

TAMPEREEN YLIOPISTO

Minna Räsänen

RAJATURVALLISUUDEN KEHITTYMINEN EUROOPAN UNIONISSA  
KYLMIÄN SODAN JÄLKEEN

---

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö  
Historian pro gradu -tutkielma  
Tampere 2013

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

RÄSÄNEN MINNA: Rajaturvallisuuden kehittyminen Euroopan unionissa kylmän sodan jälkeen

Pro gradu -tutkielma, 90 s., 1 liites.

Historia

Huhtikuu 2013

---

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoitus on selvittää rajaturvallisuuden kehittymistä kylmän sodan jälkeen Euroopan unionissa. Tutkimuksessa pyritään kuvaamaan rajavalvonnan kehittymistä kylmän sodan aikaisesta rajojen suojelusta kohti rajaturvallisuutta, sekä Euroopan unionin jäsenmaiden yhdenmätyn rajavalvonnan kehitystä.

Tutkimuksen lähdeaineisto koostuu keskeisistä Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvistä asiakirjoista. Erityisesti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät ovat tämän tutkimuksen kannalta oleellisia, sillä Eurooppa-neuvoston tehtävänä on antaa yleiset poliittiset suuntaviivat unionin kehitykselle. Tutkimusaiheesta on hankittu myös tietoa haastattelemalla Euroopan unionissa eri tehtävissä toimineita tai edelleen toimivia Rajavartiolaitoksen virkamiehiä.

Kylmän sodan päättyttyä perinteisen sotilaallisen uhkakuvan rinnalle nousi vähitellen uusia uhkia, jotka ovat entistä monimuotoisempia, näkymättömämpiä ja arvaamattomampia, kuten järjestäytyneet rikollisuus, laitton maahanmuutto, terrorismi ja ihmiskauppa. Turvallisuusympäristön muutoksen seurauksena sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen yhteys on hämärtyneet. Tutkimuksessa rajaturvallisuutta jäsennetään Kööpenhaminan koulukunnan laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen kautta. Turvallisuuden sotilaallisen ulottuvuuden heikentyminen ja toimintaympäristön muutos näkyi rajoissa ja niiden valvonnassa, sillä kylmän sodan jälkeen sotilaallisen uhkan torjumisen sijaan huomio rajavalvonnassa siirtyi henkilöiden liikkuvuuden tarkkailemiseen ja rikollisuuden torjumiseen rajanylitysten määrän kasvaessa. Tämän kehityksen seurauksena rajavalvonnan määritelmä muuttui rajojen suojelusta kohti laajempaa rajaturvallisuuden käsitettä, joka on sidottu Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden kontekstiin.

Euroopan unionin yksi keskeisimpiä periaatteita on vapaa liikkuvuus, joka on edellyttänyt sisärajatarkastusten poistamista ja sujuvampaa rajaliikennettä, mutta osaltaan myös keinoja turvata kansalaisia sen kielteisiltä seurauksilta. Käytännössä tämä tarkoittaa jatkuvaa tasapainoilua turvallisuuden sekä oikeuden ja vapauden välillä. Euroopan unionin jäsenmaiden yhdyntyvä rajavalvonta on ollut yksi oikeus- ja sisäasioiden nopeimmin kehittyvistä osa-alueista 1990-luvun lopulta lähtien, sillä sisärajatarkastusten poistuttua ulkorajan merkitys on vastaavasti korostunut. Rajaturvallisuuden merkitystä Euroopan unionissa selittävät rajat ylittävän vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden, laittoman maahanmuuton ja terrorismin muodostamien uhkien kasvu, Schengen-järjestelmän integroiminen osaksi Euroopan unionia vuonna 1999 sekä Euroopan unionin laajentuminen.

Suurin muutos rajoissa ja niiden valvonnassa liittyy sotilaallisen ulottuvuuden heikentymiseen kylmän sodan jälkeen. Uudet uhkat vaativat yhteisiä toimia jäsenmailta myös unionin alueen ulkopuolella. Valtioiden rajat eivät ole kuitenkaan Euroopan integraation myötä kadonneet tai menettäneet merkitystään, mutta kylmän sodan jälkeen rajoista on tullut moniulotteisempia ja niiden valvonta ulottuu yhä kauemmaksi fyysisestä rajasta.

## SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen rakenne.....	3
1.2 Aikaisempi tutkimus.....	5
1.3 Tutkimuksen lähteet.....	6
1.4 Tutkimusmenetelmät.....	7
2. SUOMEN RAJAVARTIOLAITOS KYLMÄN SODAN JÄLKEEN.....	9
3. RAJOJEN SUOJELUSTA RAJATURVALLISUUTEEN.....	13
3.1 Rajaturvallisuusyhteistyön taustaa.....	13
3.2 Tampereella luodaan tärkeät suuntaviivat.....	18
3.3 Rajaturvallisuusuhkia ei torjuta vain rajalla.....	22
4. KOHTI ULKORAJOJEN YHDENNETTYÄ VALVONTAA.....	27
4.1 Tavoitteena Euroopan rajavartiolaitos?.....	27
4.2 Rajaturvallisuusvirasto tehostaa ulkorajavalvontaa.....	32
5. EUROOPAN KAHTIAJAKO PÄÄTTYY?.....	37
6. EUROOPAN UNIONIN YHDENNETTY RAJATURVALLISUUS.....	42
6.1 Vahvempi ulkoraja, turvallisempi Eurooppa.....	42
6.2 Rajaturvallisuusstrategia.....	47
6.3 Euroopan rajavartijayksiköt perustetaan.....	49
7. EUROOPAN UNIONIN SISÄISEN TURVALLISUUDEN STRATEGIA.....	52
8. RAJATURVALLISUUS - TURVALLISUUDEN OMA ERITYISALA.....	55
8.1 Kööpenhaminan koulukunnan laaja-alainen turvallisuuskäsitys.....	55
8.2 Turvallistaminen.....	62
9. TASAPAINOILUA VAPAUDEN, OIKEUDEN JA TURVALLISUUDEN VÄLILLÄ.....	67
10. YHTEENVETO.....	73
LÄHTEET JA KIRJALLISUUS.....	81
LIITTEET.....	91

## 1. JOHDANTO

Euroopan unionin<sup>1</sup> keskeisimpiä periaatteita on ihmisten ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Vuonna 1985 allekirjoitetussa Schengenin sopimuksessa sovittiin rajatarkastusten poistamisesta sisärajoilta. Sopimuksen voimaantulo kymmenen vuotta myöhemmin oli merkittävä askel, mutta samalla kehitys on asettanut unionille haasteita vastata ongelmiin, jotka uhkaavat sen sisäistä turvallisuutta. Vapaan liikkuvuuden, sujuvan rajanylitysliikenteen ja turvallisuuden toteutumisesta huolehtiminen on tasapainoilua turvallisuuden sekä oikeuden ja vapauden välillä.

Kylmän sodan jälkeisessä maailmassa<sup>2</sup> uudet turvallisuusuhkat ovat monimuotoisempia, näkymättömämpiä ja arvaamattomampia. Turvallisuusympäristön muutoksen seurauksena sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen yhteys on hämärtynt ja perinteinen miehityshkaan perustunut puolustuskäsitys on osoittautunut riittämättömäksi, sillä uusia uhkia torjuttaessa ensimmäinen puolustuslinja on usein ulkomailla.<sup>3</sup> Euroopan unioni on kehittänyt 1990-luvun lopulta alkaen välineitä torjuakseen yhä kasvavia turvallisuusuhkia, jotka ovat pääasiassa ei-sotilaallisia, kuten järjestäytynyt rikollisuus<sup>4</sup>, laitton maahanmuutto<sup>5</sup> ja terrorismi. Nämä ovat haasteita, joista osa muodostaa uhkan unionin ulkopuolelta ja osa taas on peräisin jäsenmaiden sisältä.<sup>6</sup> Euroopan unionin jäsenmaiden yhdyntävä rajavalvonta on ollut yksi oikeus- ja sisäasioiden nopeimmin kehittyvistä osa-alueista 1990-luvun lopulta lähtien.<sup>7</sup> Samaan aikaan tietoisuus siitä, että unionin ulkosuhteita tulisi hyödyntää mahdollisimman laajasti unionin sisäisen turvallisuuden parantamiseksi, on kasvanut.

Euroopan unionin tasolla varsinaisen yhteistyön oikeus- ja sisäasioiden alalla voidaan katsoa alkaneen vuonna 1999, kun Amsterdamin sopimus astui voimaan ja Schengen-säännöstö integroitiin osaksi Euroopan unionia. Samana vuonna järjestettyä Tampereen Eurooppa-neuvoston kokousta on pidetty merkittävänä edistysaskeleena jäsenmaiden yhdyntymisessä politiikan alalla, joka on perinteisesti liitetty vahvasti valtion suvereniteetin ytimeen kuuluvaksi.

---

<sup>1</sup> Tässä tutkimuksessa termillä Euroopan unioni viitataan myös sitä edeltäneeseen Euroopan yhteisöön.

<sup>2</sup> Kylmän sodan päättymisellä viitataan noin vuosiin 1989–1991.

