



Strasbourg 28.4.2015
COM(2015) 185 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Euroopan turvallisuusagenda

Euroopan unioni pyrkii varmistamaan, että sen alueella asuvat ihmiset saavat elää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, jolla ei ole sisärajoja. Eurooppalaisten on voitava luottaa siihen, että heidän vapautensa ja turvallisuutensa on suojattu kaikkialla Euroopassa unionin arvoja, myös oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia, täysimääräisesti kunnioittaen.

Viime vuosina on ilmaantunut uusia ja moniulotteisia uhkia, jotka korostavat tarvetta lisätä synergiaa ja tiivistää yhteistyötä kaikilla tasoilla. Monet vallitsevista turvallisuusongelmista johtuvat epävakaudesta EU:n lähinaapurustossa sekä radikalisoitumisen, väkivallan ja terrorismin uusista muodoista. Uhat saavat yhä uusia muotoja, muuttuvat kansainvälisemmiksi ja ovat luonteeltaan entistä useammin rajat ylittäviä ja monialaisia.

Tällaiset uhat edellyttävät tehokkaita ja **koordinoituja ratkaisuja Euroopan tasolla**. Kaikki EU:n toimielimet ovat yhtä mieltä siitä, että EU tarvitsee uudistetun sisäisen turvallisuuden strategian seuraaviksi viideksi vuodeksi.¹

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi **Euroopan turvallisuusagendassa** esitetään, miten unioni voi luoda **lisäarvoa** tukemalla jäsenvaltioita turvallisuuden varmistamisessa. Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker on todennut poliittisissa suuntaviivoissaan², että *”rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjuminen on koko EU:n vastuulla”*. Turvallisuus on ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla, mutta ne eivät enää pysty takaamaan sitä kaikilta osin yksin. Samalla kun pidetään kiinni jäsenvaltioiden vastuusta lakien noudattamisen ja sisäisen turvallisuuden varmistamisen osalta, kaikkien EU:n ja jäsenvaltioiden toimijoiden on parannettava yhteistyötään rajat ylittävien uhkien torjumiseksi. Euroopan turvallisuusagendan on siksi oltava unionin ja jäsenvaltioiden **yhteinen agenda**. Tuloksena pitäisi olla **EU:n sisäisen turvallisuuden alue**, jolla yksilöitä suojellaan perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen.

Agendalla pyritään parantamaan tietojenvaihtoa sekä lisäämään operatiivista yhteistyötä ja keskinäistä luottamusta EU:n politiikkoja ja välineitä monipuolisesti hyödyntäen. Sillä varmistetaan turvallisuuden sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden yhteentoimivuus. Agendan painopisteitä ovat **terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus ja kyberrikollisuus**, jotka ovat kytköksissä toisiinsa ja joilla on voimakas rajat ylittävä ulottuvuus, mistä syystä EU-tason toimilla on todellista merkitystä. EU:n on kuitenkin valmistauduttava myös muunlaisiin uhkiin, jotka saattavat edellyttää koordinoituja ratkaisuja.

1. TURVALLISUUSYHTEISTYÖN TEHOSTAMINEN

EU:ssa on jo otettu käyttöön erilaisia Euroopan sisäisen turvallisuuden alueeseen liittyviä oikeudellisia, käytännöllisiä ja tukivälineitä. Sisäisen turvallisuuden strategian (2010–2014) tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia, ja niihin pyrkimistä olisi jatkettava.³ Lissabonin sopimus tarjoaa EU:lle tähän hyvän lähtökohdan lujittamalla oikeudellista kehystä niin, että yhteisin voimin voidaan varmistaa vapaus ja turvallisuus, vapaa liikkuvuus EU:n sisällä ja EU:n tehokkaat vastatoimet rajat ylittäviin uhkiin. Lissabonin sopimuksella vahvistettiin perusoikeuksien suojelua ja sisäistä turvallisuutta koskevien unionin politiikkojen demokraattista valvontaa. Sen myötä Euroopan parlamentista tuli yhdenvertainen lainsäätäjä poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen

¹ Eurooppa-neuvoston päätelmät EUCO 79/14, 27.6.2014; Euroopan parlamentin päätöslauselma 2014/2918, 17.12.2014; neuvoston päätelmät uudistetun EU:n sisäisen turvallisuuden strategian kehittämisestä, 4.12.2014.

² Uusi alku Euroopalle: Työllisyyden, kasvun, oikeudenmukaisuuden ja demokraattisen muutoksen ohjelma. Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle, 15.7.2014.

³ Neuvoston päätelmät asiakirjasta ”Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia – Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia”, 25.2.2010; COM(2014) 154 final, 11.3.2014.

yhteistyön alalla. Poliisiyhteistyö ja rikosasioissa tehtävä oikeudellinen yhteistyö ovat olleet 1. joulukuuta 2014 alkaen osa EU:n tavanomaista oikeusjärjestystä. Euroopan unionin tuomioistuimen harjoittama oikeudellinen valvonta ja komission rooli perussopimusten valvojana toteutuvat nyt täysimääräisesti⁴, minkä ansiosta voidaan varmistaa yksilöiden oikeuksien toteutuminen, parantaa oikeusvarmuutta ja lisätä keskinäistä luottamusta.

Nyt on aika tehdä parempaa ja tiiviimpää yhteistyötä. Unionin viime vuosina käyttöön ottamien välineiden teho perustuu ensisijaisesti kaikkien toimintaan osallistuvien tahojen eli EU:n toimielinten ja virastojen sekä jäsenvaltioiden ja niiden viranomaisten väliseen vastuunjakoon, keskinäiseen luottamukseen ja tehokkaaseen yhteistyöhön.

Siksi agendassa esitetään EU:lle ja jäsenvaltioille yhteinen lähestymistapa, joka on kokonaisvaltainen, tuloshakuinen ja realistinen. Olemassa olevien EU:n toimenpiteiden hyödyllisyyden maksimoimiseksi ja tarvittaessa uusien ja täydentävien toimien toteuttamiseksi kaikkien toimijoiden on tehtävä yhteistyötä **viittä perusperiaatetta** noudattaen.

Ensinnäkin on varmistettava perusoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen.

Turvallisuus ja perusoikeuksien kunnioittaminen eivät ole keskenään ristiriidassa, vaan ne ovat johdonmukaisia ja toisiaan täydentäviä tavoitteita.⁵ Unionin lähestymistapa perustuu Euroopan avoimien yhteiskuntien yhteisiin demokratian arvoihin oikeusvaltioperiaate mukaan lukien, ja sen on kunnioitettava ja edistettävä perusoikeuksia sellaisina kuin ne esitetään perusoikeuskirjassa. Kaikkien turvatoimien on oltava tarpeellisuus-, oikeasuhteisuus- ja laillisuusperiaatteiden mukaisia, ja niissä on oltava riittävät takeet vastuuvollisuuden ja oikeussuojakeinojen varmistamiseksi.⁶ Komissio varmistaa kaikkien turvatoimien osalta huolellisesti, että niiden tavoitteet voidaan saavuttaa perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen. Vapaasta liikkuvuudesta ja henkilötietojen suojasta mahdollisesti tehtävien uusien aloitteiden vaikutusten on oltava täysin suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja perusoikeuksia kunnioittavia. Tämä on kaikkien EU:n ja jäsenvaltioiden toimijoiden yhteinen vastuu. Perusoikeusviraston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun kaltaisilla EU:n elimillä on tärkeä tehtävä avustaa EU:n toimielimiä ja virastoja yhteisten arvojen edistämisessä ja niiden kunnioittamisen varmistamisessa.

Toiseksi on lisättävä läpinäkyvyyttä, vastuuvollisuutta ja demokraattista valvontaa kansalaisten luottamuksen lisäämiseksi. Euroopan parlamentti hoitaa lainsäätäjän tehtävänsä täysipainoisesti huolehtimalla demokraattisesta valvonnasta. Kansallisten parlamenttien erityisasema vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla⁷ näkyy siinä, että komissio on entistä laajemmin sitoutunut uudenlaiseen poliittiseen vuoropuheluun kansallisten parlamenttien kanssa. Komissio tiedottaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahdesti vuodessa agendan täytäntöönpanosta. Komissio myös laatii EU:n keskeisiä välineitä varten tulosindikaattoreita. Avoimuuden ja osallisuuden edistämiseksi komissio aikoo perustaa vuonna 2015 turvallisuusalan neuvoa-antavan EU-foorummin, jossa ovat edustettuina jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti, EU:n virastot sekä kansalaisyhteiskunta, tiedemaailma ja yksityinen sektori.

⁴ Erityisehdoin, joista määrätään Tanskan osalta pöytäkirjassa N:o 22 ja Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin osalta pöytäkirjoissa N:o 21 ja 36.

⁵ Perusoikeuskirjan 6 artikla ja unionin tuomioistuimen 8. huhtikuuta 2014 antama tuomio yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12, 42 kohta.

⁶ Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.4.2014, ks. edellä.

⁷ SEUT-sopimuksen 69 artikla.

Kolmanneksi on varmistettava EU:n säädösten parempi soveltaminen ja täytäntöönpano. Yksi komission painopisteistä tulee olemaan jäsenvaltioiden auttaminen keskinäisen luottamuksen lisäämisessä, olemassa olevien tiedonvaihtovälineiden käytön maksimoinnissa ja rajat ylittävän operatiivisen yhteistyön edistämiseksi toimivaltaisten viranomaisten välillä. Tässä tehtävässä käytetään sekä vertaisarviointia että eurooppalaisten toimenpiteiden toteutuksen tehokasta seurantaa.

Neljänneksi tarvitaan virastojen välinen ja monialainen lähestymistapa. Koska erityyppiset turvallisuushkat liittyvät entistä useammin toisiinsa, asianomaisten EU:n virastojen on kaikilta osin koordinoitava politiikkaansa ja toimintaansa oikeus- ja sisäasioiden alalla⁸ ja laajemminkin. Virastot tarjoavat jäsenvaltioille ja EU:lle alan erityistukea ja -asiantuntemusta. Ne toimivat tietokeskuksina, auttavat EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa ja tukevat keskeisellä tavalla operatiivista yhteistyötä, esimerkiksi yhteisiä rajat ylittäviä toimia. Nyt on aika syventää näiden virastojen välistä yhteistyötä. Komissio aikoo selvittää keinoja virastojen panoksen maksimoimiseksi. Tällaisia keinoja ovat tiiviimpi yhteistyö virastojen välillä, koordinointi jäsenvaltioiden kanssa, kokonaisvaltainen ohjelmityö, huolellinen suunnittelu ja resurssien kohdentaminen.

Turvallisuustavoitteiden toteutumista edistetään erityistoimilla, joita toteutetaan monilla eri politiikan aloilla (mm. liikenne, rahoitus, tulli, koulutus, merenkulun turvallisuus, tietotekniikka, energia ja kansanterveys). Toimet digitaalisten sisämarkkinoiden ja Euroopan naapuruuspolitiikan aloilla täydentävät ja vahvistavat Euroopan turvallisuusagendaa. Agenda perustuu myös olemassa oleviin alakohtaisiin strategioihin⁹, jotka voivat suoraan tai välillisesti edistää korkeaa turvallisuustasoa.

Agendan täytäntöönpanossa on otettava huomioon valmisteilla oleva Euroopan muuttoliikeagenda¹⁰, jossa käsitellään turvallisuuteen suoraan liittyviä kysymyksiä, kuten ihmisalakuljetusta ja -kauppaa, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja rajaturvallisuutta.

