

Lakivaliokunnalle

Lausunto

Asia: E 39/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n sisäisen turvallisuuden strategiasta "ProtectEU"

Komission tiedonanto EU:n sisäisen turvallisuuden strategiasta "ProtectEU" on kunnianhimoinen ja osoittaa, että tällä aihealueella on toteutettu ja ollaan toteuttamassa hyvin runsaasti erilaisia toimia. Onkin tärkeää, että toimenpiteiden kokonaisuutta voidaan tarkastella, eikä ainoastaan keskustella yksittäisistä toimenpiteistä. EU:n piirissä on vastaavia strategioita laadittu myös aikaisemmin, samoin kuin Suomessa kansallisesti. Vaikka uusia kysymyksiä nousee, myös tietyn peruslinjan voi havaita pysyneen.

Kuten luontevaa on, sisäisen turvallisuuden strategiassa pääpaino on sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimenpiteiden ohjaamisessa ja sääntelyssä, eikä niinkään lakivaliokunnan alaan kuuluvassa sääntelyssä tai toiminnassa. Siitä huolimatta strategiassa kosketellaan suoraan tai epäsuorasti myös lakivaliokunnan alaan kuuluvia asioita, minkä vuoksi on paikallaan, että myös lakivaliokunta voi asiaa käsitellä ja asiasta lausua.

Aloitan yleisemmästä kommentista. Turvallisuudesta on tullut hyvin tärkeä muotitermi, jota käytetään monissa yhteyksissä ja eri vivahtein. Sisäministeriö on luonnostellut Suomen kantaa komission asiakirjaan. S. 2 todetaan Suomen kannasta, että "Suomi jakaa komission näkemyksen siitä, että turvallisuus on se kivijalka, jolle kaikki vapaudet rakentuvat ja että demokratia, oikeusvaltioperiaate ja perusoikeudet eurooppalaisten hyvinvointi, kilpailukyky ja menestys pohjautuvat unionin kykyyn taapa turvallisuus". Vaikka edellä sanotussa on paljon ihan pätevää, on sittenkin nurinkurista väittää, että turvallisuus on kivijalka, jolle vapaudet ja monet arvot rakentuvat. Esimerkiksi virkatoiminnan laillisuus ja oikeusvaltiollinen, ennakoitava rikosoikeus ovat kansalaisvapauksien ennakkoehto, jonka puitteissa viranomaisten tulee tehdä tehtäväänsä ja edistää turvallisuutta.

Esimerkiksi vielä valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta (2021) asiasta lausuttiin näin:

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toimien keskeisenä tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Sisäinen turvallisuus pohjautuu ihmisoikeuksien,

oikeusvaltioperiaatteen, demokratian sekä vapauden, vakauden, hyvinvoinnin, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen kaikessa toiminnassa. Ihmisoikeusvaikutusten arviointi on olennainen osa sisäisen turvallisuuden toimintaa. Sisäinen turvallisuus rakentaa osaltaan yhteiskuntarauhaa. Sitä ilmentävät muun muassa viranomaisten ja hallinnon nauttima luottamus, hyvät väestösuhteet sekä demokratian keinojen noudattaminen erilaisten ongelmien ja jännitteiden ratkaisemisessa.

Kun sisäisen turvallisuuden strategiaa laaditaan EU:n tasolla, on selvää, että esille on nostettava erityisesti merkittävimmät uhat, eikä arjen tason asioita kuulu samalla tavalla käsitellä.

Kriittisessä yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa käytetään ilmaisua turvallistaminen tarkoittamaan sitä, että osin epämääräisen turvallisuustavoitteen nimissä perustellaan viranomaisvaltuuksia ja -toimia, joiden vaikutuksesta ihmisten oikeuksiin voidaan puuttua yhä herkemmin. Yksilön oikeusasema edellyttää juuri sitä, että myös viranomaisten toimia voidaan haastaa, sillä oikeuksia tarvitaan juuri myös julkista valtaa vastaan. Olisi myös virhe ajatella, että kaikki turvallisuus on viranomaisvalvonnan tulosta. Jos yhteiskunnassa vallitsee ihmisten ja väestöryhmien kesken perustava luottamus, turvallisuutta tuotetaan yhteiskunnallisesti. Tämä on iso voimavara. Edes esimerkiksi poliisien lakko ei välttämättä näy piikkinä rikollisuudessa.

