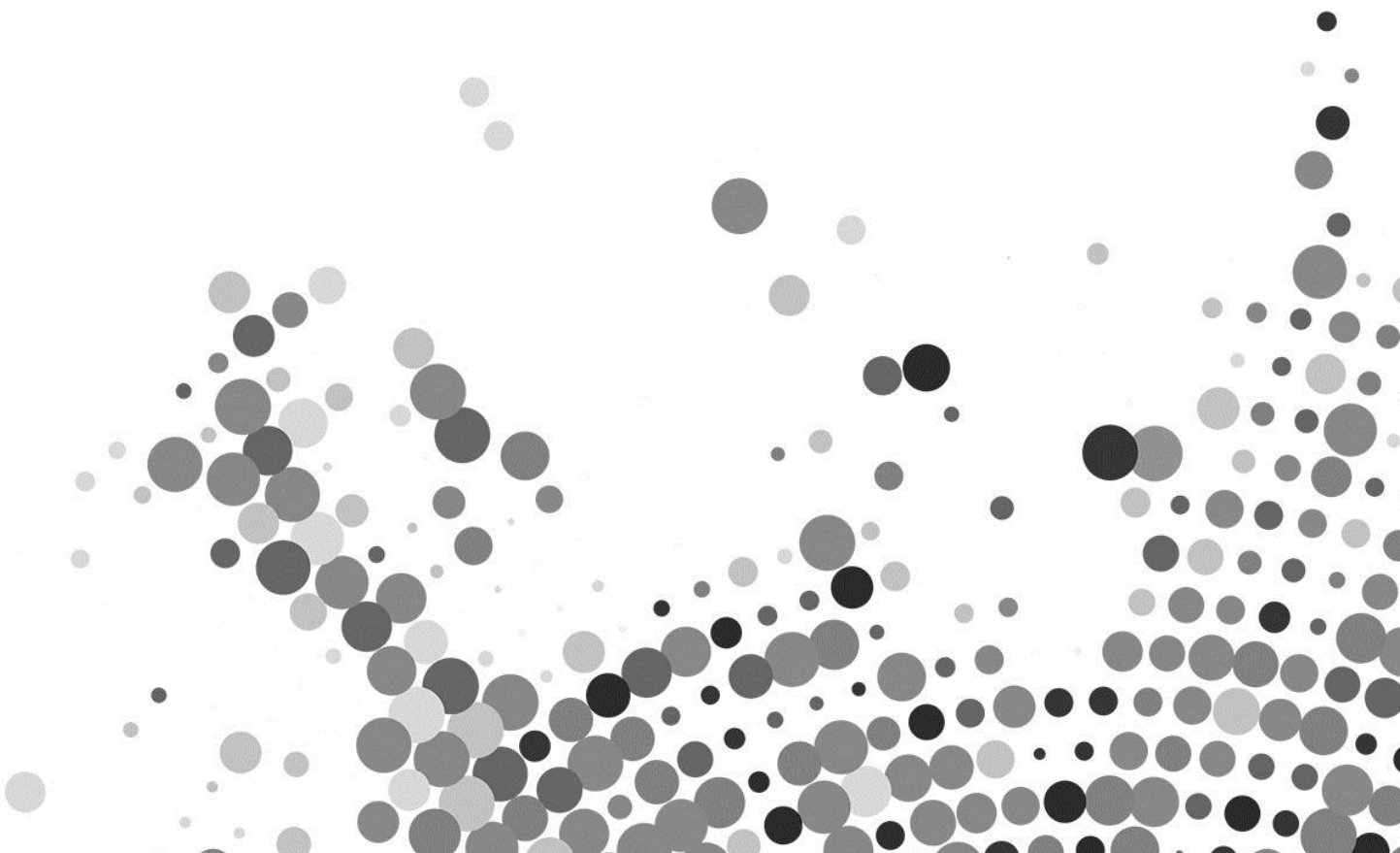


EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet

Työryhmän mietintö

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 22/2014

Sisäinen turvallisuus



Sisäministeriö
Sisäministeriö
Helsinki 2014

ISSN 2341-8524
ISBN 978-952-491-978-4 (nid.)
ISBN 978-952-491-979-1 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kansainvälisten asioiden johtaja Erkki Hämäläinen, puheenjohtaja	Julkaisun laji Työryhmän mietintö		
	Toimeksiantaja Sisäministeriö		
	Toimielimen asettamispäivä 24.1.2014		
Julkaisun nimi EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet			
Julkaisun osat 1			
Tiivistelmä Sisäministeriö asetti 24.1.2014 hankkeen valmistelemaan esityksen siitä, miten erilaiset EU:n sisäisen turvallisuuden strategiat kytketään kiinteämmin kansalliseen sisäisen turvallisuuden politiikkaan. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus niistä EU:n sisäisen turvallisuuden strategisista tavoitteista ja toimenpiteistä, joihin kansallinen sisäisen turvallisuuden politiikka voisi pohjautua. EU:n ensimmäisen sisäisen turvallisuuden strategian määräaika on päättymässä ja seuraavan strategian valmistelu vuosille 2015–2020 on käynnistynyt. Strategia asettaa hyvät puitteet konkreettiselle yhteistyölle oikeus- ja sisäasioissa. Työryhmä katsoo, että Suomen sisäisen turvallisuuden strategian valmistelu sekä sitä koskevat tavoitteet ja toimenpiteet voisivat pohjautua raportissa tarkemmin kuvattuihin EU:n sisäisen turvallisuuden painopisteisiin, joita ovat vakava ja järjestäytynyt rikollisuus, terrorismi ja väkivaltainen radikalisoituminen, tietoverkkoja koskevat uhat (kyberturvallisuus), rajaturvallisuus sekä kriisi- ja katastrofivalmius. Suomen tulee aktiivisesti vaikuttaa valmisteltavana olevan EU:n sisäisen turvallisuuden strategian sisältöön. Muuttuva turvallisuus- ja toimintaympäristö korostaa rajat ylittävän yhteistyön merkitystä. EU-tasolla hyväksytyt strategiset linjaukset ovat jäsenmaita poliittisesti velvoittavia ja ne ohjaavat jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten toimintaa yhteisesti sovittuun suuntaan. EU-asioiden osalta Suomessa on toimiva järjestelmä. Työryhmä korostaa toimimista jatkossakin kansallisen toimivallan mukaisesti. Työryhmä korostaa, että kansallisessa sisäisen turvallisuuden strategiassa on huomioitava sellaiset sisäisen turvallisuuden elementit, jotka eivät kuulu unionin toimivaltaan tai jotka ovat kansallisesti muutoin keskeisiä. EU:n sisäisen turvallisuuden linjaukset tulee huomioida eduskunnalle 2017 annettavassa sisäisen turvallisuuden selonteossa. Samoin on tarpeen selvittää milloin Turvallisuuskomiteaa on syytä informoida sisäisen turvallisuuden kysymyksissä ja mikä on nykyisen sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmän rooli ja kokoonpano.			
Avainsanat (asiasanat) Euroopan unioni, sisäinen turvallisuus			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-979-1 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäministeriön julkaisu 22/2014	ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-491-978-4	
Kokonaissivumäärä 26	Kieli suomi	Hinta 20 € + alv.	Luottamuksellisuus
Jakaja Sisäministeriö	Kustantaja/julkaisija Sisäministeriö		