Viidenneksi on sovittava yhteen kaikki turvallisuuden sisäiset ja ulkoiset ulottuvuudet. Turvallisuushkat eivät pysähdy EU:n rajoille. EU:n sisäinen turvallisuus ja maailmanlaajuinen turvallisuus ovat toisistaan riippuvaisia ja kytkeytyvät yhteen. EU:n politiikan on siksi oltava kokonaisvaltaista ja perustuttava johdonmukaiseen, sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden yhdistävään toimintaan, jotta voidaan entisestään vahvistaa oikeus- ja sisäasioiden sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan välisiä kytköksiä. Poliitiikan menestys nojaa mitä suurimmassa määrin yhteistyöhön kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Turvallisuusongelmien perimmäisiin syihin puuttuminen edellyttää ehkäisevää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

Olisi maksimoitava lisäarvo, jota poliittinen **vuoropuhelu turvallisuudesta** ja siihen liittyvistä EU:n rahoitusvälineistä ja -toimista voi tuottaa. EU käy tällaista vuoropuhelua laajentumismaiden, keskeisten strategisten kumppaneiden sekä alan kansainvälisten ja alueellisten organisaatioiden kanssa. Vuoropuhelua olisi laajennettava sisällyttämällä

⁸ EU:n lainvalvonta-alan virasto Europol, EU:n jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto Frontex, EU:n oikeudellisen yhteistyön yksikkö Eurojust, Euroopan poliisiakatemia Cepol, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alainen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto eu-LISA ja Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus EMCDDA.

⁹ EU:n merellinen turvallisuusstrategia (neuvoston päätelmät 24.6.2014); kyberturvallisuusstrategia (JOIN(2013) 1 final, 7.2.2013); tullialan riskienhallintastrategia (COM(2014) 527 final, 21.8.2014); eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiset puitteet (neuvoston päätelmät, 12.5.2009); EU:n nuorisostrategia (KOM(2009) 200 lopullinen, 27.4.2009); EU:n strategia savukkeiden salakuljetuksen ja tupakkatuotteiden muun laitton kaupan torjunnan tehostamiseksi (COM(2013) 324 final, 6.6.2013). Agenda myös täydentää käynnissä olevia aloitteita, kuten vientivalvontapolitiikan tarkastelua (COM(2014) 244 final, 24.4.2014).

¹⁰ Euroopan muuttoliikeagenda on yksi komission vuoden 2015 työohjelman aloitteista.

siihen uusia painopisteitä, kuten yhteistyö kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin sekä ihmiskuljetuksen ja -kaupan torjumiseksi. Tämän pohjalta olisi laadittava yhteisiä toimintasuunnitelmia tärkeimpien kolmansien maiden kanssa, ja se olisi huomioitava EU:n rahoitusvälineiden kohdennetussa käytössä.

Kolmansissa maissa sijaitsevilla EU:n edustustoilla on tärkeä rooli turvallisuudesta käytävässä vuoropuhelussa, ja siksi niissä tarvitaan asiantuntemusta ja tiiviimpää paikallistason koordinoitua. Parhaillaan toteutettava **turvallisuusasiantuntijoiden lähettäminen** Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvissa maissa ja eräissä muissa EU:n ulkopuolisissa maissa sijaitseviin EU:n edustustoihin olisi nostettava painopisteeksi. Olisi myös selvitettävä, miten EU:n ulkopuolisiin maihin lähetettyjen jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten asiantuntemusta voidaan hyödyntää täysipainoisesti, sekä harkittava EU:n virastojen yhteysvirkamiesten ja -tuomareiden lähettämistä keskeisiin kolmansiin maihin.

Kolmansien maiden (Yhdysvallat, Japani¹¹) kanssa tehdyt sopimukset keskinäisestä oikeusavusta ovat merkittävä oikeusalan kansainvälisen yhteistyön väline. Komission olisikin pohdittava, onko keskeisten kolmansien maiden kanssa tarpeen tehdä myös muita kahden- tai monenvälisiä sopimuksia.

EU:n olisi kehitettävä edelleen suhteitaan kansainvälisiin järjestöihin, kuten Yhdistyneisiin kansakuntiin (YK), Euroopan neuvostoon ja Interpoliin, ja toimittava aktiivisemmin maailmanlaajuisen terrorisminvastaisen foorumin (GCTF) kaltaisilla monenvälisillä foorumeilla parhaiden käytäntöjen edistämiseksi ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Turvallisuuteen liittyviä ulkoisia näkökohtia käsitellään kattavammin komission varapuheenjohtajan, ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan alulle paneman strategisen tarkastelun sekä Euroopan naapuruuspolitiikan käynnissä olevan uudelleentarkastelun yhteydessä.

2. EU:N TOIMINNAN LÄHTÖKOHTIEN LUJITTAMINEN

Operatiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna parempi ja tiiviimpi yhteistyö tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että kaikki toimijat – oli sitten kyse EU:n toimielimistä tai virastoista taikka jäsenvaltioista tai niiden lainvalvontaviranomaisista – käyttävät olemassa olevia välineitä täysipainoisesti. Tällainen yhteistyö saattaa edellyttää myös uusia tai pidemmälle kehitettyjä välineitä EU:n toimenpiteiden lisäarvon maksimoimiseksi tiedonvaihdon, operatiivisen yhteistyön ja muun tuen osalta.

2.1 Tietojenvaihdon parantaminen

Unioni tarjoaa välineitä kansallisten lainvalvontaviranomaisten välisen tietojenvaihdon parantamiseen. Jäsenvaltioiden olisi käytettävä näitä välineitä täysipainoisesti. Olisi arvioitava, tarvitaanko jäljellä olevien kriittisten puutteiden korjaamiseen uusia EU:n välineitä.

Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on nykyään yleisimmin käytetty tiedonvaihtoväline. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat sen avulla tutkia kuulutuksia etsintäkuulutetuista tai kadonneista henkilöistä ja esineistä sekä unionin alueella että sen ulkorajoilla. SIS-järjestelmää päivitettiin vuoden 2015 alussa terrorismista epäiltyjä koskevan tietojenvaihdon sujuvoittamiseksi ja jäsenvaltioiden tukemiseksi niiden

¹¹ Neuvoston päätökset 2009/820/YUTP, 23.10.2009, ja 2010/88/YUTP/YOS, 30.11.2009.

mitätöidessä sellaisten henkilöiden matkustusasiakirjoja, joiden epäillään pyrkivän liittymään terroristiryhmiin EU:n ulkopuolella. Komissio aikoo selvittää keinoja auttaa jäsenvaltioita panemaan kansallisella tasolla määrätyt matkustuskiellot täytäntöön. Komissio arvioi SIS-järjestelmän toimintaa vuosina 2015 ja 2016 selvittääkseen, edellyttävätkö uudet operatiiviset tarpeet lakimuutoksia, esimerkiksi uusien kuulutustyyppien käyttöönottoa.

Ulkorajojen turvallisuuden lujittamiseksi SIS-järjestelmää olisi käytettävä täysipainoisemmin yhdessä **varastettuja ja kadonneita matkustusasiakirjoja** koskevan Interpolin tietokannan (SLTD) kanssa. Komissio auttaa jäsenvaltioita käyttämään automatisoitua rajatarkastusjärjestelmää, joka sisältää tarkastukset SIS-järjestelmässä ja Interpolin tietokannassa. Se myös seuraa edelleen, että jäsenvaltiot täyttävät velvollisuutensa toimittaa tietoja Interpolin tietokantaan.¹² Lisäksi komissio on päivittämässä rajavartijan käsikirjaa, jotta rajatarkastukset voidaan kohdentaa paremmin ja edistää SIS-järjestelmän ja Interpolin tietokannan täysimittaista käyttöä.

Valvoessaan omaa osuuttaan unionin ulkorajoista jäsenvaltioilla on vastuu koko unionin turvallisuudesta. Siksi henkilötarkastuksiin liittyvää kansallisten rajaviranomaisten työtä olisi tuettava **yhteisten riski-indikaattorien** avulla. Komissio laatii ensimmäiset, ulkomaisia terroristitaitelijoita koskevat yhteiset riski-indikaattorit vuoden 2015 alkupuoliskolla jäsenvaltioiden toimittamien ehdotusten pohjalta. Europolilla ja Frontexilla on keskeinen rooli näiden riski-indikaattorien päivittämisessä. Komissio jatkaa Schengenin rajasäännösten vaikuttavuuden valvomista ja tutkii esiin tulevat parannustarpeet.

Rajaturvallisuutta koskevat yhteiset, tiukat normit, joissa noudatetaan oikeusvaltioperiaatetta ja kunnioitetaan perusoikeuksia täysimääräisesti, ovat välttämättömiä, jotta voidaan torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja terrorismia. Rajaturvallisuutta käsitellään tarkemmin Euroopan muuttoliikeagendassa. Älykkäitä rajoja koskeva tarkistettu ehdotus, jonka komissio aikoo esittää vuoden 2016 alussa, lisää osaltaan tehokkuutta ja tuloksellisuutta.

Tavaroiden liikkumisen turvallisuutta parantavilla täydentävillä toimenpiteillä voidaan myös puuttua rajoilla tapahtuvaan laittomaan toimintaan, esimerkiksi aseiden, huumausaineiden ja savukkeiden laittomaan kauppaan ja laittomiin valuutansiirtoihin. Lastitietojen ennakoilmoitusjärjestelmän välityksellä tulliviranomaiset saavat EU:hun saapuvan ja sieltä lähtevän lastin turvallisuusriskien arviointia koskevan ennakoilmoituksen. Järjestelmää pitäisi hyödyntää paremmin varmistamalla tehokas tietojenvaihto tullien kesken ja muiden lainvalvontaviranomaisten kanssa. Petostentorjunnan tietojärjestelmä (AFIS)¹³ on erittäin tärkeä petostentorjuntaa koskevien tullitietojen vaihtofoorumi, joka tukee tullialan lainvalvontaviranomaisten työtä rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa.

Prüm-puitteet¹⁴ on toinen esimerkki EU-tason tiedonvaihtovälineestä, jonka käyttöä olisi tehostettava. Sen avulla voidaan vertailla automaattisesti DNA-tunnisteita, sormenjälkitietoja ja ajoneuvorekisteritietoja, jotka ovat olennaisia rikosten havaitsemisen ja sitovan näytön keräämisen kannalta. Järjestelmän täysi potentiaali jää kuitenkin hyödyntämättä, koska tässä vaiheessa vain osa jäsenvaltioista on noudattanut lakisääteisiä velvoitteitaan ja vienyt verkon osaksi omia järjestelmiään. Tämä heikentää

¹² Yhteinen kanta 2005/69/YOS, 24.1.2005.

¹³ Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) vastaa AFIS:n toiminnasta.

¹⁴ Neuvoston päätökset 2008/615/YOS, 23.6.2008, ja 2008/616/YOS, 23.6.2008.

Prüm-puitteiden yleistä tehokkuutta rikollisten kiinni saamisessa ja syytteesen asettamisessa. Jäsenvaltiot ovat saaneet täytäntöönpanoa varten merkittävää taloudellista ja teknistä tukea. Komissio pitää tilanteen ratkaisemista ensisijaisen tärkeänä ja aikoo käyttää toimivaltaansa sen varmistamiseen, että EU:n lainsäädäntö pannaan moitteettomasti täytäntöön.