Suomen kielessä ei tehdä selvää eroa käsitteiden safe ja secure välillä. Voi ajatella, että safe viittaa yleensä pehmeämpään turvallisuuteen, johon tavallisilla ihmisillä on enemmän osuutta. Esimerkiksi jokin asuinympäristö on turvallinen tässä mielessä, kun se on yhteisöllinen ja asukkaat yhdessä ylläpitävät tietynlaista valvontaa sen suhteen, mitä siellä tapahtuu. Security puolestaan viittaa siihen, että kyetään reagoimaan vakaviin uhkiin, erityisesti esimerkiksi vakavan rikollisuuden aiheuttamaan, tai terrorismin uhkaa taikka jopa sotilaallisiin uhkiin. Presidentti Sauli Niinistön EU-komission toimeksiannosta laatimassa Safer Together -raportissa (2024) käsitellään laajasti myös tätä pehmeämpää, kansalaisten ymmärrykseen, valmiuteen ja toimintaan liittyvää turvallisuutta. Nykyisin puhutaan usein kokonaisturvallisuudesta, jolloin siihen liitetään erilaisia osasia. Esimerkiksi pandemia opetti kiinnittämään huomiota huoltovarmuuteen ja yhteiskunnan kriisinkestävyyteen.

Mainittu arvo- ja oikeuspohjaisuus on syvässä mielessä eurooppalainen valinta. Turvallisuutta edistetään säännellysti, pitäen kiinni samalla oikeusvaltiosta, kansanvallan periaatteista sekä yksilön oikeuksien suojasta. Esimerkiksi Kiinassa voidaan edistää turvallisuutta olennaisesti vähemmän oikeudellisin rajoittein. Kiina edistää turvallisuutta esimerkiksi ottamalla käyttöön ja viemällä erityisesti kehittyviin maihin ”smart city”-konseptia, joka kattaa valvontateknologioiden edistyksellisen käytön, jolla epäilemättä voidaan torjua niin rikollisuutta kuin poikkeavaa käyttäytymistä ylipäättään. Teknologiat voidaan alistaa minkä tahansa vallan palvelukseen. Myös Niinistön raportissa puhutaan älykaupungeista, mutta aivan ilmeisesti näkökulma on toinen. Kansalaisten valveutumista ja viestintää ylläpitämällä voidaan lisätä kaupunkien turvallisuutta, eikä silloin ole kyse yksinomaan uusien valvontateknologioiden ottamisesta käyttöön julkisilla paikoilla. Olisi tärkeää, että niin Euroopan unionin kuin Suomenkin sisäisen turvallisuuden strategioissa olisi lähtökohtana ihmisten vapaus ja oikeudet, ja että turvallisuutta edistävät viranomaistoimet ja -valtuudet sovitetaan yhteen tämän peruslähdekohdan kanssa.

Tämä käsitys turvallisuuden perustavasta luonteesta tulee vahvasti esiin myös Niinistön raportissa, s. 5:

A prerequisite for preparedness is to understand that security is the foundation of everything we hold dear. Security is a public good – the most important thing that everyone needs. It is the precondition for maintaining our values, as well as being a necessity for our economic success and competitiveness.

If we lose security, it takes with it our well-being and our plans for the future.

Our democratic political systems and rule of law are based on the protection of individuals' rights and the provision of a broad open space for people to exercise their freedoms. This open space is exploited by malicious actors, as we constantly see in the diverse hybrid operations conducted against us.