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Direktör av internationella ärenden och EU-frågor Erkki Härmäläinen, ordförande		Typ av publikation Arbetsgruppens betänkande	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 24.1.2014	
Publikation (även den finska titeln) EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet EU:s strategi för inre säkerhet - den nationella uppföljningsåtgärder			
Publikationens delar 1			
Referat <p>Inrikesministeriet tillsatte den 24 januari 2014 ett projekt för att bereda ett förslag om hur de olika strategierna för EU:s inre säkerhet kopplas närmare till den nationella politiken för inre säkerhet. Arbetsgruppen hade till uppgift att utarbeta ett förslag om de strategiska mål och åtgärder för EU:s inre säkerhet som kan utgöra grunden för den nationella politiken för inre säkerhet.</p> <p>EU:s första strategi för den inre säkerheten håller på att löpa ut och beredningen av strategin för åren 2015 - 2020 har inletts. Strategin skapar bra förutsättningar för ett konkret samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Arbetsgruppen anser att beredningen av Finlands strategi för den inre säkerheten samt de mål och åtgärder som rör den kan utgå från de prioriterade områden för EU:s inre säkerhet som beskrivs närmare i rapporten. Dessa är allvarlig och organiserad brottslighet, terrorism och våldsamt radikaliserad, hot som riktar sig mot datanät (cybersäkerhet), gränssäkerhet samt förmåga att stå emot kriser och katastrofer.</p> <p>Finland bör aktivt påverka innehållet i EU:s strategi för den inre säkerheten som håller på att beredas. Ändringarna i säkerhets- och verksamhetsmiljön framhäver betydelsen av ett gränsöverskridande samarbete. De strategiska riktlinjer som godkänts på EU-nivå förpliktar medlemsländerna politiskt och styr verksamheten i medlemsstaterna och EU-institutionerna i en riktning som man tillsammans kommit överens om. När det gäller EU-frågor finns det i Finland ett fungerande system. Arbetsgruppen framhäver att verksamheten också i fortsättningen ska bedrivas enligt den nationella behörigheten.</p> <p>Arbetsgruppen betonar att den nationella strategin för den inre säkerheten måste beakta sådana element av den inre säkerheten som inte omfattas av unionens behörighet eller som nationellt sett annars är viktiga. Riktlinjerna för EU:s inre säkerhet bör uppmärksammas i den redogörelse om den inre säkerheten som ska lämnas till riksdagen 2017. Det är också skäl att utreda när Säkerhetskommittén ska informeras om frågor som gäller inre säkerhet och vad som är rollen för och sammansättningen av den nuvarande ministerarbetsgruppen för den inre säkerheten.</p>			
Nyckelord Europeiska unionen, inre säkerhet			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-979-1 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 22/2014		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-491-978-4
Sidoantal 26	Språk finska	Pris 20 € + moms.	Sekretessgrad
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Lukijalle

Työryhmän tehtävänä on ollut laatia ehdotus niistä EU:n sisäisen turvallisuuden strategisista tavoitteista ja toimenpiteistä, joihin kansallinen sisäisen turvallisuuden politiikka voisi pohjautua. Raportin alussa esitetään työryhmän näkemys ja keskeiset suuntaviivat jatkotyöskentelyn tueksi saadun toimeksiannon mukaisesti. Tätä osiota seuraa yksityiskohtaisempi ja työryhmän näkemystä perusteleva esitys EU:n sisäisen turvallisuuden keskeisestä sisällöstä. Asiakirjan lopussa on lyhyt kuvaus sisäisen turvallisuuden painopisteiden valmistelusta kaudelle 2015–2020. Työryhmä ei ole toimikautensa aikana voinut huomioida valmisteilla olevia EU:n sisäisen turvallisuuden linjauksia eikä niiden suhdetta muihin kansallisen politiikan aloihin. Raportin liitteenä on luettelo keskeisistä EU:n sisäisen turvallisuuden asiakirjoista.

Työryhmän jäsenet

Työryhmän puheenjohtajana toimi Erkki Hämäläinen, SM, jäseninä Matti Sarasmaa, RVL, Veera Parko, SM, Sanna Sutter, SM, Kalle Kekomäki, SM, Ari Evwaraye, SM, Harri Martikainen, SM, Katariina Jahkola, OM, Jere Lumme, VM, Peter Sund, Polamk sekä sihteerinä Kari Laitinen, Polamk.

Työryhmän ehdotus

Sisäisen turvallisuuden kysymykset ovat vahvasti esillä Euroopan unionissa. Tästä syystä jäsenvaltioiden tulee tarkastella sisäistä turvallisuutta koskevia kysymyksiä ja unionin vahvistamia sisäisen turvallisuuden linjausten asemaa suhteessa kansallisen politiikan aloihin. Rajallisten resurssien vallitessa yhteiskunnan tulee kyetä entistä paremmin ennakoimaan ja johtamaan yleistä turvallisuuskehitystä etenkin sisäisen turvallisuuden osalta. Yhteiskunnan turvallisuudesta, varautumisesta ja vakaudesta huolehtiminen on jatkuvaa. Sisäinen turvallisuus koskettaa kaikkia ihmisiä ja siitä huolehtiminen on jokapäiväinen tehtävä.

Sisäisen turvallisuuden kysymykset ovat EU:ssa ajankohtaisia turvallisuusympäristön muuttuessa jatkuvasti. Lisäksi EU:n ensimmäisen sisäisen turvallisuuden strategian määräaika on päättymässä ja seuraavan strategian valmistelu vuosille 2015–2020 on käynnistynyt. On odotettavissa, että unionin vaikutus sisäisen turvallisuuden alalla vahvistuu tulevaisuudessa. Työryhmä korostaa, että EU:n peruseriaatteen ja -arvojen, kuten perusoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltioperiaate, tulee huomioida kansallisessa sisäistä turvallisuutta koskevassa valmistelussa ja toiminnassa.

EU-tasolla hyväksytyt strategiset linjaukset ovat jäsenmaita poliittisesti velvoittavia ja ne ohjaavat jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten toimintaa yhteisesti sovittuun suuntaan. EU:n sisäisen turvallisuuden strategisilla linjauksilla on konkreettisia vaikutuksia jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen ja jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön. Niiden sisältämien painopisteiden huomioon ottamista kansallisessa sisäisen turvallisuuden valmistelussa tulee vahvistaa, jolloin voidaan parantaa mahdollisuuksia vaikuttaa EU-tasolla tehtäviin linjauksiin.

Kansallisia strategioita laadittaessa on huomioitava, ettei unioni voi toimia alueilla, jotka kuuluvat yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tällaisia alueita ovat erityisesti tehtävät, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Niiden osalta sisäisen turvallisuuden strategiaa on kansallisesti täydennettävä. Kansallisessa valmistelussa voidaan tarkastella myös muun muassa maahanmuuttoon liittyvien asioiden sisällyttämistä sisäisen turvallisuuden strategiaan laitonta maahanmuuttoa laajemmin.

Kansallisen toimivallanjaon mukaisesti valtioneuvosto ja sen sisällä erityisesti EU-ministerivaliokunta vastaavat Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättävät niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä myös sisäisen turvallisuuden alalla. Toimivaltaiset ministeriöt vastaavat omalla hallinnonalallaan EU-asioiden valmistelusta ja kansallisesta täytäntöönpanosta. Eduskunta osallistuu unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun ja päättää kansallisesta täytäntöönpanolainsäädännöstä.

Unionin sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus on viime vuosina vahvistunut. Sisäisellä turvallisuudella on yhtymäkohtia myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Valtioneuvoston EU-selonteossa (VNS 6/2013 vp) todetaan, että eron tekeminen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja muun ulkoisen toiminnan välille on omiaan heikentämään unionin vaikutusmahdollisuuksia. EU:n vaikutusvallan kannalta sisäisten politiikkojen hyödyntäminen ulkosuhteissa on erityisen tärkeää, koska unionin kumppaneille EU:n keskeisin merkitys muodostuu sen sisäisten politiikkojen painoarvosta. Sen vuoksi sisäisen turvallisuuden näkökulmat, jotka tulisi hyödyntää ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevissa asioissa, on perusteltua käsitellä myös ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (UTVA). Työryhmä katsoo, että EU-ulottuvuus ei anna aihetta muuttaa sisäiseen turvallisuuteen liittyvää kansallista päätöksentekomenettelyä.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia asettaa hyvät puitteet konkreettiselle yhteistyölle oikeus- ja sisäasioissa. Yhteisten uhkien ja riskien torjumiseksi tarvitaan entistä yhtenäisempää toimintatapaa. EU:n sisäistä turvallisuutta tulee edistää kokonaisvaltaisesti noudattaen eurooppalaista turvallisuusmallia, jossa yhdistetään oikeudellista ja lainvalvontayhteistyötä, rajaturvallisuutta ja pelastuspalvelua koskevat toimet. Kansallisesti voidaan lisäksi tarkastella maahanmuuttoasioiden ottamista tarkasteluun osana sisäistä turvallisuutta. Työryhmä katsoo, että Suomen sisäisen turvallisuuden strategian valmistelu sekä sitä koskevat tavoitteet ja toimenpiteet voisivat pohjautua jäljempänä tarkemmin kuvattuihin EU:n sisäisen turvallisuuden painopisteisiin, joita ovat vakava ja järjestäytynyt rikollisuus, terrorismi ja väkivaltainen radikalisoituminen, tietoverkkoja koskevat uhat (kyberturvallisuus), rajaturvallisuus sekä kriisi- ja katastrofivalmius. Kansallista strategiaa tulee täydentää sellaisilla sisäisen turvallisuuden elementeillä, jotka kuuluvat yksinomaan kansalliseen toimivaltaan tai ovat muutoin kansallisen sisäisen turvallisuuden kannalta tärkeitä.

