



Hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp)

Hallintovaliokunnan kuuleminen 16.04.2021 klo 11.15

Yleistä

Valtioneuvoston EU-selonteossa esitetään hallituksen EU-politiikan peruslinja keskeisiin Euroopan unionissa esillä oleviin tai esille tuleviin asioihin. Selonteko perustuu hallitusohjelman EU-poliittisille painopisteille. Selonteko pitää sisällään ne asiakokonaisuudet, joihin vaikuttaminen nähdään keskeisenä myös sisäministeriössä. Selonteon läpileikkaavana teemana on nimensä mukaisesti - *Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia* – tarve lujittaa unionin kriisinkestävyttä eli resilienssiä kaikessa EU:n toiminnassa. Tähän on vaikuttanut niin covid-19-kriisi kuin entistä haastavammaksi muuttunut toimintaympäristö. Näiden vaikutukset näkyvät vahvasti myös sisäministeriön hallinnonalla ja uusiin haasteisiin on pystyttävä vastaamaan tehokkaasti.

Sisäministeriön kannalta keskeiset kirjaukset löytyvät selonteon luvuista 4.2 *Kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikkeeseen ja Schengen-alueen kehittämiseen* ja 4.3 *Kansalaisten kokonaisturvallisuus*. Sisäministeriö yhtyy selonteon näkemykseen, että niin muuttoliikkeeseen vastaaminen kuin EU:n ja sen jäsenmaiden ja kansalaisten turvallisuuden vahvistaminen edellyttävät kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Erityisen tärkeää on sisäministeriön näkemyksen mukaan varmistua unionin sisäisen ja ulkoisen toiminnan johdonmukaisuudesta ja sovittaa niitä koskevat toimet yhteen entistä paremmin. Jotta Suomi voi osallistua tehokkaasti eurooppalaisten ratkaisujen löytämiseen ja omien tavoitteidensa edistämiseen, on tärkeää tehdä tiivistä yhteistyötä myös kansallisesti eri hallinnonalojen välillä.

EU vahvana globaalina toimijana ja turvallisuusyhteisönä

Selonteossa todetaan, että Suomi pitää EU:n globaalina roolin ja vaikutusvallan vahvistamista välttämättömänä. EU:n tulee olla vahva turvallisuusyhteisö. Tätä tavoitetta tukee yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, koordinoitu vastaaminen hybridivaikuttamiseen, kuten



Sisäministeriö Inrikesministeriet

kyberhyökkäyksiin, sekä kyky reagoida yhteisesti kansainväliseen rikollisuuteen ja muihin rajat ylittäviin turvallisuusuhkiin.

Turvallisuusuhat eivät noudata byrokraattisia vastuunjaon raja-aitoja. Sisäministeriö on pitkäjänteisesti edistänyt selontekoonkin kirjattua tavoitetta siitä, että unionia turvallisuusyhteisönä tulee kehittää strategisesti, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisiä hallinnollisia raja-aitoja edelleen kaataen.

Sisäministeriö tukee EU:n aiempaa strategisempaa lähestymistapaa kriisinkestävyystoimien parantamisessa, sekä toimintakyvyn kehittämistä turvallisuuden ja puolustuksen alalla. Nämä toimet vahvistavat Euroopan turvallisuutta. Selonteossa todetaan, että EU:n strategisen autonomian vahvistaminen yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitikassa tarkoittaa unionin arvojen ja etujen entistä määrätietoisempaa edistämistä, vahvempaa vastuunkantoa ja kumppanuuksia sekä ulkoisen toimintakyvyn parantamista.

EU:n turvallisuuspolitiikan tulee perustua yhteisiin eurooppalaisiin arvoihin. Oikeusvaltioperiaatteen, tasa-arvon ja perusoikeuksien kunnioittaminen sekä avoimuuden, vastuuvellollisuuden ja demokraattisen valvonnan takaaminen luovat oikeanlaisen luottamusperustan, jolle EU voi rakentaa toimivan ja aidon turvallisuusunionin, jossa yksilöiden oikeudet ja vapaudet on turvattu.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikkeeseen ja Schengen-alueen kehittämiseen