EU:n välineiden oikeudellinen täytäntöönpano kansallisella tasolla ei tietenkään riitä. EU:n turvallisuuskehyksen välineistä saadaan täysi hyöty vain, jos kansallisilla lainvalvontavirastoilla on luottamus olemassa oleviin välineisiin ja valmius tietojen jakamiseen. Lainsäädäntövallan käyttäjien käsiteltävänä on parhaillaan **Europolin** uutta oikeusperustaa koskeva ehdotus¹⁵, jonka avulla pyritään parantamaan Europolin analyysintekovalmiuksia, vauhdittamaan jäsenvaltioiden operatiivisia toimia ja vahvistamaan viraston tietosuojajärjestelmää. Jäsenvaltioiden tulisi käyttää Europolia ensisijaisena kanavana lainvalvontaan liittyvässä EU:n sisäisessä tietojenvaihdossa. Suojatun tiedonvaihtoverkkosovelluksen (SIENA) avulla jäsenvaltiot voivat vaihtaa tietoja nopeasti, turvallisesti ja helposti joko keskenään tai Europolin kanssa taikka yhteistyösopimuksen Europolin kanssa tehneiden kolmansien osapuolten kanssa. Tiedonvaihtovälineiden aktiivinen käyttö edellyttää myös EU:n välineiden ja kansallisten lainvalvontajärjestelmien välille oikeanlaista rajapintaa, kuten **keskitettyjä asiointipisteitä**. Jäsenvaltioiden on luotava tarvittavat kansallisen tason rakenteet viranomaisen toiminnan integrointia ja koordinoitua varten.

Terroristi- ja rikollisverkostojen hajottamisen kannalta on erittäin tärkeää voida jäljittää rikoksenteijöiden liikkeitä. Lainsäädäntövallan käyttäjien olisi saatettava pikaisesti päätökseen toimet lentomatkustajia koskevan **EU:n matkustajarekisterin (PNR)** hyväksymiseksi. Rekisteri on kaikilta osin perusoikeuskirjan mukainen, mutta tarjoaa samalla tehokkaan EU-tason välineen. Matkan varauksen ja lähtöselvityksen yhteydessä tuotettu PNR-tietojen analyysi auttaa tunnistamaan korkean riskin matkustajat, jotka ovat lainvalvontaviranomaisille entuudestaan tuntemattomia. PNR-tiedot ovat osoittautuneet tarpeelliseksi pyrittäessä tunnistamaan korkean riskin matkustajat terrorismin, huumekaupan, ihmisten salakuljetuksen, lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi. Kun PNR-direktiivi on hyväksytty, se parantaa yhteistyötä kansallisten järjestelmien välillä ja vähentää turvallisuusaukkoja jäsenvaltioiden välillä. PNR-tietojen käsittelyä varten laadittavien yhteisten riski-indikaattorien avulla voidaan estää rikollisia välttymästä paljastumiselta siten, että he matkustavat toisen jäsenvaltion kautta. Europolilla ja Frontexilla voi olla keskeinen rooli tällaisten riski-indikaattorien laatimisessa jäsenvaltioilta saatujen tietojen pohjalta ja niiden jakamisessa.

EU on tehnyt **PNR-sopimukset** Yhdysvaltojen, Kanadan ja Australian kanssa. Tällaisella yhteistyöllä on todellista lisäarvoa ulkomaisten terroristitaitelijoiden, huumekauppiaiden tai ulkomaille matkustavien seksuaalirikollisten tunnistamisessa ja kiinni ottamisessa. PNR-tietojen vaihtoa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa koskevassa unionin tulevassa lähestymistavassa otetaan huomioon tarve soveltaa yhdenmukaisia normeja ja suojata perusoikeudet. Sen jälkeen kun Euroopan unionin tuomioistuin on antanut lausuntonsa Kanadan kanssa tehtävän PNR-sopimuksen luonnoksesta, komissio viimeistelee tuomioistuimen päätelmien pohjalta työnsä PNR-tietojen vaihtamista muiden kolmansien maiden kanssa koskevien oikeudellisesti moitteettomien ja kestävien ratkaisujen löytämiseksi. Yksi vaihtoehto voisi olla sellaisen PNR-mallisopimuksen

¹⁵ COM(2013) 173 final, 27.3.2013. Osa ehdotuksesta korvattiin ehdotuksella asetukseksi Euroopan unionin lainvalvontakoulutusviraston (Cepol) perustamisesta (COM(2014) 465 final, 16.7.2014).

laatiminen, jossa esitetään vaatimukset, jotka kolmansien maiden on täytettävä saadakseen PNR-tietoja EU:lta.

Tietosuojaa koskevien yhteisten sääntöjen avulla lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset voivat tehostaa yhteistyötään, lisätä luottamusta ja taata oikeusvarmuuden. Onkin erittäin tärkeää, että vuoden 2015 loppuun mennessä päästään sopimukseen tietosuojan kokonaisuudistuksesta, erityisesti ehdotuksesta tietosuojadirektiiviksi, joka koskee poliisi- ja rikosoikeusviranomaisia. Lisäksi Euroopan unioni neuvottelee parhaillaan Yhdysvaltojen hallituksen kanssa tietosuojaa koskevasta kansainvälisestä puitesopimuksesta, jolla halutaan varmistaa niiden henkilötietojen korkeatasoinen suoja, joita EU:n ja Yhdysvaltojen välillä siirretään rikosten, myös terrorismin, ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi sekä niihin syyllistyneiden syyttämiseksi.

Myös **viestintätiedot** voivat tehokkaasti edistää terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisyä ja niihin liittyviä syytetoimia. Komissio jatkaa kansallisen lainsäädännön kehityksen seuraamista tietojen säilyttämistä koskevasta direktiivistä annetun Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion¹⁶ pohjalta.

Useissa EU:n jäsenvaltioissa toimivien rikollisjärjestöjen torjunta edellyttää oikeusviranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja yhteistyötä. Jäsenvaltioista 26 käyttää **eurooppalaista rikosrekisteritietojärjestelmää** (ECRIS), joka mahdollistaa tietojenvaihdon EU:n kansalaisten aiemmista tuomioista. Järjestelmä ei kuitenkaan toimi hyvin sellaisten henkilöiden osalta, jotka on tuomittu EU:ssa mutta jotka eivät ole EU:n kansalaisia. Komissio aikoo vauhdittaa käynnissä olevaa työtä ECRIS:in parantamiseksi muiden kuin EU:n kansalaisten osalta ja on valmis osallistumaan parannusten täytäntöönpanoon.

Tietojenvaihdon kehittämistyössä tavoitteena on, että jäsenvaltioissa jo olevia tietoja pystyttäisiin tulevaisuudessa vaihtamaan reaaliaikaisesti. Komissio arvioi neuvoston pyynnöstä¹⁷, voitaisiinko **eurooppalaisen poliisirekisteritietojärjestelmän (EPRIS)** avulla helpottaa kansallisissa poliisirekistereissä olevien tietojen saatavuutta yli rajojen, onko sille tarvetta ja mikä olisi sen lisäarvo. Tällä välin komissio tukee jäsenvaltioiden ryhmän suunnitteleman pilottihankkeen käynnistämistä. Hankkeessa on tarkoitus perustaa mekanismi rajat ylittävien automaattisten hakujen tekemiseksi kansallisissa hakemistoissa ”osuma”/”ei osumaa” -periaatteella¹⁸.

Merian yhteinen tiedonvaihtoympäristö (CISE) mahdollistaa turvallisuuden kannalta merkityksellisten, esimerkiksi merirosvoutta, terrorismiriskejä, aseiden ja huumeiden salakuljetusta, ihmiskauppaa, ympäristön pilaantumista, pelastuspalvelua ja luonnonkatastrofeja koskevien tietojen yhteentoimivuuden toimivaltaisten viranomaisten välillä niiden toimivaltuuksien puitteissa.

¹⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 8.4.2014, ks. edellä.

¹⁷ Ks. edellä mainitut neuvoston päätelmät, 4.12.2014.

¹⁸ Automaattinen vastaus hakemistoon tehtyyn hakuun kertoisi ainoastaan sen, ovatko kyseiset tiedot toisen maan poliisirekisterissä (osuma) vai ei (ei osumaa). Jos osuma löytyisi, olisi pyydettävä lisätietoja nykyisiä poliisiyhteistyön kanavia käyttäen.

*EU:n toiminnassa on ensisijaisesti keskityttävä voimassa olevien sääntöjen, esimerkiksi Prüm-puitteiden, **aukottomaan täytäntöönpanoon ja jo tehtyjen ehdotusten**, esimerkiksi EU:n PNR-direktiivin, Europol-asetuksen ja tietosuojauudistuksen, **hyväksymiseen**. Jo tämä edustaisi merkittävää edistysaskelta, koska näin käyttöön saataisiin selkeä, turvallinen ja hyvin säännelty välinepaketti, jonka avulla viranomaiset saavat tarvitsemansa tiedot edellyttäen, että välineiden koko potentiaali hyödynnetään. Myös Schengenin tietojärjestelmän, Schengenin rajasäännösten ja ECRIS-järjestelmän kaltaisia **keskeisiä välineitä** olisi arvioitava ja mahdolliset puutteet korjattava.*

2.2 Operatiivisen yhteistyön lisääminen

Lissabonin sopimuksessa määrätään oikeudellisista ja käytännön järjestelyistä, joiden avulla jäsenvaltioiden viranomaisten välistä operatiivista yhteistyötä voidaan tehostaa.

Jäsenvaltioiden viranomaiset koordinoivat yhteisiä painopisteitä ja operatiivista toimintaa **järjestäytyntä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin puitteissa**. Sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvällä komitealla (COSI) on siinä keskeinen rooli. Toimintapoliittinen sykli on menetelmä, jossa sisäiseen turvallisuuteen sovelletaan tiedustelutietoihin perustuvaa lähestymistapaa, joka puolestaan perustuu Europolin koordinoimiin yhteisiin uhka-arvioihin. Syklin avulla käytettävissä olevat resurssit kohdennetaan välittömien, keskipitkän ja pitkän aikavälin turvallisuusuhkien ja -riskien mukaan. Jäsenvaltioiden pitäisi lisätä toimintapoliittisen syklin käyttöä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tarkoitettujen konkreettisten lainvalvontaoperaatioiden toteuttamiseen, myös yhteistyössä kolmansien maiden kanssa. Europolin johdolla syyskuussa 2014 toteutettu Archimedes-operaatio¹⁹, jonka kohteena oli useita vakavia rikoksia eri jäsenvaltioissa ja kolmansissa maissa, antoi käytännön esimerkin siitä, mitä hyötyä tällaisesta toiminnasta voi olla. Tällaisia operaatioita olisi arvioitava säännöllisesti, jotta voidaan määrittää parhaat käytännöt tulevia toimia varten.

EU:n virastoilla on keskeinen rooli operatiivisen yhteistyön tukemisessa. Ne osallistuvat yhteisten turvallisuusuhkien arviointiin, auttavat määrittämään operatiivisen toiminnan yhteisiä painopisteitä ja helpottavat rajat ylittävää yhteistyötä ja syytteenespanoa. Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä virastojen tarjoamaa tukea mahdollisimman hyvin rikollisuuden torjumiseksi yhteisin toimin. Olisi myös pyrittävä lisäämään virastojen välistä yhteistyötä niiden toimivaltuuksien puitteissa. Sen jälkeen kun Europolin ja Frontexin tarkistettu yhteistyösopimus on pantu täytäntöön, sen avulla voidaan saavuttaa synergiaetuja, kun virastot voivat asianmukaisten tietosuojatakeiden ansiosta vaihtaa keskenään henkilötietoja. Eurojustin ja Europolin olisi jatkettava operatiivisen yhteistyönsä tehostamista.

Komissio on hankkinut erityisasiantuntemusta **riskinarviointien** laatimisessa EU:n virastojen avulla ja tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Komissio on laatinut *Riskien arviointi- ja kartoitusohjeet katastrofinhallintaa varten*²⁰ ja suuntaviivat jäsenvaltioiden riskinhallintavalmiuksien arvioinnista sekä tehnyt riskinarviointeja kolmansista maista lentorahtina tulevista räjähdysaineista ja matkustajien tarkastuksista jäsenvaltioiden lentokentillä. Komissio aikoo soveltaa tätä menetelmää myös muilla

¹⁹ Archimedes-operaatio toteutettiin syyskuussa 2014. Siihen osallistui lainvalvontaviranomaisia 34 maasta, ja sitä koordinoi Europol. Operaation kohteena olivat järjestäytyneet rikollisryhmät, ja sen tuloksena eri puolilla Eurooppaa tehtiin yli 1 000 pidätystä.