Jatkotyössä tulee huomioida, että Eurooppa-neuvosto tulee kesäkuussa 2014 vahvistamaan EU:n sisäisen turvallisuuden lähivuosien suuntaviivat. Komissio on myös

aloittamassa uusiin linjauksiin pohjautuvan EU:n sisäisen turvallisuuden strategian laatimisen kesällä 2014. Suomen tulee aktiivisesti vaikuttaa valmisteltavana olevan EU:n sisäisen turvallisuuden strategian sisältöön. Työryhmä esittää, että jatkotyöskentelyä varten asetetaan laaja-alainen työryhmä, jonka tulee huomioida lisäksi seuraavaa:

- Kansallisessa sisäisen turvallisuuden strategiassa on huomioitava sellaiset sisäisen turvallisuuden elementit, jotka eivät kuulu unionin toimivaltaan tai jotka ovat kansallisesti muutoin keskeisiä.
- EU:n sisäisen turvallisuuden linjaukset tulee huomioida eduskunnalle 2017 annettavassa sisäisen turvallisuuden selonteossa.
- Selvitetään milloin Turvallisuuskomiteaa on syytä informoida sisäisen turvallisuuden kysymyksissä ja mikä on nykyisen sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmän rooli ja kokoonpano.

Sisällys

1 Muuttuva turvallisuusympäristö	12
1.1 Sisäinen turvallisuus - kansallinen ja ylikansallinen toimivalta	13
1.2 Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010–2014	14
1.2.1 Haasteisiin vastaaminen	15
1.2.2 Toiminnan strategiset suuntaviivat	16
1.2.2.1 Laaja ja kokonaisvaltainen sisäisen turvallisuuden käsite	16
1.2.2.2 Turvallisuustoimien toimivan demokraattisen ja oikeudellisen valvonnan varmistaminen	17
1.2.2.3 Ennaltaehkäisy ja ennakointi: ennakoiva ja tiedusteluperusteinen toimintatapa	17
1.2.2.4 Kokonaisvaltaisen tietojenvaihtomallin kehittäminen	17
1.2.2.5 Operatiivinen yhteistyö	17
1.2.2.6 Rikosoikeudellinen yhteistyö	18
1.2.2.7 Yhdennetty rajaturvallisuus	18
1.2.2.8 Sitoutuminen innovointiin ja koulutukseen	18
1.2.2.9 Sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa	18
1.2.2.10 Joustava mukautuminen tuleviin haasteisiin	19
2 Euroopan unionin keskeiset sisäisen turvallisuuden uhat	20

Liitteet

Liite 1: EU:n sisäisen turvallisuuden keskeisiä strategia-asiakirjoja	26
---	----

1 Muuttuva turvallisuusympäristö

Turvallisuus on vapautta uhkista, toisaalta turvallisuus tarkoittaa kykyä ja vapautta toimia. Turvallisuutta edistävä toiminta ja uhkien ennaltaehkäisy tulee ymmärtää jatkuvana prosessina. Tällöin kyse on siitä, mihin suuntaan prosessia halutaan ohjata ja millaisia tavoitteita prosessille asetetaan, vaikka täydellistä turvallisuutta ei voidakaan saavuttaa.

Sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö on viime vuosien aikana muuttunut entistä monimutkaisemmaksi. Kyberturvallisuus on esimerkki muuttuneesta turvallisuustoimintaympäristöstä. Vahvistuvan globalisaatioprosessin myötä Suomi on yhä tiiviimmin kytköksissä eurooppalaiseen ja globaaliin turvallisuusympäristöön. Euroopan unionin jäsenmaana unionitason vaikutus näkyy päivittäisessä arjessamme niin yksittäisen kansalaisen elämässä kuin viranomaistoiminnassakin. EU- ja kansallisen tason sisäisen turvallisuuden uhka- ja riskikenttää ei voi jakaa maantieteellisesti sisä- ja ulkosyntyisiin uhkiin, vaan sisäiseen turvallisuuteen kuuluu erottamattomasti myös sekä valtion rajat että EU:n ulkorajat ylittävä ulottuvuus.

Turvallisuusasioiden monimutkaistuessa ennakkoinnin ja yhteistyön tarve lisääntyy. Turvallisuusviranomaisten keskinäisen riippuvuuden lisääntyessä myös yhteistyö yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa vahvistuu. Turvallisuusympäristön muutos on käytännössä aiheuttanut tilanteen, jossa perinteiset tavat ymmärtää turvallisuus eivät enää riitä. Uhkakuviin vastaaminen edellyttää kansallisesti monialaista ja yhä syvempää kansainvälistä yhteistyötä. Turvallisuuden tuottamiseen ja arjen turvallisuuteen vaikuttavaan toimintaan osallistuu useita tahoja. Turvallisuutta tuottavat tahot ovat omaksuneet uusia toimintamalleja, joissa lähtökohtana ei ole turvallisuusuhkien täydellinen poistaminen vaan niiden ennakointi, hillintä ja kontrollointi. Turvallisuuskysymykset heijastuvat yhteiskuntaan ja poliittisiin linjauksiin merkittävästi. Tästä syystä esimerkiksi kysymys siitä, kuinka ja kenen toimesta turvallisuutta tuotetaan, on tärkeä.

Rajat ylittävän rikollisuuden ja konfliktien (kriisinhallinnan) lisäksi merkittäviä haasteita kansainväliselle yhteisölle asettavat väestönkasvu, ympäristön tilan muutokset, ruoan tuotanto, taloudellisten resurssien oikeudenmukainen jako sekä sosiaaliset ja humanitaariset kysymykset kuten ihmisoikeudet ja köyhyys. Nämä tekijät heikentävät valtioiden kykyä ylläpitää järjestystä ja luovat tilaisuuksia rikollisuudelle, mikä merkitsee haastetta EU:lle ja jäsenvaltioille. Kehityksestä on seurannut sisäisen turvallisuuden merkityksen kasvu kylmän sodan jälkeisessä maailmassa.

Edellä mainitut maailmanlaajuiset ilmiöt saavat aikaan globaalia liikkuvuutta. Myös EU:hun suuntautuva liikkuvuus lisääntyy ja haastaa sisäisen turvallisuuden eri osa-alueet. Maahanmuuttopaineisiin on pystyttävä vastaamaan, jotta maahanmuuton hallittavuus säilyy ja liikkuvuuden lisääntymisen mukanaan tuomia kielteisiä ilmiöitä, kuten laitonta maahanmuuttoa, erilaisia väärinkäytöksiä sekä ihmiskauppaa ja muuta heikossa asemassa olevien ihmisten hyväksikäyttöä voidaan torjua. Lisääntyvään liikkuvuuteen ja maahanmuuttoon liittyvät sisäisen turvallisuuden kysymykset ovatkin

saaneet viime vuosina entistä enemmän huomiota myös EU-tasolla, mikä näkyy esimerkiksi Tukholman ohjelman sisällössä.