<sup>3</sup> Euroopan unionin turvallisuusstrategia 2003, 3–7.

<sup>4</sup> Järjestäytynyt rikollisuus on Euroopan unionin asettamien kriteerien mukaisesti toimintaa, joka on pitkäaikaista, useamman kuin kahden henkilön välistä yhteistyötä ja jossa tekijöitä epäillään törkeistä rikoksista. Ryhmän toiminnassa taloudellinen hyöty tai vallan tavoittelu on keskeistä.

<sup>5</sup> Laittomasta maahanmuutosta on kyse silloin, kun henkilö saapuu maahan ilman matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa. Laillinen oleskelu maassa voi myös muuttua laittomaksi silloin, kun henkilö on saapunut maahan laillisesti, mutta jää sallittua pidemmäksi ajaksi.

<sup>6</sup> Marsh & Rees 2012, 18.

<sup>7</sup> Niemenkari 2003, 1.

Schengen-säännösten liittäminen osaksi Euroopan unionia tarkoitti yhteisen Schengen-ulkorajan muodostumista ja yhdenmukaista rajavalvontaohjeistusta sen valvomiseksi.<sup>8</sup> Sisärajatarkastusten poistuttua yhteisen ulkorajan merkitys on vastaavasti korostunut, joten Euroopan unionissa on siirrytty kohti tehokkaampaa ja yhdenmukaista ulkorajavalvontaa. Rajavalvonnan käsite kattaa maa- ja merirajojen valvonnan sekä rajatarkastukset. Rajavalvonnalla tarkoitetaan rajavartiolaitain mukaan rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi toteutettavia toimenpiteitä, joilla valvotaan valtakunnan rajoja estäen erityisesti ulkorajan ylittäminen rajanylityspaikkojen välisellä alueella.<sup>9</sup> Rajatarkastuksilla taas tarkoitetaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettavaa rajanylityspaikoilla tai rajanylitysaikomuksen perusteella toteutettavaa tarkastusta.<sup>10</sup> Euroopan unionin ulkorajojen valvonta ja tarkkailu kuuluvat kansallisten rajaviranomaisten toimivaltaan.

Rajavalvonnan kolme päätavoitetta ovat maahanmuuttovirtojen hallinta, rikollisuuden torjunta ja sujuvan rajanylityksien takaaminen. Rajaturvallisuuden (*border security*) käsitettä käytetään erityisesti silloin, kun halutaan korostaa rajavalvonnan turvallisuuden ja rikollisuuden torjunnan ulottuvuutta.<sup>11</sup> Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan juridisen määritelmän mukaan niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteistä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta ja varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Niemenkari 2003, 24.

<sup>9</sup> Rajavartiolaitainlaki 578/2005, 1 luku, 2 §, 9 momentti.

<sup>10</sup> Rajavartiolaitainlaki 578/2005, 1 luku, 2 §, 8 momentti.

<sup>11</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>12</sup> Rajavartiolaitainlaki 578/2005, 1 luku, 2 §, 7 momentti.

## 1.1 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen rakenne

Tämän tutkimuksen tarkoitus on selvittää rajaturvallisuuden kehittymistä kylmän sodan jälkeen Euroopan unionissa. Tutkimuksessa pyritään kuvaamaan rajavalvonnan kehittymistä kylmän sodan aikaisesta rajojen suojelusta kohti rajaturvallisuutta, sekä jäsentämään Euroopan unionin jäsenmaiden yhdenmätyn rajavalvonnan kehittymistä.

Rajaturvallisuuden kehittyminen osana Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden monivuotisia ohjelmia, joita ovat Tampereen ohjelma 1999–2004, Haagin ohjelma 2004–2009 sekä Tukholman ohjelma 2010–2014, on ollut varsin nopeaa. Tutkimuksen käsittelyosuuden pääpaino on Suomen ensimmäisen ja toisen EU-puheenjohtajakauden välisissä vuosissa 1999–2006, jolloin oikeus- ja sisäasioiden kehittyminen ja rajaturvallisuus sen osana lähti voimakkaasti kasvuun ja johti lopulta rajaturvallisuusviraston perustamiseen. Tämän kehityksen taustalla vaikuttavat keskeisesti kylmän sodan päättyminen ja uusien turvallisuusuhkien korostuminen, Schengen-järjestelmän integroiminen osaksi Euroopan unionia sekä Euroopan unionin laajentuminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin. Tutkimus etenee näiden edellä mainittujen teemojen varassa mahdollisimman kronologisessa järjestyksessä.