EU:ssa tunnustetaan yhä selkeämmin se, että muuttoliike on pysyvä ja jäsenmaihin merkittävästi vaikuttava ilmiö, jonka tuomiin mahdollisuuksiin ja haasteisiin vastaaminen edellyttää kokonaisvaltaisia eurooppalaisia ratkaisuja. Samaan aikaan on selvää, että yhteisten ratkaisujen löytäminen vaatii jäsenmailta vahvaa poliittista tahtotilaa ja kykyä kompromisseihin. Jo edellinen komissio pyrki uudistamaan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa kokonaisvaltaisesti, mutta erityisesti seitsemällä säädösehdotuksella tavoiteltu yhteisen turvapaikkajärjestelmän perusparannus jäi kesken, koska paineen kohteeksi joutuvien maiden tukemisesta ei päästy sopuun. Työtä on jatkettu nykyisen komission aikana syyskuussa 2020 annetulla uudistuskokonaisuudella (muuttoliike- ja turvapaikkasopimus, "pakti"), joka käsittää tiedonannon, suosituksia ja säädösehdotuksia. Kokonaisuutta täydentää se, että Suomenkin tavoitteiden mukaisesti EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä kohdennetaan jatkossa enemmän varoja muuttoliikkeen hallintaan, ja tämä tuki on tärkeää hyödyntää täysimääräisesti.

Paktia koskevissa keskusteluissa Suomi on läpileikkaavana periaatteena korostanut tarvetta noudattaa kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. Lisäksi lapsen etu ja oikeudet sekä haavoittuvassa asemassa olevien tarpeet on huomioitava kattavasti. Näiden tavoitteiden osalta kyse on sekä säädösehdotusten arvioinnista, että myös voimassa olevan sääntelyn oikeasta toimeenpanosta. Vaatimukset ulottuvat paitsi jäsenmaiden ja EU:n toimintaan, myös yhteistyöhön EU:n ulkopuolisten muuttoliikkeen lähtö- ja



Sisäministeriö Inrikesministeriet

kauttakulkumaiden kanssa. Nämä räätälöidyt kumppanuudet ovat keskeisiä molempinpuolisten tavoitteiden saavuttamiseksi, ja niiden kautta pyritään myös vaikuttamaan muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Takaisinottoyhteistyön edistäminen ja palaajien uudelleenkotouttamisen tuki ovat kumppanuuksien tärkeitä osia, joihin liittyen EU:ssa käydään tiivistä keskustelua kevään aikana (ks. tuore E-kirje E 38/2021 vp.). Kumppanuuksilla on myös kiinteä yhteys laillisten väylien käytön edistämiseen, jonka tärkeyttä Suomi on pitänyt johdonmukaisesti esillä. Kiintiöpakolaisten vastaanottoa tulisi lisätä EU-tasolla ja huolehtia laajemminkin laillisten väylien saavutettavuudesta eri kohderyhmille. Kuluvana vuonna Suomessa ovat valmistumassa kansainvälisestikin kiinnostavat selvitykset kiintiöpakolaisten yhteisölähtöisestä kotouttamisesta sekä työ- ja opintoperusteisista täydentävistä väylistä kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille.

Kokonaisvaltaisesti toimivassa järjestelmässä unionin ulkorajavalvonnan on oltava tehokasta, samalla kun turvataan oikeus hakea kansainvälistä suojelua ja etsitään keinoja välttää ihmishenkien menetyksiä erityisesti Välimerellä. Tarve uudistaa yhteistä turvapaikkajärjestelmää on kriisivuosien 2015-2016 myötä ilmeinen. Kaiken pohjana tulee olla ajantasainen tilannekuva sekä yhteinen strategia- ja ennakointitoiminta; tätä kehittämistyötä voidaan osittain tehdä ilman säädösmuutoksiakin. Säädöksiä kuitenkin tarvitaan siihen, että luodaan kautta EU:n nykyistä toimivammat turvapaikkamenettelyt, joilla suojelua tarvitsevat erotetaan sujuvasti sitä tarvitsemattomista. Lisäksi turvapaikanhakijoiden laajamittaisesta luvattomasta edelleen liikkumisesta jäsenmaiden välillä olisi päästävä eroon. Komission ehdottamaan ratkaisuun kuuluvat tässä tarkoituksessa esimerkiksi ulkorajan seurantatoimet sekä turvapaikka- ja paluumenettelyn toteuttaminen tietyissä tilanteissa rajan läheisyydessä (rajamenettely). Olennaista on, että yksilöllinen asian käsittely ja riittävät oikeusturvatakeet turvataan kaikille jatkossakin. Tehokas paluujärjestelmä on tärkeä osa kokonaisuutta, toteutettuna perusoikeuksia ja erityisesti palautuskieltoa kunnioittaen. Komission uudet ehdotukset turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi rakentuvat käytännössä sen varaan, että paluut saadaan toimimaan selvästi nykyistä tehokkaammin.