1.1 Sisäinen turvallisuus - kansallinen ja ylikansallinen toimivalta

Suomen kansallisen sisäisen turvallisuuden politiikan valmisteluun vaikuttaa merkittävästi kysymys siitä, mitä toimivaltaa asiassa on siirretty jäsenmailta unionille. EU-päätöksenteko on muuttunut useilla sisäisen turvallisuuden strategian kattavilla alueilla merkittävästi, kun Lissabonin sopimus on tullut voimaan 2009 ja mm. perusoikeuskirja on sisällytetty osaksi unionin oikeutta. Nämä muutokset vaikuttavat EU:n päätöksentekoon. Unionin toiminnan muuttuessa myös kansallisen sisäisen turvallisuuden politiikan prosessit sekä niiden sisällöt muuttuvat. Toimivallanjako unionin ja jäsenmaiden välillä heijastuu kansallisen sisäisen turvallisuuden politiikan valmisteluun ja sisältöön. Lissabonin sopimus lisää EU:n toimivaltaa seuraavilla alueilla: rajavalvonta, turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat, oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla, oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyö. Tämä vaikuttaa kansallisen sisäisen turvallisuuden strategian jatkovalmisteluun.

"Unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä. Unioni pyrkii varmistamaan korkean turvallisuustason rikollisuutta, rasismia ja muukalaisvihaa ehkäisevillä ja torjuvilla toimenpiteillä, poliisiviranomaisten ja oikeusviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välisillä yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteillä sekä rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisella tunnustamisella ja tarvittaessa rikoslainsäädäntöjen lähentämisellä. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioille. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.

Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla." ¹

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia asettaa hyvät puitteet konkreettiselle yhteistyölle sisäasioissa. Yhteisten uhkien ja riskien torjumiseksi tarvitaan entistä yhdennetympää toimintatapaa. EU:n sisäistä turvallisuutta tulee edistää kokonaisvaltaisesti noudattaen eurooppalaista turvallisuusmallia, jossa

¹ Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto - etenkin artiklat 4, 5 ja 67

yhdistetään oikeudellista ja lainvalvontayhteistyötä, rajaturvallisuutta ja pelastuspalvelua koskevat toimet.

1.2 Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010–2014

Eurooppaan ja EU:n jäsenmaiin kohdistuvat uhkakuvat ja riskit ovat moninaisia ja yhä useammin entistä monimutkaisempia. Esimerkiksi rajat ylittävää ja vakavaa rikollisuutta harjoittavat tahot mukautuvat nopeasti tieteen ja tekniikan kehitykseen pyrkiessään väärinkäyttämään ja vahingoittamaan avointen yhteiskuntiemme arvoja ja vaurautta. Vuonna 2010 Eurooppa-neuvoston hyväksymä strategia ei pyri luomaan unionille uusia toimivaltuuksia, vaan yhdistämään jo olemassa olevat strategiat ja näkemykset toimintatavoista² Tukholman ohjelman puitteita noudattaen.

EU:n sisäisen turvallisuuden strategian taustalla ovat mm. seuraavat unionin perussopimuksissa vahvistetut ja perusoikeuskirjassa mainitut arvot ja periaatteet:

- toisiaan vahvistavat oikeus-, vapaus- ja turvallisuusalan politiikat, joissa kunnioitetaan perusoikeuksia, kansainvälistä suojelua, oikeusvaltioperiaatetta ja yksityisyyttä
- kaikkien kansalaisten suojelu, erityisesti heikoimmassa asemassa olevien, painottaen rikosten uhreiksi joutuneita, esimerkiksi ihmiskaupan tai sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreja sekä terrorismin uhreja, jotka hekin tarvitsevat erityistä huomiota, tukea ja sosiaalista tunnustusta
- integroituminen, sosiaalinen osallisuus ja syrjinnän torjuminen EU:n sisäisen turvallisuuden keskeisinä tekijöinä
- jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus, jos haasteisiin ei voida vastata pelkästään jäsenvaltioiden toimin tai jos yhteisesti sovituista toimista on hyötyä koko EU:lle.

Strategiassa hahmoteltu eurooppalainen turvallisuusmalli muodostuu yhteisistä välineistä ja sitoutumisesta turvallisuuden, vapauden ja yksityisyyden keskinäisesti vahvistettuun suhteeseen, jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön ja solidaarisuuteen, kaikkien EU:n toimielinten osallistumiseen, puuttumiseen turvattomuuden syihin eikä pelkästään sen vaikutuksiin sekä ennaltaehkäisyyn ja ennakoinnin tehostamiseen. Lisäksi yhteistyö ja toiminnan koordinointi, EU:n yleiset periaatteet ja arvot, kansallisten strategioiden huomiointi sekä pyrkimys ennaltaehkäisyyn ja kokonaisvaltaisuuteen ovat strategiassa keskeisellä sijalla.

EU:n määrittämä sisäinen turvallisuus on nähtävä laajana ja kokonaisvaltaisena käsitteenä, jota käytetään monilla eri aloilla, jotta voitaisiin käsitellä edellä mainittuja pääasiallisia uhkia sekä muita uhkia, jotka vaikuttavat välittömästi kansalaisten elämään, turvallisuuteen ja hyvinvointiin. EU:n sisäinen turvallisuus merkitsee ihmisten

² Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia, kohti eurooppalaista turvallisuusmallia, maaliskuu 2010. Strategia on saatavilla osoitteesta http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf

sekä vapauden ja demokratian arvojen suojelua niin, että kaikki voivat viettää jokapäiväistä elämäänsä pelkäämättä.

1.2.1 Haasteisiin vastaaminen

Turvallisuushaasteista selviytyäkseen EU:n jäsenvaltioilla on omat kansalliset turvallisuuspolitiikkansa ja -strategiansa. Naapurimaiden välillä tapahtuvan rikollisten liikkumisen estämiseksi on myös kehitetty jäsenvaltioiden kahdenvälisiä, monenvälisiä ja alueellisia yhteistyömuotoja. Jotta rajat ylittävän rikollisuuden torjunta olisi mahdollisimman tehokasta, myös EU:n laajuinen lähestymistapa on yhä enemmän tarpeen. Jäsenvaltioiden on pyrittävä jatkuvasti kehittämään välineitä, jotta valtioiden rajat, erilaiset lainsäädännöt, kielet ja työskentelytavat eivät haittaisi edistymistä rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa ja selvittämisessä. Esimerkiksi lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen on ollut oleellisen tärkeää sen jälkeen, kun rajatarkastukset poistettiin sisärajoilta ja henkilöiden vapaa liikkuvuus tuli mahdolliseksi Schengen-alueella.

Yhteistyön helpottamiseen on kehitetty lukuisia välineitä kuten esimerkiksi uhkien ennakointi ja analysointi. Europol ja muut EU:n virastot tuottavat säännöllisiä uhkaraportteja. Näiden pohjalta suunnitellaan eri tavoin painottuvia ja kohdistuvia työohjelmia, joiden avulla voidaan käsitellä kansalaisiin kohdistuvia vaaroja ja heidän huolenaiheitaan järjestelmällisesti. Terrorismin vastaisten toimien, huumausainekaupan, ihmiskaupan, järjestäytyneen rikollisuuden ja pelastuspalvelun osalta on myös laadittu niihin kohdistuvia alastrategioita ja erityisiä työsuunnitelmia. Lisäksi jäsenvaltioiden toimintaa luonnonkatastrofeissa ja ihmisen aiheuttamissa katastrofeissa koordinoidaan yhteisön pelastuspalvelumekanismilla.