Euroopan unionin turvallisuutta lähestytään usein perinteisesti ulkoisen turvallisuuden eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta. Unionin oikeus- ja sisäasioiden ja sisäisen turvallisuuden agendan kehittyminen osoittaa kuitenkin, että nimenomaan tällä politiikan osa-alueella on edetty nopeasti ja sisäisen turvallisuuden kysymykset tulevat myös tulevaisuudessa olemaan hyvin keskeisellä sijalla laajentuvassa unionissa.

Valtiot joutuvat globalisaatioon sopeutuessaan väistämättä yhä enemmän tinkimään ehdottoman suvereeniuden vaatimuksista, sillä globalisoivat tapahtumat ja prosessit läpäisevät yhä helpommin valtiorajat.<sup>13</sup> Siten tutkimukset, joissa rajojen tehtävät esitetään perinteisen näkemyksen mukaisesti läpäisemättöminä rajalinjoina ulkoista uhkaa vastaan, edustavat vanhanaikaista näkemystä.<sup>14</sup> Tässä tutkimuksessa pyritään sen sijaan osoittamaan muutosta, joka kylmän sodan jälkeen tapahtui niin rajoissa kuin niiden valvonnassa, sekä sitä, että yhä vähemmän sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkia voidaan käsitellä toisistaan erillään. Rajojen tehtävät ovat yhä moniulotteisempia, sillä sotilaallisen uhkan sijaan rajat ovat uhattuina entistä enemmän rikollisuuden ja muuttoliikkeiden vuoksi.

---

<sup>13</sup> Hakovirta 2002, 55.

<sup>14</sup> Golunov 2012, 20.

Kylmän sodan jälkeinen turvallisuusympäristön muutos haastoi turvallisuusorganisaatiot sopeutumaan uuteen ympäristöön. Tutkimuksen alussa kuvataan, miten kylmän sodan päättymisen näkyi Suomen Rajavartiolaitoksen toiminnassa ja tehtävissä. Luvun tarkoituksena on johdattaa lukija tutkimuksen teemaan Suomen Rajavartiolaitosta ikään kuin tarkastelun välineenä käyttäen. Samalla pyritään tuomaan esille perusta, jolle suomalaisten rajavalvonta-asiantuntijoiden aktiivisuus ja suomalaisen rajavalvonta-ajattelun arvostus Euroopan unionissa pohjautuu.

Euroopan unionin jäsenyyden myötä Suomen valvottavana on 1340 kilometriä Euroopan unionin maarajaa, joka on myös Schengen-alueen ulkoraja. Suomen rajaturvallisuus on erottamaton osa Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmää. Tutkimuksen käsittelyosuudessa Euroopan unionin rajaturvallisuuden kehittymistä kuvataan pitkälti suomalaisesta näkökulmasta, sillä Suomi on alusta alkaen aktiivisesti osallistunut unionin rajaturvallisuuden kehittämiseen.

Käsittelyosuuden alussa esitellään tutkimusaiheen taustaa, eli miten kylmän sodan päättymisen muutti turvallisuusympäristöä ja rajavalvontaa. Varsinaisessa käsittelyosuudessa keskitytään Euroopan unionin jäsenmaiden yhdenmisen rajaturvallisuuden kehitysvaiheisiin. Rajaturvallisuus perustuu eurooppalaisiin arvoihin ja periaatteisiin, joista vapaa liikkuvuus on yksi keskeisimpiä. Tutkimuksessa valitun näkökulman tarkoitus on osoittaa, miten rajaturvallisuus on jatkuvaa tasapainoilua vapauden, oikeuden ja turvallisuuden välillä. Tätä puolta pyritään valottamaan erityisesti Euroopan unionin laajenemista erikseen käsittelevässä luvussa sekä tutkimuksen lopussa rajaturvallisuusyhteistyön tämän hetkistä tilaa ja tulevia näkymiä kuvaavassa luvussa.

Käsittelyosuuden lopussa palataan Euroopan unionin jäsenmaiden yhdenmisen rajavalvonnan kehitykseen esittelemällä eurooppalainen rajaturvallisuusstrategia, jonka mukaisesti rajaturvallisuutta tällä hetkellä Euroopan unionissa kehitetään. Rajaturvallisuudella on tärkeä rooli Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä, ja viimeistään sisäisen turvallisuuden strategian myötä rajaturvallisuuden asema on vakiintunut osaksi sisäisen turvallisuuden viitekehystä.