²⁰ SEC(2010) 1626 final, 21.12.2010.

aloilla, kuten kriittisten infrastruktuurien, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen alalla, ja arvioida varsinkin järjestelmäriskien ketjureaktiovaikutuksia.

Koordinointikeskukset voivat helpottaa yhdenmukaisen **eurooppalaisen reagointitavan soveltamista kriiseissä ja hätätilanteissa**, niin että voidaan välttää tarpeettomat ja kalliit päällekkäiset toimet. **Yhteisvastuulausekkeen**²¹ nojalla jäsenvaltio voi pyytää EU:lta apua kriisin, esimerkiksi terrori-iskun, vuoksi. EU:n hätäavun koordinointikeskus on tärkein koordinointi- ja tukikeskus, joka antaa apua kaikenlaisissa unionin pelastuspalvelumekanismien²², yhteisvastuulausekkeen ja EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroitujen järjestelyjen (IPCR) alaan kuuluvissa kriiseissä ympäri vuorokauden. Sen toiminta perustuu komission, EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden panokseen. Koska katastrofiriskien määrä jatkuvasti kasvaa ja syntyy myös uudenlaisia riskejä, jäsenvaltioiden ja komission on tehtävä yhteistyötä vuoden 2013 pelastuspalvelulainsäädännön²³ panemiseksi täysimääräisesti täytäntöön ja soveltamiseksi. Yhteistyö käsittää myös katastrofiriskien vähentämistä koskevan Sendain kehityksen (2015–2030) seurannan.²⁴ EU:n olisi jatkettava kriisinhallintavalmiuksiensa vahvistamista niin, että se voi vastata tehokkaammin ja yhtenäisemmin rikollisen toiminnan aiheuttamiin kriiseihin, jotka vaikuttavat rajaturvallisuuteen, yleiseen turvallisuuteen ja kriittisiin järjestelmiin. Tätä varten olisi muun muassa lisättävä yhteisiä kenttäharjoituksia.

EU:n tasolla on käytettävissä rajat ylittäviä välineitä operatiivisen yhteistyön tukemiseen. **Yhteiset tutkintaryhmät** ovat käyttövalmis väline jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön. Ne perustetaan määräajaksi ja määrätyn tapauksen tutkimista varten. Yhteiset tutkintaryhmät on todettu toimivaksi välineeksi, jota olisi käytettävä säännöllisemmin. Niiden pitäisi hyödyntää virastojen työtä järjestelmällisemmin. Silloin kun rikoksella on kansainvälinen ulottuvuus, jäsenvaltioiden olisi käytettävä mahdollisuutta ottaa yhteisiin tutkintaryhmiin kolmansien maiden edustajia. Myös **yhteiset tulliopeeraatiot** mahdollistavat sen, että tulliviranomaiset voivat monialaista lähestymistapaa soveltaen torjua rajat ylittävää rikollisuutta tullialalla. Komissio ja jäsenvaltiot ovat laatineet tulliviranomaisten käyttöön yhteiset kriteerit kansainvälisiä tavarankäyttöä koskevia turvallisuusriskiarviointeja varten. Tullialan riskienhallintaa koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman mukaisesti EU:n pitäisi jatkaa tavaroiden ja käteisen laittoman kaupan havaitsemisessa tarvittavien valmiuksiensa kehittämistä.

Toinen tehokas keino toteuttaa operatiivista yhteistyötä yli rajojen on tehdä se **kansallisten erikoisyksikköjen verkostojen** puitteissa. Rajat ylittävä yhteistyö kansallisten rahanpesun selvityskeskusten ja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen kesken auttaa rahanpesun torjunnassa ja rikoksella saatujen varojen takaisin perimisessä. Vastaavasti **tulliviranomaiset** tekevät yhteistyötä kansainvälisen toimitusketjun riskinhallinnan alalla helpottaen samalla laillista kaupankäyntiä.²⁵ Koordinoinnin ja yhteistyön tehostaminen kansallisten rannikkovartiostojen välillä parantaa merenkulun turvallisuutta. Jäsenvaltioissa

²¹ SEUT-sopimuksen 222 artikla.

²² Unionin pelastuspalvelumekanismi perustettiin vuonna 2001 edistämään yhteistyötä kansallisten pelastuspalveluviranomaisten kesken kaikkialla Euroopassa.

²³ Päätös 1313/2013/EU unionin pelastuspalvelumekanismista, 17.12.2013.

²⁴ Tämä käsittää infrastruktuurin katastrofikestävyyden kehittämisen paikallisella ja kansallisella tasolla, innovoinnin edistämisen, toimivampien yhteyksien luomisen tutkimuksen, politiikan ja toiminnan välillä, kumppanuuksien solmimisen yksityissektorin kanssa sekä katastrofiriskien hallinnan sisällyttämisen muuhun toimintaan.

²⁵ COM(2014) 527 final, 21.8.2014.

valvontaketjun eri osissa toimivat asiantuntijat tekevät yhteistyötä eri verkostoissa myös ympäristörikosten torjumiseksi. Komissio tukee tällaista menettelytapaa myös muilla aloilla.

Rajaseuduilla toimivat **poliisi- ja tulliyhteistyökeskukset** (PCCC) tuovat yhteen eri jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset. Näiden keskusten lukumäärä kasvaa jatkuvasti, ja EU tukee niiden toimintaa myöntämällä niille osarahoitusta ja järjestämällä vuosittain konferensseja kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtamista varten. Vaikka valtaosa poliisi- ja tulliyhteistyökeskuksissa vaihdettavista tiedoista ei liity vakavaan tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen, on tärkeää toimittaa myös tällaisista tapauksista tietoja kansalliselle tasolle ja tarvittaessa Europolille.

Alueellisen yhteistyön alalla voitaisiin harkita, onko tarpeen toteuttaa SEUT-sopimuksen 89 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä, jotka liittyvät jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten toimintaan toisen jäsenvaltion alueella, ja pohtia niistä saatavaa lisäarvoa, kun on ensin arvioitu nykyiset välineet, joita ovat muun muassa oikeus välittömään takaa-ajoon ja rajat ylittävä valvonta.

Rikosasioissa tehtävä oikeudellinen yhteistyö perustuu myös tehokkaiseen rajat ylittäviin välineisiin. Tuomioiden ja oikeudellisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen on turvallisuuskehyksen keskeinen osatekijä. Eurooppalaisen pidätysmääräyksen kaltaiset välineet ovat osoittautuneet tehokkaiksi, mutta muita välineitä, esimerkiksi rikoksella hankittujen varojen jäädyttämistä tai menetetyksi tuomitsemista, ei vielä käytetä järjestelmällisesti kaikissa tapauksissa, joihin ne soveltuisivat. Jäsenvaltioiden tuomareiden kannattaisi hyödyntää Euroopan oikeudellista verkostoa eurooppalaisen pidätysmääräyksen sekä jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten täytäntöönpanossa. Eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpano on tärkeä lisä välinevalikoimaan. Jäsenvaltioiden olisi käytettävä Eurojustia rajat ylittävien tutkinta- ja syytetoimien koordinoinnissa nykyistä useammin. Eurojustista ja erityisesti sen yhteyspisteiden verkostosta voi olla paljon apua myös käsiteltäessä hankalia keskinäistä oikeusapua koskevia pyyntöjä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

Euroopan syyttäjänviraston perustaminen tarjoaa uuden ulottuvuuden siihen, miten EU:n talousarviovaroja voidaan suojata niiden menettämiseltä rikollisen toiminnan seurauksena.

*EU:n toimielimet, virastot ja yhteistyövälineet tarjoavat jo nykyisellään toimivan toimenpidevalikoiman, jonka avulla EU:n turvallisuuspolitiikkaa **toteutetaan käytännössä**. EU:n virastojen välisen synergian lisäämisellä, järjestelmällisemmällä koordinoinnilla ja yhteisten tutkintaryhmien kaltaisten välineiden täysipainoisella käytöllä voidaan vaikuttaa merkittävästi turvallisuushkien ehkäisemiseen ja havaitsemiseen ja niihin vastaamiseen.*

2.3 Tukitoimet: koulutus, rahoitus, tutkimus ja innovointi

Tietojenvaihdon ja operatiivisen yhteistyön ohella EU tarjoaa tukea turvallisuuteen liittyville toimille koulutuksen ja rahoituksen muodossa sekä edistämällä turvallisuuteen liittyvää tutkimusta ja innovointia. Komissio pyrkii kohdentamaan tämän tuen strategisella ja kustannustehokkaalla tavalla.

Yhteistyövälineiden tuloksellisuus perustuu siihen, että jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset osaavat käyttää niitä. Koulutus on erittäin tärkeää, jotta

viranomaiset pystyvät hyödyntämään välineitä käytännössä eteen tulevissa tilanteissa. Euroopan poliisiakatemia **CEPOL** järjestää kursseja, laatii yhteisiä opintojaksoja rajat ylittävistä yhteistyöstä ja koordinoi vaihto-ohjelmia. CEPOLin toimintaa koskevalla säädösehdotuksella²⁶ vahvistetaan edelleen sen valmiuksia valmentaa poliiseja tekemään tehokasta yhteistyötä ja luomaan yhteistä lainvalvontakulttuuria. CEPOLin olisi mukautettava vuosittaiset koulutusohjelmansa tässä agendassa esitettyihin painopisteisiin. Kansallisten poliisioppilaitosten olisi EU:n rahoituksen avulla tehtävä **rajat ylittävistä yhteistyöstä** erottamaton osa niiden omaa koulutusohjelmaa ja käytännön harjoituksia. EU:n painopisteet olisi otettava paremmin huomioon oikeuslaitosten henkilöstön koulutuksessa hyödyntämällä olemassa olevia rakenteita ja verkostoja samoin kuin Euroopan juridista koulutusverkostoa, Euroopan oikeusportaalia ja verkko-oppimista. Komissio on myös perustanut ydinturvan eurooppalaisen koulutuskeskuksen, jonka avulla jäsenvaltiot voivat parantaa valmiuksiaan tunnistaa laittomat ydinaineet ja radioaktiiviset aineet uhkien ehkäisemiseksi.

Äskettäin perustettu **sisäisen turvallisuuden rahasto** on joustava väline, jonka avulla voidaan vastata polttavimpiin haasteisiin vuoteen 2020 asti. Tämä agenda tarjoaa rahastolle strategiset suuntaviivat, joissa keskitytään niihin aloihin, joilla rahoitustuesta saadaan eniten lisäarvoa. Rahaston keskeisiin kohteisiin pitäisi kuulua Schengenin tietojärjestelmän kansallisten osien päivittäminen, Prüm-puitteiden täytäntöönpano ja keskitettyjen asiointipisteiden perustaminen. Rahaston avulla olisi myös lujitettava rajat ylittävää operatiivista yhteistyötä, joka perustuu järjestäytyneitä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevaan EU:n toimintapoliittiseen syykliin, ja kehitettävä radikalisoituneille henkilöille irtautumisstrategioita radikalisoitumisen torjunnan verkoston puitteissa vaihdettujen parhaiden käytäntöjen avulla. EU:n muut rahoitusvälineet, esimerkiksi tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma Horisontti 2020²⁷, Euroopan rakenne- ja investointirahastot, EU:n oikeusalan ohjelmat, Tulli 2020 -ohjelma ja ulkoisen toiminnan rahoitusvälineet, voivat nekin tukea turvallisuusagendan painopisteitä omien alojensa puitteissa.

Sisäisen turvallisuuden rahaston **väliarviointi** vuonna 2018 tarjoaa tilaisuuden tarkastella sitä, miten rahoitus on edistänyt agendan painopisteiden toteuttamista, ja harkita tarvittaessa varojen uudelleenkohdentamista.