EU:n oikeus- ja sisäasioiden virastot³ kuten Europol, Eurojust, Frontex ja CEPOL toimivat jäsenmaiden tukena luoden yhteistä eurooppalaista sisäisen turvallisuuden toimintamallia. Edellä mainittujen lisäksi vastavuoroinen tunnustaminen eli yhdessä jäsenvaltiossa tehdyn viranomaisratkaisun tunnustaminen täytäntöönpanokelpoiseksi päätökseksi toisessa jäsenvaltiossa sekä tietojen vaihtamista ja yhteisiä tutkintaryhmiä koskevat yhteistyöinstrumentit ovat keskeisiä keinoja vastata sisäisen turvallisuuden haasteisiin EU-tasolla. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvia välineitä ovat esimerkiksi eurooppalainen pidätysmääräys ja omaisuuden jäädyttämismääräys. Lisäksi Schengenin tietojärjestelmän kaltaisia tietokantoja ja verkostoja on perustettu myös rikosrekisteritietojen, huliganismin torjumista koskevien tietojen sekä kadonneita henkilöitä, varastettuja ajoneuvoja ja myönnettyjä tai evättyjä viisumeita koskevien tietojen vaihtamista varten. Siten esimerkiksi DNA- ja sormenjälkitietojen käytön avulla voidaan selvittää, kenelle rikospaikoille jääneet nimettömät jäljet kuuluvat.⁴ Myös

³ Europolin päätehtävänä on kerätä ja vaihtaa tietoja ja helpottaa lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä niiden torjuessa järjestäytyneitä rikollisuutta ja terrorismia; Eurojust pyrkii koordinoimaan oikeusviranomaisia ja tehostamaan niiden toimintaa; Frontex huolehtii operatiivisesta yhteistyöstä ulkorajoilla. EU on myös perustanut terrorismin torjunnan koordinaattorin toimen.

⁴ EU:n säädökset helpottavat jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä, esimerkiksi yhteisten tutkintaryhmien perustamista, yhteisten operaatioiden järjestämistä, oikeusapua ja

yhteisistä tutkintaryhmistä on omat säännöksensä. Lisäksi eri jäsenmaiden toimintaa arvioidaan ja kehitetään. Vertaisarviointit ovat mm. parantaneet keskinäistä luottamusta. Rikollisuutta ja sen haittavaikutuksia ehkäistään ja rikosvastuuta toteutetaan tehokkaasti. Lisäksi korostetaan perusoikeuksien merkitystä sisäisen turvallisuuden toimenpiteiden toteuttamisessa. EU vastaa haasteisiin monenvälisen yhteistyön keinoin:

- oikeudellisen yhteistyön helpottaminen perustuen vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteihin ja keskinäinen luottamus onnistuneen yhteistyön pääperiaatteena
- saatavuusperiaatteen⁵ tarkoituksena on oikeuttaa unionin jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen, joka tarvitsee tietoja tehtäviensä suorittamiseksi, saamaan tarvitsemansa tiedot toiselta jäsenvaltiolta ja vastaavasti velvoittaa tämän toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiset antamaan kyseiset tiedot niitä tarvitsevalle lainvalvontaviranomaiselle kyseisessä valtiossa meneillään olevan tutkinnan tarpeisiin.

Näiden periaatteellisempien keinojen lisäksi on joukko yksittäisiä instrumentteja, jotka täsmentävät jäsenmaiden viranomaistoimia sekä keinovalikoimaa esimerkiksi rikostorjunnassa.⁶

1.2.2 Toiminnan strategiset suuntaviivat

Sisäisen turvallisuuden strategiassa määritellään kymmenen erilaista, mutta toisiaan tukevaa strategista suuntaviivaa. Nämä suuntaviivat esitetään tiivistetyssä muodossa.

1.2.2.1 Laaja ja kokonaisvaltainen sisäisen turvallisuuden käsite

Sisäinen turvallisuus on nähtävä kokonaisuutena, johon kuuluu monenlaisia toimenpiteitä, joilla on sekä horisontaalisia että vertikaalisia ulottuvuuksia. Sisäisen turvallisuuden saavuttaminen monimutkaisessa maailmanlaajuisessa ympäristössä edellyttää horisontaalista toimintaa eli laaja-alaista yhteistyötä eri viranomaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja eri toimintasektoreiden kesken. Vertikaalinen ulottuvuus puolestaan korostaa kansainvälistä yhteistyötä EU:n tason turvallisuuspolitiikoissa ja -aloitteissa, jäsenvaltioiden välisessä alueellisessa

tiivistä yhteistyötä kansainvälisten tapahtumien turvallisuuden takaamiseksi, suuret urheilukilpailut mukaan luettuina.

⁵ Haagin ohjelmassa 2004 omaksuttiin tietojen saatavuusperiaate. Haagin ohjelman mukaisesti saatavuusperiaatetta alettiin toteuttaa Euroopan unionissa 1 päivänä tammikuuta 2008 lukien. Haagin ohjelma edellyttää uuden teknologian tehokasta hyödyntämistä tietojen vaihdossa ja sitä, että jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla vastavuoroinen pääsy toistensa kansallisiin tietokantoihin. Joulukuussa 2009 hyväksytty Tukholman ohjelma painottaa myös tietojen saatavuusperiaatteen toteuttamisen merkitystä lainvalvontaviranomaisten tietojen vaihdossa.

⁶ Ks. myös Euroopan unionin neuvoston heinäkuussa 2008 tekemä päätös rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi (Prüm-päätös).

yhteistyössä ja jäsenvaltioiden omissa kansallisissa, alueellisissa ja paikallisissa politiikoissa.

1.2.2.2 Turvallisuustoimien toimivan demokraattisen ja oikeudellisen valvonnan varmistaminen

Erilaisten turvallisuustoimien demokraattinen ja oikeudellinen valvonta on tärkeää. Tätä toteutetaan niin Euroopan parlamentin kuin kansallisten parlamenttien toimesta. Lisäksi EU:n tuomioistuimella ja myös kansallisilla tuomioistuimilla on merkittävä rooli esimerkiksi perusoikeuksien suojan valvonnassa.

1.2.2.3 Ennaltaehkäisy ja ennakointi: ennakoiva ja tiedusteluperusteinen toimintatapa

EU:n sisäisen turvallisuuden strategian pääasiallisiin tavoitteisiin kuuluvat rikosten sekä luonnonkatastrofien ja ihmisen aiheuttamien katastrofien torjunta ja ennakointi sekä niiden mahdollisten vaikutusten lieventäminen. Rikokseen syyllistyneiden tehokas syytteenpano on olennaisen tärkeää, mutta painottamalla vahvemmin rikosten ja terrori-iskujen ennaltaehkäisemistä voidaan auttaa vähentämään niistä johtuvia inhimillisiä vahinkoja, joiden korjaaminen on usein mahdotonta. Tästä syystä ennaltaehkäisy ja ennakointi korostuvat, mikä edellyttää ennakoivaa ja tiedusteluperusteista toimintatapaa. Siten pyrkimys laaja-alaiseen eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja kokonaisvaltaiseen toimintatapaan vahvistuu.⁷

1.2.2.4 Kokonaisvaltaisen tietojenvaihtomallin kehittäminen

Esteetön luottamukseen perustuva tietojenvaihto on yksi strategisista suuntaviivoista. Olemassa olevan tiedon, analyysin ja osaamisen hyödyntäminen on ratkaisevaa rikollisuuden ja katastrofien ennaltaehkäisyn osalta. Tiedonkulkumekanismien lujittaminen vahvistaa EU:n sisäisen turvallisuuden takaamisesta vastaavien viranomaisten keskinäistä luottamusta. Tämä edellyttää tehokasta ja kattavaa eurooppalaista tiedonhallintaa ja -vaihtomallia.

1.2.2.5 Operatiivinen yhteistyö

Jotta tehokas tiedonkulku ja ennakointiin nojaava yhteistyö tuottaa tuloksia, niin se edellyttää tehokasta operatiivista yhteistyötä. Lissabonin sopimuksella perustettiin sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvä komitea (COSI), jonka tarkoituksena on varmistaa lainvalvonta- ja rajaturvallisuusviranomaisten tehokas koordinaatio ja yhteistyö mukaan lukien ulkorajojen valvonta ja suojeleminen sekä tarvittaessa operatiivisen yhteistyön kannalta merkityksellinen rikosoikeudellinen yhteistyö.

⁷ Esim. haavoittuvuuden vähentäminen katastrofien varalta kiteyttää monta keskeistä EU:n sisäisen turvallisuuden lähtökohtaa: EU- ja kansallisen tason monialainen yhteistyö, tiedonkulku, riskianalyysit ja ennakointi sekä suunnitelmat esimerkiksi tieto- ja viestintäjärjestelmien romahtamisen tai pandemioiden varalta.