Open societies provide both an ideal model for individuals to exercise their rights and a perfect opportunity to hurt us. A key underlying question that has guided the preparation of this report is how to protect our values without undermining them in the process

On huomattava, että kokonaisturvallisuustarkastelussa laajennetaan näkökulmaa ihmisten ja yhteiskunnan suuntaan, eikä kyse ole enää yksin turvallisuusviranomaisten toiminnasta. Hieman samaan tapaan rikollisuuden torjuntatoimissa voidaan ajatella erilaisia ulottuvuuksia. Kriminalisoinneilla ja rangaistusuhkilla on suoraan tiettyä vaikutusta ihmisten toimintaan, poliisin harjoittamalla valvonnalla ja rikosvastuun toteuttamisella tätä tehostetaan. Rikosten ennaltaehkäisyssä silti lähiyhteisön toiminnalla on keskeinen merkitys, kuten on myös sillä, miten rikokseen reagoidaan. Kansalaisten luottamus viranomaisiin on keskeistä, jotta esimerkiksi viranomaiset voivat tehokkaasti toimia rikollisuuden ennaltaehkäisemiseksi. Tätä näkökohtaa on mm. lakivaliokunta korostanut lausueessaan kansallisesta sisäisen turvallisuuden selonteosta (LaVL 14/2016 vp):

Lakivaliokunta korostaa, että sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä merkittävä rooli on myös kansalaisten viranomaisia kohtaan tuntemalla luottamuksella. Tämän luottamuksen perustana tärkeässä roolissa on laillisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien tehokas toteutuminen.

Esimerkiksi rikosoikeuden ja sisäisen turvallisuuden suhteen tämä merkitsee sitä, että rikoslainsäädännössä on määriteltävä ne rikosteot, joiden ennaltaehkäisemiseksi toimenpiteitä saadaan tehdä, ja joiden toteutuessa rikosvastuuta puolestaan toteutetaan. Rikosoikeus ei itsessään ole alisteinen sisäisen turvallisuuden tavoitteille. Eurooppalaiseen perinteeseen kuuluu rikosoikeuden viimekätisyyttä (ultima ratio) korostava sääntelytapa, jossa rikosoikeus pidetään rajoitettuna ja jossa rikosoikeutta ei niinkään käytetä laaja-alaisena riskienhallinnan ja vaarojentorjunnan välineenä. Rikollisuus, vaikka se uhkaakin, ei edusta ulkopuolista vihollista tahoa, vaan on sittenkin osa yhteiskuntaa ja kohdataan sen mukaisesti. Tämä on ollut niin sanotun valistuksen perintöä, eli samaa perintöä kuin myös ajatus perus- ja ihmisoikeuksista.

EU:n perussopimuksissa SEUT-sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomista koskevat artiklat sisältävät myös määräyksiä viranomaisyhteistyöstä. SEUT 67.3 artiklan mukaan:

”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.”

SEUT 68 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto määrittelee lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan eteenpäin viennin strategiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella.

EU:n perussopimusten tasolla rikosoikeudellinen toimivalta on määritelty selvästi tarkemmin kuin lainvalvontaviranomaisten tehtävät ja toimivalta. ProtectEU-strategiassa hahmotellaan nykyistä huomattavasti pidemmälle meneviä askelia, jossa toimivaltoja laajennetaan tulevien uudistusten myötä, jotta EU-tason toimijoiden keskinäistä yhteistoimintaa ja myös yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa saadaan edistetyksi ja tehostetuksi. En sinänsä pidä tätä huonona kehityksenä, mutta on kuitenkin hyvä tiedostaa, että tiivistyvä eurooppalainen lainvalvonta edustaa tietyllä tapaa poliisivetoista eurooppalaista integraatiota, joka aivan kuin kansallisestikin vaatii tehokasta valvontaa yhteiskunnan taholta ja joka voi pidemmällä tähtäimellä lisätä poliittista painetta eurooppalaistaa myös rikosoikeutta nykyistä pidemmälle.