Tutkimuksella ja innovoinnilla on keskeinen rooli EU:n pitämisessä ajan tasalla turvallisuusalan muuttuvista tarpeista. Tutkimuksen avulla voidaan havaita uusia turvallisuusuhkia ja niiden vaikutuksia eurooppalaisiin yhteiskuntiin. Se myös lisää yhteiskunnan luottamusta uusiin turvallisuuspolitiikkoihin ja -välineisiin, jotka perustuvat tutkimukseen. Innovatiivisten ratkaisujen avulla turvallisuusriskejä voidaan lieventää tehokkaammin tietämystä, tutkimusta ja teknologiaa hyväksi käyttäen. Horisontti 2020 -ohjelmalla voi olla keskeinen tehtävä sen varmistamisessa, että EU:n tutkimustoimet on kohdennettu oikein muun muassa niin, että lainvalvontaviranomaisten tarpeet huomioidaan ottamalla **loppukäyttäjät** mukaan prosessin kaikkiin vaiheisiin suunnittelusta markkinointiin. Innovointiin olisi kiinnitettävä enemmän huomiota myös **pelastuspalvelun** alalla: tarkoituksena on perustaa tietokeskus EU:n hätäavun koordinoitikeskuksen yhteyteen ja luoda käyttäjäyhteisö, joka edistää rajapinnan syntymistä tutkimuksen ja jäsenvaltioissa olevien loppukäyttäjien välille.

²⁶ COM(2014) 465 final, 16.7.2014.

²⁷ Vuodet 2014–2020 kattavan EU:n tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman Horisontti 2020 osio ”Turvalliset yhteiskunnat – Euroopan ja sen kansalaisten vapauden ja turvallisuuden suojeleminen”.

Komissio antoi eurooppalaisille standardointijärjestöille hiljattain tehtäväksi laatia **sisäänrakennettua yksityisyydensuojaa** koskevan standardin, jolla edistetään korkeiden turvallisuusnormien ja perusoikeuksien huomioon ottamista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tekniikan suunnittelussa. Standardia noudattamalla varmistetaan yksilöiden oikeuksien kunnioittaminen EU:n turvallisuustuotteissa ja -palveluissa, mikä lisää kuluttajien luottamusta.

Kilpailukykyinen **EU:n turvallisuusala** voi niin ikään auttaa EU:ta täyttämään turvallisuustarpeensa itsenäisesti. EU on tukenut innovatiivisten turvallisuusratkaisujen kehittämistä muun muassa standardien ja yhteisten todistusten avulla.²⁸ Komissio harkitsee esimerkiksi hälytysjärjestelmiin ja lentokenttien turvatarkastusjärjestelmiin liittyviä lisätoimia, jotta voitaisiin poistaa sisämarkkinoiden esteet ja parantaa EU:n turvallisuusalan kilpailukykyä vientimarkkinoilla.

Rikostekninen tutkimus on lainvalvonnan ja syytetoimien kannalta olennaisen tärkeä ala. Lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten on voitava luottaa siihen, että niiden käyttämät rikostekniset tiedot ovat laadukkaita myös silloin kun ovat peräisin toisesta jäsenvaltiosta. Siksi on tärkeää varmistaa, että kun rikosteknisiä tietoja vaihdetaan tiedonvaihtojärjestelmien kautta, esimerkiksi sormenjälkiä tai DNA-tunnisteita Prüm-puitteiden mukaisesti, niitä voidaan käyttää tuomioistuimessa tuloksellisesti. **Euroopan rikostekninen alue**, jollainen on tarkoitus luoda jäsenvaltioissa toimivien rikosteknisten palvelujen tarjoajien menettelyjen yhdenmukaistamiseksi, edistäisi yhteistyötä ja takaisi luottamuksen. Komissio pyytää ensin näkemyksiä alan sidosryhmiltä ja määrittelee sen jälkeen painopisteet ja mahdolliset toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä voi käsittää parhaiden käytäntöjen vaihdon ja yhteisten vähimmäisvaatimusten määrittelyn.

Turvallisuuden pitäisi olla yksi tärkeimmistä painopisteistä mitä erilaisimmissa rahoitusvälineissä, tutkimus- ja innovointiohjelmassa ja koulutusaloitteissa. Muita painopisteitä pitäisi mukauttaa sen mukaisesti.

3. KOLME PAINOPISTETTÄ

Tätä paremman ja tiiviimmän yhteistyön kehystä olisi seuraavien viiden vuoden aikana käytettävä Euroopan turvallisuuden kolmen painopisteen työstämisessä. Sitä voidaan soveltaa myös muihin tulevaisuudessa mahdollisesti ilmaantuviin merkittäviin uhkiin.

- Terrori-iskut Euroopassa, viimeksi Pariisissa, Kööpenhaminassa ja Brysselissä, ovat korostaneet tarvetta toteuttaa vahvoja EU-tason toimia **terrorismin ja ulkomaisten terroristitaistelijoiden** torjumiseksi. Konfliktialueilla toimiviin terroristiryhmiin liittyy jatkuvasti EU:n kansalaisia, jotka koulutuksen saatuaan ja kotiin palattuaan ovat potentiaalinen uhka Euroopan sisäiselle turvallisuudelle. Kyseessä ei ole uusi ilmiö, mutta sen laajuus ja varsinkin Syyrian, Irakin ja Libyan konfliktialueille matkustavien taistelijoiden määrä sekä näiden konfliktien verkottunut luonne ovat ennen näkemättömiä.
- Samanaikaisesti **rajat ylittävä vakava ja järjestäytynyt rikollisuus** löytää jatkuvasti uusia toimintamahdollisuuksia ja uusia tapoja välttää paljastuminen. Ihmiskaupalla, ampuma-aseiden laittomalla kaupalla, huumeiden salakuljetuksella sekä talous- ja ympäristörikoksilla on valtavia inhimillisiä, sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia. Ihmisten salakuljetusta harjoittavat

²⁸ COM(2012) 417, 26.7.2012.

järjestäytyneet rikollisryhmät käyttävät hyväkseen suojelua tai parempaa toimeentuloa etsivien ihmisten haavoittuvuutta ja ovat vastuussa ihmishenkien menetyksestä voitontavoittelun nimissä. Järjestäytynyt rikollisuus myös ruokkii terrorismia ja kyberrikollisuutta muun muassa toimittamalla aseita, tarjoamalla huumekaupasta peräisin olevaa rahoitusta ja soluttautumalla rahoitusmarkkinoille.

- **Kyberrikollisuus** uhkaa enenevässä määrin kansalaisten perusoikeuksia, taloutta ja digitaalisten sisämarkkinoiden onnistumisedellytyksiä.²⁹ Sitä mukaa kuin liike- ja pankkitoiminta siirtyy verkkoon, kyberrikollisuus voi tarjota rikollisille valtavat voitonmahdollisuudet, mikä merkitsee kansalaisille yhtä isoa tappioiden uhkaa. Verkossa toimivat rikolliset voivat unionin ulkopuolelta käsin vahingoittaa kriittistä infrastruktuuria ja suurta määrää jäsenvaltioissa olevia uhreja samanaikaisesti pienellä vaivalla ja ilman suuria riskejä. Myös kyberterrorismi ja monimuotoiset uhkat saattavat lisääntyä lähivuosina. Tunnistetietojen poistamistekniikoita ja anonymisoituja maksumenettelyjä hyväksi käyttäen rikolliset käyvät verkossa laitonta huume- ja asekauppaa, tekevät rikollisia rahansiirtoja ja pesevät rahaa. Kyberrikollisuus liittyy läheisesti myös lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön, jonka eräs yleistynyt ja huolestuttava suuntaus on suoratoistona esitettävä hyväksikäyttö.

Terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus ja kyberrikollisuus ovat tämän agendan **kolme tärkeintä painopistettä**, jotka vaativat välitöntä toimintaa. Ne ovat **toisiinsa sidoksissa olevia rajat ylittäviä uhkia**, joiden monitahoinen ja kansainvälinen ulottuvuus osoittaa, että EU:n tasolla tarvitaan tehokkaita ja koordinoituja ratkaisuja.

3.1 Terrorismin torjunta ja radikalisoitumisen ehkäisy

Kansalaiset ja jäsenvaltiot odottavat EU:n tukevan terrorismin ja radikalisoitumisen torjuntaa sekä koordinoinnin ja yhteistyön helpottamista asianomaisten viranomaisten välillä. **Europol** on kartuttanut terrorismiin liittyvää asiantuntemustaan. Tätä työtä olisi jatkettava kokoamalla yhteen sen valmiudet valvoa terrorismin torjuntaa koskevaa lainsäädäntöä, yhdistämällä resurssit ja maksimoimalla viraston olemassa olevien rakenteiden, yksiköiden ja välineiden käyttö mittakaavaetujen saavuttamiseksi. Tämä voitaisiin toteuttaa perustamalla Europolin alaisuuteen **Euroopan terrorismintorjuntakeskus**, jotta EU:n tukea jäsenvaltioille voidaan tehostaa ja turvata mahdollisimman luottamuksellinen viestintä.

Keskukseen koottaisiin 1) matkustajia koskeva Europolin yhteyspiste, jonka kohteena ovat ulkomaiset terroristitaistelijat ja asiaan liittyvät terroristiverkostot, 2) EU:n ja Yhdysvaltojen välinen terrorismin rahoituksen jäljittämishjelma (TFTP), 3) rahanpesun selvittelykeskusten toimintaa tukeva hajautettu FIU.NET-verkosto, joka yhdistetään Europoliin vuonna 2016, ja 4) ampuma-aseisiin ja räjähteisiin liittyvät Europolin nykyiset valmiudet. **Eurojust** olisi otettava täysipainoisesti mukaan keskuksen toimintaan, jotta voidaan helpottaa tutkimusten ja syytetoimien koordinoitua. Keskuksen toiminta nojautuisi tiukasti Europolin oikeusperustaan. Se ei vaikuttaisi kansallisen turvallisuuden takaamiseen, joka on jäsenvaltioiden yksinomainen vastuualue, eikä EU:n tiedusteluanalyytikseskuksen (INTCEN) tehtävään arvioida terrorismiuhkia tiedustelutietojen perusteella.

²⁹ Kyberrikollisuus on internetin käyttäjille EU:ssa edelleen suuri huolenaihe: 85 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että kyberrikoksen uhriksi joutumisen riski on lisääntymässä (helmikuussa 2015 julkaistu Eurobarometri-kysely kyberturvallisuudesta).

Europolin yhteyteen on tarkoitus perustaa heinäkuuhun 2015 mennessä internetsisällöstä ilmoittamista käsittelevä yksikkö (**Internet Referral Unit**, EU IRU), joka olisi osa keskusta. EU:n asiantuntijakeskuksena toimiva yksikkö hyödyntäisi Europolin ja jäsenvaltioiden osaamista ja auttaisi jäsenvaltioita tunnistamaan ja poistamaan verkossa olevaa väkivaltaista ääriaineistoa yhteistyössä alan kumppaneiden kanssa.

Lisäksi komissio aikoo perustaa vuonna 2015 **EU-foorumin**, joka tuo IT-alan yritykset yhteen lainvalvontaviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Vuonna 2014 järjestettyjen valmistelukokousten pohjalta foorumin keskeisenä tavoitteena on ottaa käyttöön parhaat välineet verkossa ja sosiaalisessa mediassa levitetävän terroristipropagandan torjumiseksi. Yhteistyössä IT-alan yritysten kanssa foorumi myös tutkii lainvalvontaviranomaisissa huolta aiheuttavia uusia salaustekniikoita.