Toimivien normaalimenettelyiden lisäksi tarvitaan lainsäädäntöä, jolla luodaan selkeät ja toimivat järjestelyt muuttoliikepaineen ja kriisin sekä pelastusoperaatioiden jälkeisen mairinnousun tilanteisiin. Räätälöidyn ja vaikuttavan tuen tarjoaminen ja sitä kautta yhteisen järjestelmän toimintakyvyn varmistaminen on Suomenkin edun mukaista. Yhteisvastuun muotoihin tarvitaan joustoa, mutta järjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää, että jäsenvaltiot osallistuvat kattavasti sisäisiin siirtoihin. Suomi on osallistunut siirtoihin viime aikoina vapaaehtoispuhjalta akuuttia apua tarjotakseen. Jatkossa kuitenkin tarvitaan velvoittava, pysyvä mekanismi tilannekohtaisten ratkaisujen tilalle.

Schengen-alueen kehittäminen

EU:ssa käytävän Schengenin tulevaisuutta koskevan keskustelun tavoitteena on löytää keinoja, joilla sisärajavalvonnasta ainakin pitkäkestoisena valvontana päästään eroon. Lisäksi komissio haluaa keskustella koordinaatiomekanismista, jolla turvataan vapaata liikkuvuutta ja sisämarkkinoiden toimintaa koko Schengen-alueeseen tai sen merkittävään osaan



Sisäministeriö Inrikesministeriet

kohdistuvissa häiriötilanteissakin. Näitä voivat olla esimerkiksi terrori-iskut, turvapaikanhakijoiden laajamittainen luvaton edelleen liikkuminen ja pandemiat. Schengen-järjestelmän kehittämisessä ja alueen vahvistamisessa on tärkeää, että Schengenin hallinnointia ja kehittämistä tarkastellaan laaja-alaisena kokonaisuutena. Kolmansissa maissa tehtävät toimet, yhteistyö naapurimaiden kanssa, ulkorajalla tehtävät toimet sekä Schengen-alueen sisällä tapahtuvat toimet, joilla kompensoidaan sisärajoilta puuttuvat tarkastukset, muodostavat vuorovaikutteisen kokonaisuuden.

Vaikka on tärkeää säilyttää oikeus tarvittaessa palauttaa valvonta sisärajoille, jäsenmailla tulee olla käytössään myös muita, sisärajavalvontaa korvaavia keinoja. Tähän voidaan hakea ratkaisuja esimerkiksi teknologian käyttämisestä. Lainvalvontaviranomaisten, etenkin poliisin, toimintamahdollisuuksia Schengen-alueen toimivuuden varmistamiseksi on hyvä arvioida. Lähtökohtaisesti poliisin suorittamat tehostetut tarkastukset ovat tilapäisiä, ja niitä toteutetaan rikostutkintaan, rikosten ennalta ehkäisyyn tai yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa. Tiivis EU- ja kansainvälinen viranomaisyhteistyö sekä EU- ja kansainvälisten tietojärjestelmien täysimääräinen hyödyntäminen ja toimiva tiedonvaihto edistävät sisäistä turvallisuutta.

Tehokkaalla ulkorajavalvonnalla voidaan ehkäistä luvattonta saapumista Schengen-alueelle, ihmiskauppaa sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismista epäiltyjen henkilöiden pääsyä Schengen-alueelle. Ulkorajojen valvontaan liittyviä toimia on Euroopan tasolla kehitetty voimakkaasti viimeisten vuosien aikana ja käynnissä on näiden uudistusten toimeenpano. Suomi osallistuu osana eurooppalaista raja- ja merivartiostoa aktiivisesti eurooppalaisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden ylläpitoon. Tässä tarkoituksessa suomalaisia rajavartijoita, palauttamisen valvojia ja kalustoa on osoitettu Euroopan raja- ja merivartiostoon ja sen pysyvän joukon käyttöön. Keskeinen osa toimivaa ulkorajavalvontaa on myös tehokas eurooppalaisten tietojärjestelmien käyttö ja niiden yhteentoimivuus. Vuosien 2022-2023 aikana otetaan käyttöön rajanylitystietojärjestelmä (EES) ja matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS). Kansallisella valmistelulla Suomi edistää näiden suunnitelman mukaista käyttöönottoa.

Schengen-järjestelmän tulee sisältää myös tehokkaat ja kattavat laadunvarmistusmekanismit. Komission laatiman raportin (kattaen 2015-2019) mukaan jäsenmaat noudattavat pääosin Schengen Acquis'n säännöksiä arvioitavilla aloilla. Raportissa todetaan kuitenkin, että arviointien yhteydessä on havaittu toistuvia puutteita ja eriäviä käytäntöjä jäsenmaiden välillä. Arviointimekanismia tuleekin kehittää niin, että sen käyttö on tehokasta, läpinäkyvää ja laadukasta ja se huomioi Schengen-järjestelmässä tapahtuneen kehityksen.