Tutkimuksen lopussa rajaturvallisuutta jäsennetään Kööpenhaminan koulukunnan<sup>15</sup> laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen kautta. Kööpenhaminan koulukunnan keskeisimpiä vaikuttajia ovat Barry Buzan ja Ole Wæver, joiden mukaan sotilaallisen turvallisuuden lisäksi on olemassa merkittäviä ei-sotilaallisia turvallisuuden alueita. Laajennettu turvallisuuskäsitys oli kansainvälisen politiikan tutkijoiden aikalaisreaktio turvallisuusympäristön muutokseen, mutta Kööpenhaminan koulukunta

---

<sup>15</sup> Kööpenhaminan koulukunta on akateemisen turvallisuustutkimuksen koulukunta, jonka keskeiset vaikuttajat Barry Buzan, Ole Wæver ja Jaap de Wilde työskentelivät Kööpenhaminan rauhantutkimuksen laitoksella.

ei ole käsitellyt rajaturvallisuutta osana laaja-alaista turvallisuuskäsitystään. Kylmän sodan jälkeinen turvallisuusympäristön muutos, jossa uusien ei-sotilaallisten uhkien merkitys on kasvanut ja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen yhteys hämärtynt, näkyy nimenomaan rajoissa ja niiden valvonnassa.

## **1.2 Aikaisempi tutkimus**

Kansainvälisen politiikan ja sen alatieteen turvallisuustutkimuksen piirissä rajojen on globaalissa maailmassa katsottu menettäneen merkitystään tai jopa kadonneen kokonaan erityisesti Euroopassa integraatioprosessin myötä. Tämä käsitys voi olla yksi syy siihen, miksi Euroopan unionin turvallisuuspoliittisessa tutkimuksessa rajaturvallisuus on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Rajaturvallisuus ilmiön moninaisuus tekee mahdolliseksi lähestyä aihetta eri tavoilla. Erityisesti maahanmuuttoon liittyvät ongelmat ovat käsitellyimpiä aiheita rajoihin liittyvässä tutkimuksessa. Verrattuna muihin keskeisiin rajaturvallisuuskysymyksiin laittoman maahanmuuton ilmiö on luonteeltaan erilainen, sillä sitä lähestytään tutkimuksissa usein ihmisten perusoikeuksien ja yksilön turvallisuuden näkökulmasta. Näin ollen Euroopan unionin vahva ulkoraja koetaan alueen ulkopuolta tulevien ihmisten perusoikeuksia, kuten kansainvälistä suojelua, rajoittavana ja rajavalvonnan tiukentaminen Euroopan unionin arvojen vastaisena. Didier Bigo ja Elspeth Guild ovat tutkineet laajalti Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa ja sitä kautta ottaneet kantaa rajaturvallisuuden kehittämiseen ja rajatarkastusten eriarvoistumiseen muun muassa erilaisten biometrinen tunnisteen ja tietojärjestelmien käyttöönoton myötä.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden tarkastelussa rajaturvallisuuskysymykset, kuten terrorismi, järjestäytynyt ja vakava rikollisuus sekä kyberuhkat ovat enemmän Euroopan lainvalvontaviraston (*EUROPOL*) näkökulmasta tutkittuja aiheita. Suomessa tutkimusta näistä aiheista on tuotettu lähinnä Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksina ja erilaisina raportteina.

Euroopan unionin laajentumista Keski- ja Itä-Euroopan maihin ja Schengen-alueen laajentumista on käsitelty melko runsaasti tutkimuskirjallisuudessa. Jörg Monar on julkaistu lukuisia kirjoja ja artikkeleita Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioista, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkosuhteista ja Euroopan integraatio prosessin institutionaalisista näkökulmista. Monar suhtautuu tutkimuksissaan kriittisesti vuosien 2004 ja 2007 Euroopan unionin laajentumiseen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisen näkökulmasta. Monar on käsitellyt myös eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön syventämistä ja tuonut siten oman osuutensa keskusteluun ”eurooppalaisesta rajavartiolaistoksesta”.



Rajavartiolaitoksen toimintaympäristön muutosta kylmän sodan jälkeen on kuvattu Juha Pohjosen kirjoittamassa *Rajarauhaa Suomen ja Euroopan puolesta* -teoksessa. Eversti Arto Niemenkari on kirjoittanut omaan kokemukseensa Euroopan unionin rajaturvallisuusasiantuntijana nojautuen teoksen *Rajaturvallisuus Euroopan unionissa*, joka käsittelee rajaturvallisuuden kehittymistä 2000-luvun taitteen molemmin puolin. Rajaturvallisuutta koskevaa tutkimusta on Suomessa tuotettu lähinnä Maanpuolustuskorkeakoulun rajavartiolinjan opinnäytetöinä.