Rahaliikenteen jäljittäminen voi olla erittäin hyödyllistä terroristiverkostojen tunnistamisessa, sillä terroristit tarvitsevat rahaa matkustamista, koulutusta ja varustehankintoja varten. Rahanpesun selvittelykeskukset voivat auttaa seuraamaan terroristiverkostojen rahaliikennettä yli rajojen ja paljastaa niiden rahoittajia. TFTP-ohjelman puitteissa jäsenvaltiot voivat pyytää rahaliikenteen tutkimista, jos niillä on riittävä epäily sen liittymisestä terroritoimintaan. TFTP-ohjelmassa on jo saatu vihjeitä, jotka liittyvät useisiin terrorismista epäiltyihin ja heidän tukiverkkoihinsa. Jäsenvaltioiden ja niiden toimivaltaisten viranomaisten olisi käytettävä TFTP:n tarjoamia mahdollisuuksia aktiivisemmin. Kun FIU.NET-verkosto yhdistetään Europoliin, mahdollisuudet torjua terrorismin rahoitusta paranevat entisestään.

Komissio aikoo myös selvittää, tarvitaanko **terrorismin rahoituksen torjunnassa** lisätoimenpiteitä ja mitkä olisivat niiden mahdolliset hyödyt. Toimenpiteet voisivat liittyä terroristien varojen jäädyttämiseen SEUT-sopimuksen 75 artiklan nojalla, kulttuuriesineiden laittomaan kauppaan, sähköisten rahansiirtojen ja ennalta maksettujen korttien kaltaisten maksutapojen valvontaan, käteisvarojen laittomiin siirtoihin tai käteisrahan valvonta-asetuksen³⁰ lujittamiseen.

EU:n on **vastattava** terrorismiin vankoin **rikosoikeudellisin toimin**, jotka kattavat sellaisiin henkilöihin kohdistuvat tutkinta- ja syytetoimet, jotka suunnittelevat terroritekoja tai joita epäillään värväämisestä ja kouluttamisesta terroritekoihin, terrorismin rahoittamisesta ja yllyttämisestä terroritekoihin. Monissa jäsenvaltioissa on jo lakeja, joilla tällaiset teot kriminalisoidaan, tai sellaisia on suunnitteilla. Olisi tärkeää yhdenmukaistaa ulkomaisiin terroristitaistelijoihin liittyviä rikoksia koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jotta voitaisiin puuttua niihin rajat ylittäviin käytännön ja oikeudellisiin ongelmiin, jotka liittyvät terrorismirikoksia koskevan näytön hankkimiseen ja hyväksyttävyyteen, ja ehkäistä konfliktialueille lähtemistä. Komissio aikoo tehdä vuonna 2015 vaikutustenarvioinnin **vuonna 2008 annetun terrorismia koskevan puitepäätöksen** saattamiseksi ajan tasalle vuonna 2016.³¹ YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 2178 valtioita vaaditaan kriminalisoimaan konfliktialueelle matkustaminen terrorismitarkoituksessa. Se auttaa luomaan yhteisymmärrystä ulkomaisten terroristitaistelijoiden rikoksista. Uuden lainsäädäntökehityksen pitäisi mahdollistaa ulkomaisia terroristitaistelijoita koskevan, **kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön** tehostaminen yhteistyöstä Turkin kanssa viime aikoina saatujen myönteisten kokemusten pohjalta.

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1889/2005, 26.10.2005.

³¹ Siinä otetaan huomioon neuvottelut terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaa Euroopan neuvoston yleissopimusta täydentävästä lisäpöytäkirjasta.

Yksi tapa häiritä terroristiverkostojen toimintaa on vaikeuttaa kohteisiin hyökkäämistä sekä vaarallisten aineiden, kuten kemiallisten, biologisten ja radiologisten aineiden, ydinmateriaalin ja räjähteiden lähtöaineiden, saantia ja käyttöä. **Kriittisen infrastruktuurin**, kuten liikenneinfrastruktuurin, ja **pehmeiden kohteiden** suojeleminen esimerkiksi massatapahtumissa on todellinen haaste lainvalvonnasta, kansanterveydestä ja pelastuspalvelusta vastaaville viranomaisille. EU ja jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä riskien ja niiden lieventämisstrategioiden arvioimiseksi, parhaiden käytäntöjen kokoamiseksi ja ohjeiden laatimiseksi. Komissio avustaa alan toimijoita niiden päivittäisessä työssä laatimalla käsikirjoja, esimerkiksi ilmailuturvallisuudesta.

Eurooppalainen terrorismi saa voimansa ääriliikkeistä. Siksi EU:n terrorisminvastaisessa toiminnassa on **puututtava ääriliikkeiden taustatekijöihin** ehkäisytoimin. Radikalisoitumisen ja väkivaltaisten ääriliikkeiden välinen kytkös on käymässä yhä selkeämmäksi kaikkialla EU:ssa. Ääriliikkeiden propagandan on osoitettu johtavan siihen, että Euroopasta matkustetaan ulkomailla sijaitseville sota-alueille kouluttautumaan, taistelemaan ja tekemään hirmutekoja. Palattuaan nämä vierastaistelijat muodostavat uhkan EU:n sisäiselle turvallisuudelle. EU:n strategisen viestinnän tehostaminen turvautumalla yhteiseen vastapropagandaan ja faktojen esittämiseen konflikteista on tärkeä osa EU:n torjuntatoimia.

EU:n toiminta **ääriliikkeiden torjumiseksi** ei saa johtaa minkään ryhmän tai yhteisön leimaamiseen. Toiminnan on perustuttava yhteisiin eurooppalaisiin arvoihin, joita ovat suvaitsevaisuus, moniarvoisuus ja keskinäinen kunnioitus, ja edistettävä vapaiden ja moniarvoisten yhteisöjen kehittymistä. EU:n on torjuttava terrorismin taustalla olevia ajatusmalleja vahvalla ja määrätietoisella vastapropagandalla. Komissio varmistaa, että asiaa koskeva EU:n lainsäädäntö³² on pantu täytäntöön. Se arvioi lainsäädännön mahdollisia puutteita ja tukee vihapuheen ja muiden toimien seuranta verkossa. Se myös auttaa jäsenvaltioita kehittämään tutkinta- ja syytetoimiin liittyviä ennakoivia käytäntöjä. EU:n rahoitusta käytetään entistä enemmän viranomaisten erityiskoulutuksen tukemiseen sekä viharikosten ja -puheen seurannan, raportoinnin ja kirjaamisen kannustamiseen.

Koulutuksella, nuorten osallistumisella, uskontojen ja kulttuurien välisellä vuoropuhelulla sekä työllisyydellä ja sosiaalisella osallisuudella on keskeinen merkitys radikalisoitumisen ehkäisemisessä, sillä ne edistävät yhteisiä eurooppalaisia arvoja, tukevat sosiaalista osallisuutta sekä lisäävät keskinäistä ymmärrystä ja suvaitsevaisuutta. Osallistava koulutus voi edistää merkittävästi eriarvoisuuden vähentämistä ja syrjäytymisen ehkäisemistä. Nuoriso- ja vapaaehtoistyö sekä urheilu- ja kulttuuritoiminta ovat erityisen tehokkaita keinoja saavuttaa nuoret. Tätä taustaa vasten komissio asettaa painopisteeksi radikalisoitumisen ja nuorten syrjäytymisen torjunnan ja osallisuuden edistämisen toteuttamalla käytännön toimia eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020), Euroopan nuorisostrategian sekä urheilua ja kulttuuria koskevien EU:n työsuunnitelmien mukaisesti.

Komissio tukee näitä toimia myöntämällä rahoitusta Erasmus+- ja Luova Eurooppa -ohjelmista. Lisätukea myönnetään muun muassa opettajien ja nuorisotyöntekijöiden liikkuvuuteen, nuorison vaihto- ja vapaaehtoisohjelmiin, koulutus- ja nuorisopolitiikan strategiaan kumppanuuksiin, ylikansallisiin verkostoihin, koulujen yhteistyöfoorumeihin, kansalaiskasvatusta koskeviin yhteishankkeisiin ja urheilualan yhteistyökumppanuuksiin. Euroopan sosiaalirahastosta jäsenvaltioille myönnetään rahoitusta sosiaalisen

³² Puitepäätos 2008/913/YOS, 28.11.2008, direktiivi 2000/43/EY, 29.6.2000, direktiivi 2000/78/EY, 27.11.2000, ja direktiivi 2010/13/EU, 10.3.2010.

osallisuuden edistämiseen sekä köyhyyden ja kaikenlaisen syrjinnän torjumiseen. Komissio aikoo myös lisätä radikalisoitumisen syitä ja ilmenemismuotoja koskevaa tutkimusta Horisontti 2020 -ohjelman puitteissa, jotta niistä saataisiin parempi kuva.

EU on toiminut edelläkävijänä auttamalla paineiden alla eläviä yhteisöjä ottamaan oppia muilta unionin alueilta. Komissio määritteli vuonna 2014 kymmenen osa-aluetta toimille, joilla pyritään puuttumaan ääriliikeshdinnan taustalla oleviin syihin.³³

Radikalisoitumisen torjunnan verkosto (RAN) on vuonna 2011 perustettu EU:n laajuinen verkosto, joka kokoaa yhteen yli 1 000 ammattilaista, jotka työskentelevät radikalisoitumisen ja väkivaltaisen ääriliikeshdinnan torjuntaan osallistuvissa järjestöissä ja verkostoissa eri puolilla unionia. Verkoston avulla he voivat vaihtaa kokemuksia ja käytäntöjä, mikä helpottaa radikalisoitumisen varhaista havaitsemista sekä ehkäisevien ja irtautumisstrategioiden suunnittelua paikallistasolla.

Komissio on perustamassa **RAN-osaamiskeskusta**. Tämän EU:n tietokeskuksen tehtävänä on lujittaa asiantuntemusta sekä edistää kokemusten vaihtoa ja yhteistyötä radikalisoitumisen torjunnan alalla. Se tuo uuden käytännön ulottuvuuden sidosryhmien yhteistyöhön, jolla tähdätään radikalisoitumisen torjumiseen.

EU on joutunut kokemaan radikalisoitumisen vaikutukset myös lähialueillaan. Tätä varten RAN edistää yhteistyötä sidosryhmien kanssa kolmansissa maissa, erityisesti Turkissa sekä Länsi-Balkanin, Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan maissa. Samalla olisi huolehdittava koordinoinnista EU:n ulkoisen toiminnan kanssa, esimerkiksi Euroopan ja islamilaisen maailman merkittävistä henkilöistä koostuvan keskustelufoorumien avulla. Tavoitteena on kannustaa ajatusten vaihtoa ja laajempaa vuoropuhelua yhteiskuntien välillä.

Paikalliset toimijat ovat suoraan kosketuksissa niihin, jotka ovat suurimmassa vaarassa radikalisoitua. Heillä on oltava tarvittavat edellytykset tunnistaa radikalisoitumisen merkit, arvioida, mitä olisi tehtävä, ja varmistaa oikeanlainen yhteistyö yhteisöjen johtajien kanssa. Monet jäsenvaltiot ovat järjestäneet koulutusta, joka on perinteiseen tapaan suunnattu lainvalvonta- ja vankilahenkilöstölle. Tämä on tärkeä painopiste, koska kokemus on osoittanut, että vankila on merkittävä radikalisoitumista edistävä ympäristö. Vankilaviranomaisten yhteistyötä edistävän EuroPris-järjestön (European Organisation of Prison and Correctional Services) tuella komissio aikoo edistää parhaiden käytäntöjen vaihtoa ja koulutuksen järjestämistä vankilassa tapahtuvan radikalisoitumisen ehkäisemiseksi ja radikalismista luopumiseksi. Koulutukseen ja tukitoimiin voidaan helposti ottaa mukaan myös muita toimijoita, kuten sosiaalityöntekijöitä, opettajia ja terveydenhoitoalan henkilöstöä. RAN-verkosto auttaa myös laatimaan ns. irtautumisstrategioita radikalisoitumisesta luopumiseksi ja siitä loitontumiseksi.

Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto tekevät yhteistyötä EU:n terrorismintorjunnan koordinaattorin kanssa pysyäksään ajan tasalla kaikista unionin käytettävissä olevista välineistä ja seuraavat tiiviisti välineiden käyttöä.

³³ COM(2013) 941 final, 15.1.2014.

Toimet

- vahvistetaan Europolin tukitoimintoja kokoamalla sen lainvalvontaresurssit Europolin yhteyteen perustettavaan Euroopan terrorismintorjuntakeskukseen;
- perustetaan IT-yrityksille tarkoitettu EU-foorumi, joka auttaa torjumaan terroristipropagandaa ja tutkii uusiin salaustekniikoihin liittyviä huolenaiheita;
- toteutetaan lisätoimia terrorismin rahoituksen torjunnan tehostamiseksi;
- puututaan mahdollisiin puutteisiin siinä, miten torjutaan verkossa tapahtuvaa vihaan yllyttämistä;
- tehdään ehdotus terrorismia koskevan puitepäättöksen tarkistamiseksi vuonna 2016;
- nostetaan koulutusta, nuorisoa ja kulttuuria koskevat EU:n politiikat ja ohjelmat uudelleen painopisteiksi;
- keskitytään vankiloissa tapahtuvan radikalisoitumisen ehkäisemiseen ja laaditaan ohjelmia, jotka tukevat tehokkaasti radikalismista luopumista ja siitä loitontumista;
- perustetaan RAN-osaamiskeskus ja laajennetaan Turkin sekä Länsi-Balkanin, Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan maiden kanssa tehtävää työtä radikalisoitumisen torjumiseksi.

3.2 Järjestäytyneen rikollisuuden toiminnan vaikeuttaminen

Järjestäytynyttä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin avulla on onnistuttu lisäämään strategisen johtamisen ja yhteisten operaatioiden koordinoitua. **Naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvat maat** ovat jo mukana toimintapoliittisessa syklissä, ja niiden osallistumista siihen liittyviin operatiivisiin toimiin olisi lisättävä. Yksi syklin painopisteistä on ihmisten salakuljetusta harjoittavien järjestäytyneiden rikollisverkostojen hajottaminen lisäämällä rajat ylittävää tutkintaa EU:n virastojen tuella. Europolin koordinoima yhteinen MARE-operaatio on hyvä esimerkki siitä, miten unioni voi paremmin havaita ihmisten salakuljetusta harjoittavat järjestäytyneet rikollisryhmät ja puuttua niiden toimintaan.

Järjestäytynyt rikollisuus tavoittelee ensisijaisesti voittoa. Lainvalvontaelimillä on sen vuoksi oltava valmiudet puuttua **järjestäytyneen rikollisuuden rahoitukseen**, joka on usein kytköksissä korruptioon, petoksiin, väärentämiseen ja salakuljetukseen. Kansainväliset rikollisverkostot käyttävät laillisia yritysrakenteita voittojensa alkuperän peittämiseen. Siksi tarvitaan toimia, joilla estetään järjestäytyneen rikollisuuden soluttautuminen lailliseen talouteen.

Hiljattain hyväksytty rahanpesunvastainen lainsäädäntöpaketti³⁴ helpottaa epäilyttävien rahansiirtojen havaitsemista ja jäljittämistä sekä tehokasta tietojenvaihtoa rahanpesun selvittelykeskusten (FIU) välillä. Komissio tukee tämän lainsäädännön täytäntöönpanoa, jotta rikollisten olisi vaikeampi hyödyntää rahoitusjärjestelmää omiin tarkoituksiinsa. Lisäksi komissio edistää ylikansallista riskienarviointia, jonka avulla voidaan puuttua muun muassa terrorismin rahoitukseen ja virtuaaliseen rahaan. Se myös laatii yhtenäisen toimintamallin suhteessa kolmansiin maihin, joiden rahanpesun ja terrorismin vastaiset rahoitusjärjestelyt ovat puutteelliset. Kytkemällä **varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien kansallisten toimistojen** työ yhteen voidaan tehostaa rikoksella saatujen varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista yli rajojen. Rahanpesun

³⁴ Neljäs rahanpesunvastainen direktiivi ja asetus tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana, ks. komission ehdotukset COM(2013) 45 final, 5.2.2013, ja COM(2013) 44 final, 5.2.2013.

selvittelykeskusten toimivaltuuksia on yhdenmukaistettava ja lujitettava, sillä tehtävien eroavuudet vaikeuttavat yhteistyötä ja tietojenvaihtoa. Myös Eurojust voisi tarjota kansallisille viranomaisille enemmän asiantuntemusta ja muuta apua talousrikosten tutkinnassa. **Varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien määräysten vastavuoroista tunnustamista** olisi edistettävä. Komissio tekee lainsäätäjien pyynnöstä vuonna 2016 toteutettavuustutkimuksen yhteisistä säännöistä, jotka koskevat sellaista rikoksella saadun omaisuuden menetetyksi tuomitsemista, joka ei perustu tuomioon.

Viimeaikaiset terrori-iskut ovat kiinnittäneet huomion siihen, miten järjestäytyneet rikollisryhmät pystyvät saamaan käsiinsä suuria määriä jopa sotilaskäyttöön tarkoitettuja **ampuma-aseita** ja käymään niillä kauppaa Euroopassa. Päätös siitä, ketkä saavat kantaa ampuma-asetta ja missä tilanteissa sitä saa käyttää, on jäsenvaltioiden yhteiskunnallinen valinta. Kansallisten lainsäädäntöjen eroavuudet vaikeuttavat kuitenkin valvontaa ja poliisiyhteistyötä. On ensisijaisen tärkeää laatia yhteinen lähestymistapa ampuma-aseiden neutralisointiin ja deaktivointiin, jotta voidaan ehkäistä ampuma-aseiden aktivointia ja käyttöä rikollispiireissä. Komissio aikoo tarkistaa voimassa olevaa lainsäädäntöä vuonna 2016 tavoitteenaan tehostaa tietojen jakamista (esim. kirjaamalla tiedot takavarikoiduista ampuma-aseista Europolin tietojärjestelmään), parantaa jäljitettävyyttä, standardoida merkintätavat ja laatia yhteiset normit ampuma-aseiden neutralisointia varten. Osana käynnissä olevaa arviointia komissio pohtii, pitäisikö itsesuojeluun tarkoitetut nk. hälytysaseet sisällyttää uusiin säännöksiin, ja tarkastelee myös muita relevantteja näkökohtia.

Ampuma-aseiden laittomaan kauppaan liittyy erittäin tärkeä **ulkoinen ulottuvuus**, sillä monet EU:n alueella olevista laittomista ampuma-aseista on tuotu naapurimaista, missä on suuret varastot sotilaskäyttöön tarkoitettuja aseita. Länsi-Balkanin maiden kanssa hiljattain laadittu operatiivinen toimintasuunnitelma³⁵ olisi pantava kokonaisuudessaan täytäntöön. Jos se todetaan toimivaksi, vastaava suunnitelma olisi laadittava muiden naapurimaiden, erityisesti Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan maiden, kanssa.

Kaikista rikollisista markkinoista **laittomien huumausaineiden** markkinat ovat edelleen dynaamisimmat. Viimeisin trendi on uusien psykoaktiivisten aineiden leviäminen. Uusien psykoaktiivisten aineiden tuotanto tapahtuu yhä useammin EU:ssa, minkä vuoksi on kiire hyväksyä uutta EU:n lainsäädäntöä. EU:n olisi edelleen tuettava jäsenvaltioiden toimia laittomien huumausaineiden torjumiseksi ja ehkäisemiseksi hyödyntämällä Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EMCDDA) ja Europolin asiantuntemusta. Komissio aikoo arvioida EU:n huumeidenvastaisen toimintasuunnitelman (2013–2016) täytäntöönpanon edistymistä. Suunnitelma luo puitteet myös huumausaineita koskeville EU:n ulkoisille toimille, ja sen painopisteenä on kysynnän ja tarjonnan vähentäminen. Arvioinnin tulosten perusteella komissio päättää, esittääkö se uutta EU:n toimintasuunnitelmaa kaudelle 2017–2020.

Yksi merkittävimmistä EU:n tämänhetkisistä ongelmista on se, että rikollisverkostot käyttävät hyväkseen ihmisten suojelutarvetta tai heidän haluaan päästä Eurooppaan. Jos tällainen rikollinen ihmisten salakuljetus saataisiin lopetettua varhaisessa vaiheessa, se vähentäisi Välimerellä viime aikoina nähtyjen inhimillisten murhenäytelmien riskiä. Laittomassa maahanmuutossa avustamiseen kohdistuvat ehkäisevät toimet edellyttävät

³⁵ EU:n ja Länsi-Balkanin maiden välinen ampuma-aseiden laittoman kaupan torjuntaa koskeva operatiivinen toimintasuunnitelma, joulukuun 2014.

tietojen keräämisen, jakamisen ja analysoinnin tehostamista. Olennaista on **torjua ihmisten salakuljetusta** yhteistyössä sekä EU:n sisällä että kolmansien maiden kanssa. EU:n olisi tehtävä tästä kolmansien maiden kanssa solmittavien kumppanuuksien painopiste ja tarjottava apua tärkeimmille kauttakulkumaille, jotta salakuljetus voitaisiin estää ja paljastaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Salakuljetuksen torjuntatoimien lujittamista EU:n ja kolmansien maiden välillä käsitellään valmisteilla olevassa Euroopan muuttoliikeagendassa.

Ihmiskauppa on erittäin vahingollinen, mutta myös erittäin tuottoisa rikollisuuden muoto. EU:lla on ihmiskaupan torjuntaan oikeudellinen ja toimintapolitiittinen kehys³⁶, jolla pyritään maksimoimaan yhteistyön hyödyt ja tekemään asiasta Europolin ja Eurojustin kaltaisten elinten toiminnan painopiste. Koordinoidun ja yhtenäisen lähestymistavan ansiosta voimassa oleva strategia on edistänyt ihmiskaupan torjuntaa alueellisella, kansallisella, unionin ja kansainvälisellä tasolla. Komissio aikoo laatia vuoden 2016 jälkeistä aikaa koskevan strategian nykyisen kehiksen pohjalta.

Ympäristörikkokset, esimerkiksi laittomat jätesirrot ja vaarallisen jätteen dumpaaminen, voivat aiheuttaa huomattavaa vahinkoa ympäristölle ja ihmisten terveydelle, vähentää valtion tuloja ja aiheuttaa puhdistuskustannuksia veronmaksajille. Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laiton kauppa uhkaa luonnon monimuotoisuutta sekä alkuperäalueiden kestävä kehitystä ja alueellista vakautta esimerkiksi Afrikassa.³⁷ Komissio selvittää, onko lainsäädännön noudattamista valvottava paremmin esimerkiksi lisäämällä valvontahenkilöstölle annettavaa koulutusta, tukemalla asiantuntijaverkostoja ja yhtenäistämällä rikosoikeudellisia seuraamuksia koko EU:ssa.