Kansalaisten kokonaisturvallisuus ja EU:n kriisinkestävyiden kehittäminen

Sisäministeriö pitää selonteon kokonaisturvallisuuteen ja kriisinkestävyteen liittyviä kirjauksia hyvinä ja tarpeellisina. Selonteon kirjaus EU:n eri toiminta-alojen yhteistyön lujittamisesta vakavien häiriö- ja tilanteiden ennakoinniseksi, ennaltaehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi on sisäministeriön toimialan näkökulmasta tärkeä. Vaikka häiriötilanteisiin



Sisäministeriö Inrikesministeriet

varautuminen kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan, EU-tason kriisivalmiusjärjestelyitä ja -välineitä tulee edelleen kehittää. Tulevaisuuden kriisit ja häiriötilanteet voivat olla muitakin kuin terveyskriisejä, ja siksi tarvitaan kokonaisvaltaista (all-hazards) varautumista kaikenlaisiin kriiseihin ja katastrofeihin.

Selonteossa todetaan yhteisvastuu- ja keskinäisen avunannon lausekkeiden sekä solidaarisuuden turvallisuuspoliittinen merkitys Suomelle. Edelleen todetaan, että covid-19-kriisin myötä huoltovarmuusjärjestelyjen kehittämisen tärkeys on korostunut EU-tasolla. Koronapandemia osoitti varsinkin kriisin alkuvaiheessa, että jäsenmaiden välinen avunanto ja solidaarisuuden osoittaminen vaikeutuu, kun kriisi koskettaa samanaikaisesti useita tai kaikkia jäsenmaita. Selonteossa todetaan, että EU-rahoitusta hyödynnetään täysimääräisesti jäsenvaltioiden avunantovalmiuksien ja kriisivalmiuksien, mukaan lukien rescEU-varmuusvarastoinnin, vahvistamisessa. Sisäministeriö on unionin pelastuspalvelumekanismen alaisten rescEU-valmiuksien vastuuviranomainen. Sisäministeriö kehittää yhdessä muiden viranomaisten kanssa Suomen kansallisia suorituskykyä ja kykyä antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua, mukaan lukien rescEU-varmuusvarastointia, pyrkien täysimääräisesti hyödyntämään rescEU-rahoitusta.

Sisäministeriö yhtyy selonteon kirjauksiin kriisinhallinnasta. On tärkeää, että Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan ja kriisinhallinnan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen.

Kriisinhallintatoimien kautta vahvistamme konfliktimaiden vakauden lisäksi myös Euroopan turvallisuutta ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteyden takia. Kun kriisinhallinnan keinoin kehitetään konfliktimaiden turvallisuusviranomaisten toimintakykyä, vaikutetaan useisiin konfliktien juurisyihin ja ehkäistään rajat ylittävien uhkien ja ongelmien leviämistä. Voimme näin ehkäistä muun muassa hallitsematonta muuttoliikettä, terrorismia ja kansainvälistä rikollisuutta. EU:n toiminnan vaikuttavuuden vahvistamiseksi Suomen on tärkeä edistää EU:n sisäisen turvallisuuden toimijoiden, kuten esimerkiksi Frontexin ja EUROPOLin, ja kriisinhallintaoperaatioiden yhteistyön kehittämistä.

Selonteossa todetaan, että EU:n ja Naton toimiva yhteistyö on Suomen etu. EU:n ja Naton välisen yhteistyön on oltava kummankin osapuolen kannalta hyödyllistä ja luonteeltaan toisiaan täydentävää. EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön kehittäminen hyödyttää myös Natoa eurooppalaisen turvallisuuden ja eurooppalaisten suorituskykyjen vahvistuessa. Sisäministeriö osaltaan tukenut EU-Nato-yhteistyötä, keskeisinä osa-alueina kriisinkestävyys sekä hybridi- ja kyberkysymykset.