### **1.3 Tutkimuksen lähteet**

Tutkimuksen lähdeaineisto koostuu keskeisistä Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvistä asiakirjoista. Erityisesti Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät ovat tämän tutkimuksen kannalta oleellisia, sillä Eurooppa-neuvoston tehtävänä on antaa yleiset poliittiset suuntaviivat unionin kehitykselle. Rajaturvallisuuden kehittymisen kannalta oleellista on erityisesti Tampereen Eurooppa-neuvoston kokous ja sen perustalle rakennetut linjaukset 2000-luvun alkupuolella. Näiden puheenjohtajan päätelmien ohella tutkimuksessa keskeisiä asiakirjoja rajaturvallisuuden ja operatiivisen yhteistyön kehittymisen kannalta ovat komission tiedonanto ”kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa” sekä Euroopan unionin neuvoston ”suunnitelma Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta”.

Euroopan unionin rajaturvallisuuden alalla esiintyneitä mahdollisia ristiriitoja on vaikea selvittää näiden dokumenttien avulla, sillä puheenjohtajan päätelmät, strategiat ja suunnitelmat kätkevät taaksensa prosessissa esiintyneet erilaiset näkemykset. Tämän yhtenäisyyden taustalla vaikuttaa myös Euroopan unionin päätöksenteon yksimielisyyden periaate, jonka mukaisesti ehdotus voidaan hyväksyä vasta, kun kaikkien jäsenvaltioiden kesken on päästy asiasta yhteisymmärrykseen. Euroopan unionissa määräenemmistöllä päätettävien politiikan alojen määrä on jatkuvasti lisääntynyt, mutta erityisesti vasta Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä.

Tutkimusaiheesta on hankittu myös tietoa haastatteleamalla suomalaisia raja-asiantuntijoita. Tutkimusmenetelmiä on selvennetty tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

## 1.4 Tutkimusmenetelmät

Tässä tutkimuksessa pyritään ymmärtämään ja selittämään rajaturvallisuusilmiön kehitystä kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen menetelmin. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei ole kyse etukäteen hahmotetun teorian testauksesta, vaan vähitellen tapahtuvasta tutkittavan ilmiön käsitteellistämisestä.<sup>16</sup> Laadullisen tutkimuksen yleisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Niitä voidaan käyttää joko vaihtoehtoisesti, rinnakkain tai eri tavoin yhdisteltynä tutkittavan ongelman ja tutkimusresurssien mukaan.<sup>17</sup>

Tässä tutkimuksessa on käytetty yhtenä tiedonkeruun muotona puolistrukturoitua haastattelua eli teemahaastattelua. Teemahaastattelussa edetään tiettyjen keskeisten etukäteen valittujen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten varassa. Sitä kutsutaan puolistrukturoiduksi menetelmäksi, koska valitut teema-alueet<sup>18</sup> ovat kaikille haastateltaville samat.<sup>19</sup> Asiantuntijahaastattelujen kautta tutkimuksessa pyritään hahmottamaan rajaturvallisuuden historiallista kehitystä sekä aikalaiskuvaavaa turvallisuuden toimintaympäristön muutoksesta.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa analysoinnissa jäsennetään aineistosta käsin ne teemat, jotka ovat tutkittavan ilmiön kannalta tulkittavissa merkityksellisiksi. Aineistolähtöisessä lähestymistavassa tutkija etsii aineistosta ja teoriasta johdettuja teemoja, joista haastateltavat puhuvat. Aineiston käsittelyssä pyritään kokonaisvaltaisuuteen, joten tutkittavaa ilmiötä pyritään ymmärtämään suhteessa kontekstiinsa ja tutkittujen tapahtumien erityispiirteisiin.<sup>20</sup> Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on oleellista, että haastateltavat on valittu niin, että he tietävät tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon tai heillä on kokemusta asiasta.<sup>21</sup> Tätä tutkimusta varten haastateltavien henkilöiden valinnassa painottui erityisesti se, että haastateltavat ovat Euroopan unionissa eri tehtävissä toimineita tai edelleen toimivia Rajavartiolaitoksen virkamiehiä. Haastateltavien valintaa edelsi useampi asiantuntijakeskustelu, joiden perusteella mahdollisista vaihtoehdoista tutkimukseen valitsin seuraavat henkilöt:

Eversti Arto Niemenkari aloitti ensimmäisenä rajavalvonta-asiantuntijana Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristössä<sup>22</sup> vuonna 1999, ja hän on perehtynyt erityisesti Schengen-kysymyksiin.

---

<sup>16</sup> Kiviniemi 2001, 69–72.

<sup>17</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, 71.

<sup>18</sup> Ks. liite 1.