Paikallisviranomaisilla on keskeinen rooli järjestäytyneen rikollisuuden torjumisessa lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten työn ohella. Järjestäytyneet rikollisryhmät suunnittelevat toimintaansa usein maailmanlaajuisesti, mutta toteuttavat sitä paikallistasolla. Siksi toiminnan tuloksellinen ehkäisy ja torjunta edellyttävät monialaista lähestymistapaa. EU onkin laatinut lähestymistavan, joka kokoaa yhteen hallinnollisen tason välineitä julkiselle sektorille tai talouteen soluttautumisen estämiseksi. Paikallisviranomaiset ovat usein etulinjassa, esimerkiksi valitessaan julkisen tarjouskilpailun voittajaa tai myöntäessään pelikasinon toimintalupaa, kun pyritään tunnistamaan lailliseen talouteen soluttautuneet rikollisverkostot ja estämään tällainen soluttautuminen. Siksi niillä olisi oltava keinot jakaa tietoa muiden julkishallinnon elinten tai lainvalvontaviranomaisten kanssa. Myös **eurooppalaisen rikoksantorjuntaverkoston** toiminnalle olisi annettava lisää näkyvyyttä. EU:lta saamansa rahoituksen avulla verkosto jakaa rikosten torjuntaan liittyviä parhaita käytäntöjä.

Korruption ehkäisyyn ja torjuntaan tarvitaan Euroopan unionissa kokonaisvaltainen lähestymistapa. Komissio julkaisi vuonna 2014 ensimmäisen EU:n korruptiontorjuntakertomuksen. Siinä esitetään koko EU:n kattava tilannekatsaus, esitellään suuntauksia ja parhaita käytäntöjä ja analysoidaan kehitystä kussakin jäsenvaltiossa. Tarkoituksena on tukea jäsenvaltioiden hallintoja, kansalaisyhteiskuntaa ja muita sidosryhmiä korruption ehkäisemisessä ja torjumisessa. EU:ssa on toteutettu joukko korruptiontorjuntatoimia: toimintapolitiikkaan ja seurantaan liittyviä aloitteita (mm. korruption kustannusten arviointi talouden EU-ohjausjakson yhteydessä), lainsäädäntöä ja rahoitusohjelmia.

³⁶ Direktiivi 2011/36/EU, 5.4.2011, ja COM(2012) 286 final, 19.6.2012.

³⁷ COM(2014) 64 final, 7.2.2014.

Toimet

- laajennetaan EU:n toimintapoliittiseen sykliin liittyvä työ koskemaan naapurimaita;
- tarkastellaan keinoja tuomita varat menetetyksi ilman, että asiasta on annettu tuomio;
- tarkistetaan ampuma-aselainsäädäntöä vuonna 2016 tehtävien ehdotusten pohjalta;
- hyväksytään vuoden 2016 jälkeistä aikaa koskeva ihmiskaupan torjuntastrategia;
- toteutetaan yhteisiä toimia ja laaditaan yhteistyöstrategioita keskeisten kolmansien maiden kanssa ihmisten salakuljetuksen torjumiseksi;
- tarkistetaan ympäristörikoksia koskevaa politiikkaa ja lainsäädäntöä vuonna 2016 tehtävien ehdotusten pohjalta.

3.3 Kyberrikollisuuden torjunta

Kyberturvallisuus on ensisijainen puolustuskeino kyberrikollisuutta vastaan. Vuonna 2013 laaditussa EU:n kyberturvallisuusstrategiassa keskitytään riskialtteimpien alojen määrittämiseen, yhteistyöhön yksityissektorin kanssa porsaanreikien tukkimiseksi ja erityiskoulutuksen antamiseen. Tärkeä osa strategian täytäntöönpanoa on verkko- ja tietoturvadirektiiviä koskevan ehdotuksen³⁸ nopea hyväksyntä. Direktiivin täytäntöönpano parantaisi lainvalvontaviranomaisten ja kyberturvallisuudesta vastaavien viranomaisten välistä yhteistyötä, minkä lisäksi se mahdollistaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kyberturvallisuuteen liittyvien valmiuksien kehittämisen ja kybertapahtumien rajat ylittävän ilmoittamisen. Euroopan unionin verkko- ja tietoturvavirasto edistää kyberturvallisuutta koskevaa EU:n toimintaa pyrkimällä varmistamaan kyber- ja tietoturvallisuuden korkean tason.

Voimassaolevan EU:n lainsäädännön täysimääräisen täytäntöönpanon varmistaminen on ensimmäinen askel kyberrikollisuuden torjunnassa. Vuoden 2013 direktiivillä tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä³⁹ kriminalisoidaan esimerkiksi haittaohjelmien käyttö ja lujitetaan hyökkäyksiä koskevaan tietojenvaihtoon liittyvää kehystä. Vuoden 2011 direktiivillä lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumisesta⁴⁰ lähennetään kansallisia lainsäädäntöjä verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi. Komissio pyrkii yhdessä jäsenvaltioiden kanssa varmistamaan, että direktiivit pannaan asianmukaisesti täytäntöön. Säännöt on myös pidettävä ajan tasalla. Maksuvälinepetosten kaltaiset asiat huolestuttavat kansalaisia. Vuoden 2001 puitepäätos muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta⁴¹ ei kuitenkaan enää vastaa nykypäivän todellisuutta ja virtuaalivaluuttojen ja mobiilimaksujen kaltaisia uusia haasteita. Komissio aikoo arvioida voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanon tasoa ja uusien toimenpiteiden tarvetta sekä kuulla alan sidosryhmiä.

Kyberrikollisuus on rajatonta, joustavaa ja innovatiivista. Lainvalvontaviranomaisten on oltava kyberrikollisuuden ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja siihen liittyvissä syytetoimissa yhtä kekseliäitä kuin rikolliset ja ennakoitava heidän tekemisiään. Kyberrikollisuuden torjunta edellyttää, että toimivaltaiset oikeusviranomaiset suhtautuvat uudella tavalla yhteistyöhön lainkäyttöalueensa ja sovellettavan lain puitteissa, jotta voidaan varmistaa näytön ja tietojen nopea saatavuus yli rajojen tekniikan nykyinen ja tuleva kehitys, esimerkiksi pilvipalvelut ja esineiden internet, huomioon ottaen.

³⁸ COM(2013) 48 final, 7.2.2013.

³⁹ Direktiivi 2013/40/EU, 12.8.2013.

⁴⁰ Direktiivi 2011/92/EU, 13.12.2011.

⁴¹ Neuvoston puitepäätos 2001/413/YOS, 28.5.2001.

Keskeisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi sähköisten todisteiden (esim. tiedot IP-osoitteiden omistajista) kerääminen reaaliaikaisesti muilta lainkäyttöalueilta ja niiden hyväksyttävyyden varmistaminen tuomioistuimessa. Lisäksi tarvitaan asiantuntevaa lainvalvontahenkilöstöä, joka kykenee pysymään ajan tasalla jatkuvasti muuttuvan kyberrikollisuuden levinneisyydestä, kehittyneisyydestä ja eri muodoista.

Tarvitaan selkeät säännöt, joilla varmistetaan tietosuojaperiaatteiden aukoton noudattaminen. Toisaalta lainvalvontaviranomaisilla on oltava pääsy kaikkiin tietoihin, joita ne tarvitsevat kansalaisten yksityisyyden suojelemiseksi kyberrikoksilta ja henkilötietovarkauksilta. **Yhteistyö yksityissektorin kanssa** on niin ikään erittäin tärkeää, sillä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien avulla voidaan yhdessä torjua kyberrikollisuutta. Kyberrikollisuuden (mm. verkkourkinnan) torjuntaan on saatava mukaan kaikki toimijat: Europolin yhteydessä toimiva Euroopan verkkorikostorjuntakeskus, tietoturvaloukkauksiin ja niiden ennaltaehkäisyyn keskittyvät ryhmät (Computer Emergency Response Teams, CERT) hyökkäyksen kohteeksi joutuneissa jäsenvaltioissa sekä internetpalvelujen tarjoajat, jotka voivat varoittaa loppukäyttäjiä ja huolehtia teknisestä suojauksesta. Yhteenvetona voidaan todeta, että kyberrikollisuus edellyttää uutta lähestymistapaa digitaaliajan lainvalvontaan.

Europolin yhteydessä toimivasta **Euroopan verkkorikostorjuntakeskuksesta** voidaan sen nykyisen toiminnan pohjalta kehittää merkittävä alan lainvalvonnan tietokeskus. Euroopan neuvostossa tehty tietoverkkorikollisuutta koskeva Budapestin yleissopimus, jonka useimmat jäsenvaltiot ovat ratifioineet, toimii edelleen kansainvälisenä normina alan yhteistyölle ja mallina kansalliselle ja EU:n lainsäädännölle. Kaikkien jäsenvaltioiden olisi ratifioitava se. Tietoverkkoturvallisuutta ja tietoverkkorikollisuutta käsittelevän EU:n ja Yhdysvaltojen työryhmän ja verkossa tapahtuvan lasten hyväksikäytön vastaisen maailmanlaajuisen liiton kaltaiset aloitteet ovat osoitus kansainvälisen yhteistyön hyödyllisyydestä. Niitä pitäisikin edistää, ja niiden yhteisvaikutusta ulkoisen avun välineistä rahoitettavien kybervalmiuksien kehittämistoimien kanssa olisi tehostettava.

Eurojustin olisi edelleen helpotettava sellaisten parhaiden käytäntöjen vaihtoa ja ongelmien kartoittamista, jotka liittyvät sähköisten todisteiden keruuseen ja käyttöön internetin avulla tehtävien rikosten tutkinta- ja syytetoimissa asianmukaisia turvatakeita soveltaen. Komissio pyrkii varmistamaan, että oikeudelliset tutkinta- ja syytetoimet ja keskinäinen oikeusapu kattavat nykyaikaiset viestintäkeinot (esim. internetpuhelupalvelut). Erot todisteiden hyväksyttävyydessä eivät saa estää terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa.

Toimet

- *nostetaan kyberturvallisuutta, tietojärjestelmiin kohdistuvia hyökkäyksiä ja lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskevien voimassa olevien politiikkojen täytäntöönpano uudelleen painopisteeksi;*
- *tarkistetaan vuonna 2016 annettavien ehdotusten pohjalta muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta annettua lainsäädäntöä ja mahdollisesti laajennetaan sen soveltamisalaa uudempien rahoitusvälinerikosten ja -väärennösten uusien muotojen huomioon ottamiseksi;*
- *tarkastellaan kyberrikoksia koskevan rikostutkinnan esteitä, jotka liittyvät lainkäyttövaltaan sekä todisteiden ja tietojen saatavuuteen;*
- *tehostetaan ulkoisen avun välineistä rahoitettavia kybervalmiuksien kehittämistoimia.*

4. JATKOTOIMET

Euroopan turvallisuusagendassa esitetään toimet, jotka ovat välttämättömiä EU:n sisäisen turvallisuuden korkean tason turvaamiseksi. Siksi sen on oltava **yhteinen agenda**. Sen täytäntöönpanon onnistuminen edellyttää, että kaikki toimijat – EU:n toimielimet, jäsenvaltiot ja EU:n virastot – sitoutuvat poliittisella tasolla tekemään enemmän ja työskentelemään paremmin yhdessä. Se edellyttää myös maailmanlaajuisia tarkastelutapaa, jonka mukaan turvallisuus on yksi EU:n ulkoisen toiminnan tärkeimpiä painopisteitä. EU:n on voitava reagoida odottamattomiin tapahtumiin, tarttua uusiin tilaisuuksiin sekä ennakoida tulevia suuntauksia ja turvallisuusriskejä ja mukautua niihin.

Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa hyväksymään tämän agendan uudistettuna sisäisen turvallisuuden strategiana kesäkuussa 2015 pidettävää Eurooppa-neuvoston kokousta silmällä pitäen. Se myös kehottaa osallistumaan aktiivisesti sen täytäntöönpanoon läheisessä yhteistyössä kaikkien asianomaisten toimijoiden kanssa. Edelleen komissio kehottaa EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita ottamaan agendan turvallisuusalalla seuraavien viiden vuoden aikana tehtävän **yhteistyön ja unionin tasolla toteutettavien yhteisten toimien perustaksi**, jotta voitaisiin luoda todellinen EU:n sisäisen turvallisuuden alue.