Yhteiskuntien kriisinsietokyvyn kehittäminen on vahvasti esillä monilla EU-politiikan aloilla ja muilla kv. foorumeilla. Yhteiskuntien kriisinsietokyvyn vahvistaminen on yksi Naton painopisteistä vuodelle 2030 ja esillä Naton siviilivalmiusyhteistyössä, johon Suomi osallistuu kumppanimaana. Euroopan komissio antoi joulukuussa 2020 direktiiviehdotuksen kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn kehittämiseksi (CER-direktiivi), jonka valmistelusta sisäministeriö vastaa. Yllä mainitun unionin pelastuspalvelumekanismen puitteissa komissio tulee yhdessä jäsenmaiden kanssa kehittämään resilienssitavoitteita. Komissio on antanut



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

myös muita kriisinsietokyvyn kehittämiseen tähtäviä aloitteita, kuten uudistetun verkko- ja tietoturvadirektiiviehdotuksen (NIS2-direktiivi) ja useita terveysunioniin liittyviä aloitteita. Myös pohjoismainen yhteistyö ja kahdenvälinen Suomen ja Ruotsin välinen yhteistyö siviilivalmiuden kehittämiseksi on tiivistymässä. Tulee varmistaa, että Suomen tavoitteita ajetaan johdonmukaisesti eri foorumeilla.

Kuten selonteossa todetaan, sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvilla uhkilla on entistä monimuotoisempi ja muuttuva luonne. Niihin varautuminen ja niiden torjunta edellyttää horisontaalista otetta, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden synergiaa, whole-of-society -lähestymistapaa sekä julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä.

Sisäisen turvallisuuden alalla on jatkuvasti ennakoitava ja kehitettävä viranomaisten toimintaedellytyksiä vastata muuttuviin turvallisuusuhkiin ja suojata kansalaisten turvallisuutta perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Tässä olennaista on muun muassa olemassa olevan EU-lainsäädännön ja erityisesti EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevien lainsäädäntöinstrumenttien tehokas täytäntöönpano. Edelleen Europolia tulee kehittää, jotta sen mahdollisuuksia tukea jäsenmaiden toimivaltaisia viranomaisia voidaan tehostaa. On myös kannatettavaa, että poliisiyhteistyön instrumentteja, kuten Prüm-päätöstä ja Schengenin säännöstöä uudistettaisiin vastaamaan nykyajan tarpeita.

On huolehdittava siitä, ettei jatkossa tehtäisi eroa digitaalisen ja fyysisen maailman välillä, kun kyse on kansalaisten turvallisuudesta tai yhteiskuntien toimivuuden kannalta kriittisistä palveluista. Lainvalvontaviranomaisten tehokkaiden toimintaedellytysten kannalta on tärkeää selvittää, miten lainvalvontaviranomaisten digitaalista aineistoa hyödyntävää rikostutkintaa voidaan tehostaa. Alati muuttuva turvallisuusympäristö ja siihen kohdistuvat nykyiset, uudet ja tulevaisuudessa muotoutuvat uhat vaativat ajantasaista ja ennakoivaa reagoimista lainvalvojien osaamisen varmistamiseksi.

Digitaalisten todistusaineistojen saatavuus, lainvalvontaviranomaisten keinot tietojen ja todisteiden hankkimiseksi sekä salattuun tietoon liittyvät ongelmat lainvalvontaviranomaisten tehokkaan ja nopean toiminnan näkökulmasta ovat asiakokonaisuuksia, joiden osalta EU-tason ratkaisulla voidaan tuottaa selkeää lisäarvoa jäsenvaltioiden operatiiviselle toiminnalle vakavan rikollisuuden, ml. terrorismin torjunnassa. Uusien teknologioiden hyödyntämismahdollisuuksia rikosten torjunnassa olisi hyvä selvittää. Tässä on tärkeää löytää tasapainoinen perus -ja ihmisoikeuksia kunnioittavia lähestymistapa, joilla voidaan torjua tehokkaasti rikollisuutta.

EU voi tuoda lisäarvoa jäsenvaltioiden toimivallassa olevaan väkivaltaisen radikalisoitumisen ennaltaehkäisyyn toimenpiteillä, jotka liittyvät tämän ilmiön rajatyttäviin vaikutuksiin, kuten verkossa tapahtuvaan rekrytointiin väkivaltaisiin ääriliikkeisiin ja laittoman verkkosisällön levittämiseen.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Terrorismintorjunnan painopisteen tulee olla terrorismin ennaltaehkäisyssä, jolla tarkoitetaan puuttumista taustasyihin, vaikuttimiin sekä muihin tekijöihin, jotka voivat johtaa väkivaltaiseen radikalisoitumiseen ja äärimmillään terroristiryhmiin värväytymiseen. Tämä on tärkeä tavoite myös EU:n ulkosuhdetyössä kansainvälisten järjestöjen ja unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Olennaista on nimenomaan väkivaltaiseen ekstremismiin puuttuminen.