<sup>19</sup> Hirsjärvi & Hurme 2011, 48.

<sup>20</sup> Kiviniemi 2001, 68.

<sup>21</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, 85.

<sup>22</sup> Neuvoston pääsihteeristö avustaa Eurooppa-neuvostoa ja Euroopan unionin neuvostoa.

Prikaatikenraali Ilkka Laitinen on toiminut muun muassa EU:n riskianalyysikeskuksen johtajana vuosina 2003–2005 sekä rajaturvallisuusvirasto Frontexin pääjohtajana sen perustamisesta saakka. Everstiluutnantti Matti Sarasmaa on, edellä mainittujen henkilöiden tavoin, toiminut Suomen pysyvän edustuston<sup>23</sup> rajavalvonta-asiantuntijana Brysselissä vuosina 2008–2010 ja hän toimii tällä hetkellä Rajavartiolaitoksen esikunnan kansainvälisen yksikön päällikön tehtävässä.

---

<sup>23</sup> Suomen pysyvä edustusto valmistelee Euroopan Unionin neuvoston päätöksiä Suomen hallituksen ohjeiden pohjalta, joten sillä on avainasema Suomen EU-politiikan toteuttamisessa.

## 2. SUOMEN RAJAVARTIOLAITOS KYLMÄN SODAN JÄLKEEN

Kylmän sodan aikana turvallisuus oli melko selkeästi määriteltävissä ja ymmärrettävissä, eikä Neuvostoliiton romahtaminen näyttänyt vielä 1980-luvun alkupuolella todennäköiseltä. Kansainvälispoliittinen tilanne alkoi kuitenkin muuttua nopeasti vuosikymmenen loppua kohden,<sup>24</sup> jolloin turvallisuuskuva hallitusta maailmanjärjestyksestä alkoi murtua. Kylmän sodan aikaisessa kahden eri blokin hallitsemassa maailmassa vallitsi kauhun tasapaino, joka syntyi suurvaltojen ydinaseiden pelotteen vaikutuksesta. Turvallisuuden käsite oli määrittynyt pitkälti tämän vastakkainasettelun perusteella. Kylmän sodan aikana puolueettoman Suomen ulkopoliittinen liikkumatila oli Neuvostoliiton ja YYA-sopimuksen vaikutuksesta hyvin rajoitettua, joten osallistuminen Euroopan integraatioprosessiin ei ollut käytännössä mahdollista.

Turvallisuuden toimintaympäristön muutoksen seurauksena maailma muuttui monimutkaisemmaksi ja vähemmän ennustettavaksi, sillä turvallisuusuhka ei ollut enää samalla tavalla nimettävissä kuin ennen. Samalla muutos on haastanut turvallisuusorganisaatiot kehittymään ja sopeutumaan uuteen turvallisuusympäristöön. Seuraavaksi kuvataan sitä, miten sotilaallisen turvallisuusulottuvuuden heikentyminen ja uusien uhkien nouseminen näkyi Suomen Rajavartiolaitoksen toiminnassa ja tehtävissä.

Vuonna 1989 rautaesirippu repesi Unkarin ja Itävallan rajalla ja muutama kuukausi sen jälkeen Berliinin muuri murtui. Entisten kommunististen maiden rajojen avautuminen herätti pelkoa Länsi-Euroopassa hallitsemattomasta maahanmuutosta, sillä idän ja lännen välille muodostuneen elintasoerojen kuilun ja matkustusvapauden uskottiin näkyvän myös kansalaisten käyttäytymisessä. Suomessa seurattiin tarkasti erityisesti Neuvostoliiton sekavaa tilannetta, sillä ei ollut varmaa mihin suuntaan naapurimaa tulisi kehittymään ja millaisia vaikutuksia sillä olisi Suomeen ja muihin lähialueisiin.

Suomen Kuvalehdessä kirjoitettiin vuoden 1989 lopulla otsikolla ”*Pakolaistulvaan ei ole varauduttu. Mitä me teemme jos Neuvostoliitto avaa itärajan?*”. Neuvostoliiton myötämielisemmän suhtautumisen matkustamiseen ja maasta muuttamiseen uskottiin johtavan siihen, että paremman elintason toivossa Suomeen olisi runsaasti tulijoita muutamien kuukausien tai vuosien sisällä. Viranomaisten ei kuitenkaan katsottu olevan varautuneita suuriin pakolaisvirtoihin, vaikka tilanne olisi pahimmillaan ollut Suomelle katastrofaalinen.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Toivonen 1998, 14–15.

<sup>25</sup> Suomen Kuvalehti 1989, 60–62.