ProtectEU-strategiassa on kiinnostavaa juuri se, että strategia sidotaan laajaan kuvaan turvallisuusympäristön muutoksesta, joten taustalla on tietoisuus, että on olemassa pahantahtoisia toimijoita, jotka pyrkivät heikentämään EU:n kykyä taata hyvä turvallisuuden taso ja jotka voivat esimerkiksi häiritä demokratian toimintaa ja lietsoa vihamielisyyttä väestöryhmien kesken. Perinteinen rikollisuus on vain yksi uhka muiden joukossa, mutta selvästi niin terrorismi kuin vakava rajat ylittävä järjestäytyneet rikollisuus tunnistetaan edelleen keskeisiksi uhkiksi.

Kyberasiat ovat vahvasti esillä, ja Frontex’kin tulee mukaan yhtenä alan viranomaisista. Rajaturvallisuus on yksi ulottuvuus. Aikaisempina vuosina tällaisia ulottuvuuksia on yleensä käsitelty pikemmin toisistaan irrallaan.

Pidän periaatteessa hyödyllisenä, että lainvalvontayhteistyötä EU:n tasolla tehostetaan myös Europolin mandaattia uudistamalla sekä laajemmin eri lainvalvontaa toteuttavien elinten yhteistyötä lisäämällä. On silti iso uudistus tehdä Europolista aidosti operatiivinen poliisivirasto, sillä sitähan se ei vielä ole ollut. Olennaista on eri elimillä olevan tiedon jakaminen yksittäistapauksissa, kun tilanne sitä edellyttää. On itsestään selvää, että tietosuojasta ja tietoturvasta tulee huolehtia korkealla tasolla.

Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisten toimien yhteydessä on kannatettavia mainintoja mm. rikoksen uhrien oikeuksien suojelun vahvistamisesta samoin kuin siitä, että laaditaan toimintasuunnitelma lasten suojelemiseksi rikoksilta sekä että laaditaan uusi strategia ihmiskaupan vastaisiksi toimiksi (s. 5). On myös perusteltua suhtautua varauksellisesti siihen, että pyroteknisten tuotteiden laitton kauppa listattaisiin ns. eurorikokseksi (SEUT 83.1 artiklassa).

Komissio esittää järjestäytyntä rikollisuutta koskevan lainsäädäntökehityksen uudistamista rikostorjunnan vahvistamiseksi. Esille on tulossa niin sanottujen mahdollistajien ottaminen sääntelyssä huomioon samoin kuin ampuma-aseiden laitonta kauppaa koskeva sääntely.

Varojen seuraaminen (follow-the-money) on olennaista järjestäytyneen rikollisuuden ja osin myös terrorismin torjuntatoimissa (s. 5). On myös hyvä kirjaus, että strategiassa tulisi käsitellä nykyistä enemmän rikosten ennaltaehkäisyä, rikosten torjuntaa, viranomaisten välistä tietojenvaihtoa sekä jäsenmaiden kansallista strategista valmiutta ja yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi (s. 5). Myös kirjaus uuden terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin vastaisen toimintaohjelman laatimisesta on kannatettava. Talousrikostutkinnoissa EU-tasolla tarvitaan useiden viranomaisten toiminnan koordinaatiota.

Komission mukaan strategian tavoitteena on turvallisuuskulttuurin muutos ja koko yhteiskunnan kattava lähestymistapa (s. 7). Tämäkin kirjaus on sinänsä kannatettava, mutta on hyvä muistaa, että virkatoiminnan laillisuus ja vastuullisuus ovat aivan ratkaisevia edellytyksiä sille, että viranomaiset voivat saavuttaa tarvittavan kansalaisten luottamuksen. On idealistista ajatella, että kansalaisten ja laajemmin koko yhteiskunnan mukaan ottaminen yhteiskunnallisen turvallisuuden vahvistamiseksi voisi toteutua, jos samaan aikaan virkatoiminnan sääntelyiden laillisuudessa ja menettelytapojen hyväksyttävyydessä on kysymysmerkkejä. Kansalaisilla tulee olla esimerkiksi aito mahdollisuus tukeutua taattuihin perusoikeuksiinsa ja vaikka nostaa esille virkatoiminnan epäkohtia tai vaikkapa pyrkiä vaikuttamaan poliittisesti protestein ja mielenilmauksin. Suomessa on sinänsä asiat suhteellisen hyvällä tolalla, mutta juuri mielenosoitustoiminnan rajojen osalta on ollut tulkinnanvaraisuuksia ja poliisi on saattanut varsin kovinkin ottein puuttua kansalaisten mielenilmauksiin.