Komitean työskentely perustuu ennen kaikkea kansallisiin ja EU:n uhka-arvioihin ja painopisteisiin.⁸

1.2.2.6 Rikosoikeudellinen yhteistyö

Operatiivisen yhteistyön lisäksi myös jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten entistä tiiviimpi yhteistyö on oleellisen tärkeää. Rikosvastuun toteutuminen erityisesti rajat ylittävissä rikoksissa edellyttää aukotonta järjestelmää rikosten tutkinnasta, syytetoimista ja rangaistusten täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten välillä.

1.2.2.7 Yhdennetty rajaturvallisuus

Rajat ovat merkittävässä asemassa kun on kyse EU:n ja jäsenvaltioiden sisäisestä turvallisuudesta. EU:n pyrkimys yhdennettyyn rajaturvallisuuteen on merkittävä strateginen suuntaviiva. Esimerkiksi laittoman maahanmuuton torjuminen on merkittävä tehtävä turvallisuuden ylläpitämisessä. Tässä yhteydessä Frontexin yhteistyö ja koordinointi EU:n muiden virastojen ja jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten kanssa on keskeistä. Lainvalvontaviranomaisten olisi myös helpotettava sellaisten tietojen antamista, joita tarvitaan turvatoimien toteuttamiseen rajoilla.

1.2.2.8 Sitoutuminen innovointiin ja koulutukseen

EU:n tai jäsenmaiden sisäinen turvallisuus ei ole pysyvä tila. Muuttuva turvallisuuden toimintaympäristö edellyttää sitoutumista innovointiin ja koulutukseen, mikä tuottaa yhtenäistä sekä tehokasta toimintakulttuuria toimijoiden kesken. Uusien teknologioiden edistäminen ja kehittäminen edellyttää yhteistyötä, yhteistä toimintatapaa ja tehokkuuden lisäämistä. Esimerkiksi virastojen tai yksiköiden käyttämien eri teknologisten järjestelmien yhteensopivuuden on oltava strateginen tavoite, jotta laitteet eivät olisi esteenä jäsenvaltioiden yhteistyölle jaettaessa tietoja tai toteutettaessa yhteisiä operaatioita.

1.2.2.9 Sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa

EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä kahdenvälisesti että monenvälisesti tekemä kansainvälinen yhteistyö on oleellista pyrittäessä takaamaan turvallisuus, suojelemaan kansalaistemme oikeuksia ja edistämään turvallisuutta ja oikeuksien kunnioittamista ulkomailla. Tämä strateginen suuntaviiva korostuu entistä enemmän tulevaisuudessa. Turvallisuusasioiden koordinaatio kaiken kaikkiaan on keskeisellä sijalla nyt ja tulevaisuudessa. Sisäinen turvallisuus riippuu yhä suuremmissa määrin ulkoisesta turvallisuudesta. Toimet rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi myös EU:n ulkopuolella ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lisäämiseksi ovat ratkaisevan tärkeitä. On tärkeää lisätä lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten sekä sisäasioiden alan

⁸ COSIn on myös varmistettava velvoittava yhteistyö EU:n sisäisen turvallisuuden alalla toimivien EU:n virastojen ja elinten (Europol, Frontex, Eurojust, Cefpol ja Sitcen) välillä, jotta edistettäisiin operaatioiden toteuttamista entistä koordinoitummin, yhdennetympin ja tehokkaammin.

instituutioiden osallistumista siviilikriisinhallintaoperaatioiden eri vaiheisiin, jotta ne voivat osallistua konfliktien ratkaisemiseen toimimalla yhdessä muiden kentällä olevien toimijoiden kanssa. Heikot valtiot ovat usein järjestäytyneen rikollisuuden tai terrorismin tukikohtia.

1.2.2.10 Joustava mukautuminen tuleviin haasteisiin

Edellä tiivistetyt EU:n sisäisen turvallisuuden strategiset suuntaviivat piirtävät kokonaisuuden, jossa korostuu yksi yhteinen tekijä - joustava mukautuminen tuleviin haasteisiin. Tällöin ketterä ja joustava toiminta tulee ulottaa ennakointiin ja riskianalyysiin sekä eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Tämä edellyttää innovoivaa otetta turvallisuuden tuottamiseen eri tahoilla ja eri vaiheissa.

2 Euroopan unionin keskeiset sisäisen turvallisuuden uhat

EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa vuonna 2010 määritellyt keskeiset uhat ja haasteet ovat edelleen päteviä ja siten myös työryhmän näkemyksen pohjana. Tämän luvun sisältö käsittää komission sisäisen turvallisuuden strategiaa koskevien tiedonantojen sisältämiä toimeenpanosuosituksia.⁹



Uhat muodostavat kaksi eri kokonaisuutta, joista toinen liittyy rikostentorjuntaan ja toinen onnettomuuksien torjuntaan. Yhteistä näille on se, että torjunnan näkökulmasta ennalta ehkäisevät toimet ovat kaikkein olennaisimmassa asemassa. Näiden uhkien torjumiseksi EU on määritellyt viisi strategista tavoitetta:

I. Hajotetaan kansainväliset rikollisverkostot

Vakava ja järjestäytynyt rikollisuus on yhä merkittävämpää. Monet näistä uhkista ovat laajenemassa ja järjestäytynyt rikollisuus on toimissaan entistä joustavampi. Se

⁹ Euroopan unionin komissio on antanut toimeenpanosuosituksia 2011, 2012 ja 2013. Vuoden 2014 toimeenpanosuositukset ovat valmisteilla.

kehittää toimintaansa niin Euroopan rajojen sisä- kuin ulkopuolellakin ja on uhka EU:n sisäiselle turvallisuudelle lisäten kolmansien maiden epävakautta. Sen eri muotoja esiintyy yleensä siellä, missä se saa suurimman taloudellisen hyödyn mahdollisimman vähäisin riskein, valtioiden rajoista riippumatta. Laiton huumausainekauppa, talousrikollisuus, ihmiskauppa, ihmisten salakuljetus, laiton asekauppa, alaikäisten seksuaalinen riisto ja lapsipornografia, väkivaltarikokset, rahanpesu ja asiakirjapetokset ovat vain joitakin tapoja, joilla järjestäytynyt ja vakava rikollisuus ilmenee EU:ssa. Lisäksi korruptio uhkaa demokraattisen järjestelmän ja oikeusvaltion perustuksia ja tuottaa merkittävää haittaa uhreille ja koko yhteiskunnalle. Esimerkiksi järjestäytyneiden rikollisryhmien soluttautuminen EU:n talouteen on merkittävä turvallisuusriski.

Rajat ylittävän vakavan rikollisuuden torjunnassa ja siten sisäisen turvallisuuden edistämässä eräs merkittävä ulottuvuus on kansainvälisen tavaraliikenteen (logistiikkaketjut) valvonta- ja tarkastustoiminta. Kansainvälinen yhteistyö korostuu sekä tulliviranomaisten välillä että tulliviranomaisten ja muiden lainvalvontaviranomaisten välillä.

Tavoitteen toteutumiseksi tarvitaan toiminnan koordinaatiota. Tällöin olennaista on jäsenvaltioiden viranomaisten välinen operatiivinen yhteistyö (toimintapoliittisessa syklissä EU:n tasolla sovitut painopisteet), mikä edellyttää keskinäistä luottamusta, jotta esimerkiksi yhteisiä tutkintaryhmiä voidaan hyödyntää. Tätä COSIn koordinoimaa yhteistyötä tulee jatkossakin kehittää ja tehostaa sekä EU-tasolla että kansallisessa valmistelussa ja koordinaatiossa. On tärkeää, että yhteistyötä kehitetään koordinaation ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen pohjalta. Lisäksi tiedonvaihto ja tiedonvaihtojärjestelmät sekä yhteistyö kansallisella ja EU:n eri instituutioiden välillä on olennaista. Samoin eurooppalainen turvallisuusviranomaisten koulutuskehys on keskeisellä sijalla rikostorjunnan osalta.

Komission toimeenpanosuositukset 2013, jäsenmaita kehoitetaan

- toimimaan rajat ylittävän yhteistyön vahvistamiseksi – nopeasti Europolin ja CEPOLin uudistamista koskevissa neuvotteluissa sekä painottamaan voimakkaammin lainvalvontaviranomaisten koulutusta
- saattamaan päätökseen Euroopan parlamentin kanssa käytävät keskustelut, jotka koskevat direktiiviä rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa¹⁰ ja direktiiviä matkustajarekisteritietojen käyttämisestä lainvalvontatarkoituksiin (näistä edellä mainittu on hyväksytty huhtikuussa 2014)
- lisäämään varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojensa resursseja ja valtuuksia
- seuraamaan eurooppalaisesta tiedonvaihtomallista (EIXM) annetussa tiedonannossa esitettyjä suosituksia
- ryhtymään EU:n strategioissa ehdotettuihin toimiin ihmiskaupan ja huumausainekaupan torjumiseksi

¹⁰ Tämä suositus on jo saatettu päätökseen.

- noudattamaan valmisteilla olevassa ensimmäisessä EU:n korruptiontorjuntakertomuksessa 2013 annettavia suosituksia
- panemaan täytäntöön toimintapoliittiseen sykliin sisältyvät operatiiviset toimintaohjelmat, jotka koskevat ihmiskauppaa, liikkuvia järjestäytyneitä rikollisryhmiä, hyödykkeiden salakuljetusta konteissa, synteettisiä huumausaineita, Länsi-Afrikasta lähteviä huumereittejä ja Länsi-Balkanilta lähtöisin olevaa rikollisuutta.

II. Ehkäistään terrorismia ja radikalisoitumista ja puututaan terroristien värväystoimintaan

Terrorismi eri muodoissaan ei anna arvoa ihmishengelle ja demokraattisille arvoille. Terrorismin maailmanlaajuisuus, tuhoisat seuraukset, kyky rekrytoida hyödyntämällä radikalisoitumista ja levittämällä propagandaa Internetissä sekä erilaiset rahoituskeinot tekevät siitä merkittävän ja jatkuvasti muuttuvan uhan turvallisuudellemme. Merkittäviä huolenaiheita ovat Syyriassa sekä Afrikan eri osissa tapahtuva kehitys, jossa EU:n jäsenmaiden kansalaiset osallistuvat taisteluihin sekä terroristiseen toimintaan eri tavoin.

Terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen osalta sekä kansallisesti että EU-tasolla painopiste on siirtymässä enemmän ennaltaehkäisyn suuntaan. Siten riittävien "repressiivisten keinojen" rinnalla tulee tukea väkivaltaisen ekstremismin muotoja ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja aloitteita. Viranomaistoiminnan eräs painopiste on siinä, kuinka tukea henkilöiden irtautumista ääriliikkeiden vaikutuspiiristä (paikalliset toimet, yksityinen / kolmas sektori). Lisäksi kehitys- ja turvallisuusyhteistyö kolmansien maiden kanssa on olennaista. Toimien koordinointi sekä tiedonvaihto jäsenmaiden ja EU-elinten kesken ovat keskeisiä toimia. Lisäksi koulutus ja lainsäädäntö ovat olennaisia tekijöitä niin ennalta estämisen kuin rikostorjunnankin osalta.

Komission toimeenpanosuositukset 2013, jäsenmaita kehoitetaan

- tehostamaan pyrkimyksiä väkivaltaisten ääriliikkeiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi
- toteuttamaan toimintasuunnitelmaa lentorahdin turvatoimista
- perustamaan tarvittavat hallinnolliset rakenteet räjähteiden lähtöaineita koskevan direktiivin täytäntöön panemiseksi.

III. Parannetaan kansalaisten ja yritysten turvallisuutta verkkoympäristössä

Tietoverkkorikollisuus on maailmanlaajuinen, tekninen, rajat ylittävä ja nimetön uhka tietojärjestelmillemme ja aiheuttaa sen vuoksi monta uutta haastetta lainvalvontaviranomaisille. Samanaikaisesti kun tietoverkon mahdollisuuksia hyödynnetään eri tavoin, niin myös rikollisten toimintamahdollisuudet lisääntyvät verkossa. Riippuvuutemme Internetistä vahvistuu, mistä seuraa, että tarvitsemme luottamusta ja turvallisia järjestelmiä verkossa tapahtuvaan toimintaan. Yhteistyö, tiedonkulku ja osaamisen kehittäminen sekä EU:n sisällä että globaalisti on keskeisellä sijalla.

Kyberturvallisuuden edistämisessä tulee erityisesti huomioida myös muut kuin valtiolliset toimijat. Suurin osa tietoverkoista on yksityisten toimijoiden omistamia. Varsinaisten verkkojen kuin niiden käyttäjienkin turvallisuutta tulee edistää myös muilla keinoin kuin lisäämällä viranomaisten toimivaltuuksia tai yritysten sääntelyä koska kyseessä on elinkeinoelämälle ja viranomaisille yhteinen tavoite. EU-kontekstissa tämä tarkoittaa esimerkiksi nykyistä tiiviimpää kansallisten CERT-toimintojen yhteistyötä, jossa elinkeinoelämä olisi mukana kumppanina.¹¹

Kyberturvallisuuden toimintastrategian olisi perustuttava kyberrikollisuuden ennaltaehkäisyyn, ei vain ilmenneiden tapausten tutkintaan ja syyteharkintaan saattamiseen. Lisäksi tulee huomioida infrastruktuurin toiminta ja liikennettä uhkaavat katastrofit sekä muut häiriöt. Myös näiden osalta ennaltaehkäisy olisi ensisijaista, vaikka varautuminen on niin ikään välttämätöntä.

Kyberrikollisuuden osalta on tärkeää huomioida muiden rikosilmiöiden lisäksi verkon välityksellä tapahtuva laiton kaupankäynti (mm. huumausaineet, muuntohuumeet, lääkkeet, dopingaineet, muut vaaralliset aineet). Tämä on tärkeä tehtäväkenttä ja sen merkitys kasvaa tulevaisuudessa.

Kysymys tietoverkkoturvallisuudesta on kaikkiaan erittäin vaikea kysymys, koska samanaikaisesti viranomaisilla on tarve kyetä estämään verkossa tapahtuvaa rikollista toimintaa, mutta yhtäällä tulisi kyetä takaamaan käyttäjien yksityisyyden suoja ja säilyttämään luottamus tietoverkkoihin suhteessa esimerkiksi valvontaan. Viranomaisten turvallisuustarpeet ja kaupalliset intressit kohtaavat tämän kysymyksen osalta.

Komission toimeenpanosuositukset 2013, jäsenmaita kehoitetaan

- tekemään tiivistä yhteistyötä Euroopan verkkorikostorjuntakeskuksen kanssa
- tekemään tiivistä yhteistyötä Eurojustin ja ENISAn kanssa
- toteuttamaan toimintapoliittiseen sykliin sisältyviä verkkorikollisuutta koskevia operatiivisia toimintaohjelmia
- pyrkimään verkossa esiintyvän lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumista koskevan maailmanlaajuisen kumppanuuden yhteisiin tavoitteisiin ja toteuttamaan tämän edellyttämiä erityistoimia
- tukemaan Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (Budapestin yleissopimuksen) ratifiointia ja täytäntöönpanoa.

IV. Vahvistetaan turvallisuutta rajavalvonnan avulla

On tärkeää, että rajaturvallisuus on nostettu selkeästi osaksi EU:n sisäistä turvallisuutta ja yhdeksi viidestä keskeisestä tavoitteesta. Sisäisen turvallisuuden vahvistaminen

¹¹ Kyberturvallisuuden osalta kuullaan liikenne- ja viestintäministeriötä. Muutkin keskeiset yhteistyötahot saavat lausua näkemyksensä tämän dokumentin sisällöstä. Näkemykset huomioidaan jatkotyöskentelyssä.

rajaturvallisuuden kautta sisältää toimenpiteinä asioita, joilla on luonnollisesti erityinen merkitys Suomelle pitkän ulkorajan takia.

Sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus on enenevässä määrin esillä EU:n yhteistyössä kolmansien maiden kanssa. Suomen näkökulmasta kysymys Venäjästä on aina olennainen kansainvälisen politiikan suhdanteista riippumatta. EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus tulevaisuudessa vain korostaisi tämän suhteen merkitystä. Eri politiikkalohkojen välistä yhteistyötä on syytä korostaa. Esimerkiksi yhtäältä rajaturvallisuus ja hallittu maahanmuutto ja toisaalta laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunta ja palauttaminen edellyttävät eri politiikka-alueiden välistä yhteistyötä.

Komission toimeenpanosuositukset 2013, jäsenmaita kehoitetaan

- varmistamaan, että kaikki kansalliset viranomaiset, joilla on rajavalvontavastuuta, tekevät yhteistyötä kansallisten koordinoitikeskusten kautta
- edistymään nopeasti neuvotteluissa, jotka koskevat ehdotuksia maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmäksi ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaksi
- sopimaan rajavartiolaitoksen ja tullin yhteistyötä koskevista yhteisistä suosituksista ja parhaista käytänteistä saman turvallisuus- ja palvelutason takaamiseksi kaikilla EU:n ulkorajoilla sekä tarkastusten kustannusten vähentämiseksi
- keskustelemaan ja sopimaan yhteisistä suosituksista tullialan riskienhallinnan ja toimitusketjun turvallisuuden parantamiseksi
- panemaan täytäntöön toimintapoliittiseen sykliin sisältyvät laitonta muuttoliikettä koskevat operatiiviset toimintaohjelmat.

V. Parannetaan Euroopan kykyä selviytyä kriiseistä ja katastrofeista

Luonnonkatastrofit ja ihmisen aiheuttamat katastrofit, esimerkiksi metsäpalot, maanjäristykset, tulvat ja myrskyt, kuivuus, energiapula ja tieto- ja viestintäjärjestelmien merkittävät häiriöt aiheuttavat turvallisuushaasteita. Pelastuspalvelujärjestelmät ovat olennainen osa mitä tahansa nykyaikaista ja edistynyttä turvallisuusjärjestelmää. Yhteiskunnan kokonaisvaltaisen sietokyvyn parantamiseksi on erittäin tärkeää, että jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten yhteistyötä parannetaan entisestään. Selvitys unionisopimuksen yhteisvastuulausekkeen, pelastuspalvelusäännösten ja muiden relevanttien mekanismien liittymisestä toisiinsa olisi kannatettava. Myös terveyden, ympäristön ja muiden relevanttien yhteistyöalueiden toimenpiteillä voidaan edistää kokonaisvaltaista yhteiskunnan turvallisuutta ja sietokykyä ei-toivottuja tapahtumia vastaan.

EU:n painopisteillä, erityisesti pelastuspalvelumekanismipäätöksellä ja yhteisvastuulausekkeen toimeenpanolla on myös selvät liittymäkohdat kansallisella tasolla tehtävään työhön. Esimerkkeinä mainittakoon kansallinen riskinarviointityö turvallisuuskomitean johdolla sekä sisäministeriön johdolla tehtävä kansallinen ohjeistus ns. isäntämaan tukitoimista. EU-tason instrumenttien yhteinen nimittäjä on

ennaltaehkäisy, varautuminen ja operatiivinen käytännön yhteistyö. Kansallista liikkumavaraa on kriiseihin ja katastrofeihin varautumisessa perinteisesti runsaasti, vaikka oikeusperusta olisikin kirjattu EU:n perussopimukseen. Myös terveyden, ympäristön ja muiden relevanttien yhteistyöalueiden toimenpiteillä voidaan edistää kokonaisvaltaista yhteiskunnan turvallisuutta ja sietokykyä ei-toivottuja tapahtumia vastaan.

Komission toimeenpanosuositukset 2013, jäsenmaita kehoitetaan

- viimeistelemään kansalliset riskinarviointinsa ja pitämään ne säännöllisesti ajan tasalla
- toteuttamaan toimia katastrofi- ja turvallisuusriskejä koskevan ymmärryksen lisäämiseksi, riskinhallintasuunnittelun edistämiseksi ja EU-rahoitteisten infrastruktuuri-investointien suojaamiseksi katastrofeilta sekä osallistumaan vapaaehtoisesti kansallisia riskinhallintamenettelyjä koskeviin vertaisarviointeihin
- hyväksymään ehdotus yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanojärjestelyistä.

Post-Tukholma – prosessi

Kesäkuun 2014 lopun Eurooppa-neuvostossa linjataan oikeus- ja sisäasioiden strategiset suuntaviivat tuleville vuosille. Suuntaviivoilla ohjataan jäsenvaltioiden ja unionin instituutioiden toimintaa myös sisäisen turvallisuuden alalla. Komissio tulee saamaan Eurooppa-neuvostolta ohjausta seuraavan EU:n sisäisen turvallisuuden strategian valmisteluun. Tulevien suuntaviivojen valmistelussa jäsenvaltiot ovat olleet yhtä mieltä siitä, että seuraavan sisäisen turvallisuuden strategian tulee voida pureutua tärkeisiin tulevaisuuden haasteisiin. Tällaisia haasteita ovat terrorismin vastainen työ, vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, kyberrikollisuuteen puuttuminen, rajat ylittävän rikollisuuden torjunta sekä erilaisiin katastrofeihin varautuminen.

Tässä vaiheessa on kartoitettu niitä sisäisen turvallisuuden alueita, jotka on tunnistettu erilaisissa EU-instrumenteissa. Sisäisen turvallisuuden strategia on ollut keskeisin instrumentti, jolla jäsenmaat ovat lähteneet tunnistamaan ja torjumaan sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. On tärkeää päästä kansallisesti muodostamaan selkeä kuva siitä, mitä Suomi haluaa seuraavalta sisäisen turvallisuuden strategialta ja mitä elementtejä Suomen näkökulmasta strategian tulisi pitää sisällään. Oikeus- ja sisäasioiden tulevaisuuden suuntaviivat tulevat antamaan myös oman lisänsä seuraavan sisäisen turvallisuuden strategian sisältövalmisteluun, joten lähiviikkoina hyväksyttävien suuntaviivojen vaikutuksia tulee arvioida perusteellisesti.

Liite 1: EU:n sisäisen turvallisuuden keskeisiä strategia-asiakirjoja

EU:n sisäisen turvallisuuden keskeisiä strategia-asiakirjoja

	Toimielin	Vuosi	Konservatiivisten rikkovarkaiden heijottaminen	Terrorismin, radikaalisuuden ja terroristien värväystoiminnan tukeminen	Kansalaisten ja yritysten turvallisuuden parantaminen	Turvallisuuden vahvistaminen rajavalmuuden avulla	Euroopan sehtävämääräyksen karsimista ja katastrofeista	Sisäisen turvallisuuden rakentaminen globaalissa kontekstissa
European Security Strategy	Eurooppa-neuvosto	2003						X
Stockholm Programme	Eurooppa-neuvosto	2010						X
An open and secure Europe: making it happen	Komissio	2014						X
The EU Justice Agenda for 2020	Komissio	2014						
Towards an EU Criminal Policy	Komissio	2011						
EU Drugs Strategy 2013-2020	Komissio	2013						X
EU Counter-Terrorism Strategy	Neuvosto	2005						X
Strategy on Terrorist Financing	Neuvosto	2008						
EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment (rev. 2014)		2005						X
EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016	Komissio	2012						X
Cybersecurity Strategy of the European Union	Komissio	2013						X
Protection of the financial interests of the EU by criminal law and by administrative investigations	Komissio	2011						
EU Anti-Corruption Report	Komissio	2014						X
Non Paper: Towards a post 2015 Hyogo Framework for Action	Komissio	2014						X
European Programme for Critical Infrastructure Protection	Komissio	2013						X
The EU Weapons of Mass Destruction Strategy	Komissio	2003						X

LIITE 1: EU:n keskeisten sisäisen turvallisuuden strategia-asiakirjojen painopisteet sekä sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden huomiointi