On tärkeää muistaa, etteivät kaikki tavoitteet ole aina harmonisesti yhtä aikaa edistettävissä. Perus- ja ihmisoikeuksiin nojaava lainsäädäntö ja laintulkinta ovat erinomainen keino luoda edellytykset sille, että viranomaiset voivat saada kansalaisten aktiivisen tuen toiminnalleen. Suomessa ja Pohjoismaissa tähän voi eri syistä olla paremmat edellytykset kuin Keski-Euroopassa tai Etelä-Euroopassa.

Siihen nähden, että strategian lähtökohdissa korostetaan laajaa turvallisuuskäsitystä ja yhteiskunnan toimijoiden osuutta, todellisuudessa strategiassa esitetyt toimet koskevat aivan valtaosin juuri viranomaisia ja niiden keskinäistä yhteistyötä. On hyvä muistaa, että luottamusta viranomaisiin tulee myös ylläpitää ja vahvistaa aktiivisin toimin, eikä suuressa osassa Eurooppaa luottamus viranomaisiin ole samalla tasolla kuin Suomessa. On tärkeää, että EU:n perusoikeusvirasto (jonka johtaja on vielä tällä hetkelle Suomesta) on vahvasti mukana osallistumassa turvallisen Euroopan luomiseen. Suomen olisi hyvä erityisesti painottaa viranomaistoiminnan hyväksyttävyyttä sen tehokkuuden ehtona.

Eurojustin mandaatin kehittäminen ja Eurojustin ja Europolin keskinäisen yhteistyön parantaminen voivat olla aivan kannatettavia tavoitteita. Myös EPPO kuuluu tähän kuvaan.

Näkisin, että aika voi olla aivan kypsä tämänkaltaisille pohdintoille. Uudenlaisia uhkia nousee ja niihin on varauduttava. Olen ymmärtänyt, että esimerkiksi Ukrainan sodan seurauksena tulleet tehtävät tukea tiedonhankintaa Ukrainan sotarikostutkintojen mahdollistamiseksi on jo vienytkin viranomaistyötä ja viranomaisyhteistyötä osin uusille alueille.

Hyvin paljon on kyse pääsystä tietoon. Tätä koskevat asiat nousevat asiakirjassa esille monin kohdin.

Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisia toimia esitetään strategiassa laaja joukko (s. 13). Järjestäytyneestä rikollisuudesta tullaan esittämään uutta lainsäädäntöä. Laitonta asekauppaa koskeviksi yhteisiksi rikosoikeudellisiksi standardeiksi esitetään lainsäädäntöehdotus. On vielä enneaikaista arvioida, mitä nämä lainsäädäntöehdotukset tulisivat tarkoittamaan. Laittomasta pyroteknisiä tuotteita koskevasta kaupasta mainittiin jo edellä – siinä tulee vastaan SEUT:n oikeusperustan raja.

Olisin odottanut, että vihapuheen torjunta olisi noussut strategiassa selvemmin esiin, sillä hyvien väestösuhteiden ylläpito vahvistaa sisäistä turvallisuutta. Strategian s. 27 on aiheesta varsin vaatimaton maininta. On hyvä muistaa, että rasismien ja muukalaisvihan torjunta on jo SEUT-sopimuksen tasolla nähty osaksi toimia korkean turvallisuustason takaamiseksi osana vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueen luomista.

On kiinnostava uusi avaus, että komissio on käynnistänyt EU:n rikosoikeuden/rikosoikeudenhoidon tulevaisuutta käsittelevän korkean tason foorumin.

Helsingissä, 28.5.2025



Kimmo Nuotio,
rikosoikeuden professori
Helsingin yliopisto