Erityisesti Rajavartiolaitokselle 1990-luvun taitteen murrosvaihe oli haasteellinen, sillä ei ollut varmaa, pystyisikö naapuri epävakaisissa oloissa huolehtimaan rajoista ja säilyttämään rajarauhan. Rajavartiolaitoksen suhtautuminen uuteen tilanteeseen oli hyvin varauksellinen, vaikka sen toimintavalmius ei ollut ulospäin erityisen näkyvää. Suomessa ei ylipäätään haluttu viranomaisten toiminnalla provosoida jo epävakaita naapuria.<sup>26</sup> Rajavartiolaitoksessa tehtiin kuitenkin tilannearviointeja sen varalle, jos Neuvostoliiton hajoamiseen liittyen rajalla esiintyisi poikkeuksellista liikehdintää.<sup>27</sup> Rajavartiolaitoksen suunnittelussa äärimmäinen skenaario oli nimeltään ”hallitsematon pakolaisaalto”, joka olisi tarkoittanut 20 000–250 000 pakolaisen saapumista Suomeen melko lyhyessä ajassa. Laitisen mukaan suunnittelu oli kuitenkin käytännön esikuntatyötä, eikä siihen liittynyt mitään dramatiikkaa. Sen sijaan tällainen uudenlainen uhkakuva edisti osaltaan viranomaisyhteistyötä.<sup>28</sup>

Lopulta tilanteesta selvittiin hyvin, sillä Suomeen ei kohdistunut massiivista maahanmuuttoa tai elintasopakolaisuutta. Tämä oli kuitenkin yksi esimerkki siitä, kuinka rajojen vartioinnissa huomio siirtyi henkilöihin. Samalla turvallisuusympäristön muutos on edellyttänyt Suomen Rajavartiolaitokselta nopeaa sopeutumista. Niemenkari toteaa, että kylmän sodan päättymisen myötä tilanne muuttui niin totaalaisesti, että sen seurauksena Rajavartiolaitoksen tehtäviä jouduttiin miettimään uudestaan<sup>29</sup>.

Rajavartiolaitoksen organisaatio oli rakennettu kylmän sodan aikakautta varten, sen tehtävien painotus ja katse oli suunnattu vain yhteen suuntaan. Kaikki kysymykset, jotka liittyivät itärajaan, olivat äärimmäisen herkkiä 1990-luvun alkupuolella. Kylmän sodan päättymisen kuitenkin mahdollisti Rajavartiolaitoksen kehityksen, sillä silloin uusien tehtävien ja painotusten myötä organisaation kehittäminen lähti voimakkaasti liikkeelle. Tähän vaikutti luonnollisesti myös muut syyt kuin kylmän sodan päättymisen.<sup>30</sup> Usein myös 1980- ja 1990-lukujen taitteen murrosta pohdittaessa tulee helposti liioiteltua muutosten nopeutta.<sup>31</sup> Sarasmaa toteaa, että Neuvostoliiton hajoamisen ja kylmän sodan päättymisen jälkeen kului vuosia ennen kuin alkoi tapahtua ”mitään todellista muutosta”<sup>32</sup>.

Suomen rajoilla Neuvostoliiton hajoaminen ei aiheuttanut vastaavaa muutosta kuin Euroopan joillakin muilla rajoilla tapahtui, sillä Suomessa säilyi vanha raja ja naapurissa tutun oloinen

---

<sup>26</sup> Pohjonen 2009, 12–16; 23–29.

<sup>27</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>28</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>29</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>30</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>31</sup> Toivonen 1998, 15–16.

<sup>32</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

organisaatio ja rajaturvallisuusjärjestelmä.<sup>33</sup> Sen sijaan esimerkiksi Puolalla oli vuonna 1989 kolme rajanaapuria, mutta Neuvostoliiton hajottua niitä oli seitsemän. Ongelmallista oli erityisesti se, että Puolan rajavalvonnan infrastruktuuri oli rakennettu länsirajalle, eikä sen itärajalla ollut rajavalvonnan perusrakenteita.<sup>34</sup> Kylmän sodan päätyttyä Euroopassa syntyi uusia täysin rakentamattomia tai valvomattomia rajoja. Kun Baltian maat alkoivat rakentaa omia rajaturvallisuusjärjestelmiään, Suomi osallistui näiden maiden auttamiseen, jotta he saivat omat rajansa valvontaan.<sup>35</sup> Sarasmaa uskoo, että Rajavartiolaitoksen johto näki Baltian maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä ja myöhemmin eurooppalaisessa ulottuvuudessa selvän mahdollisuuden, joten siihen suhtauduttiin ennakkoluulottomasti. Suomalaisilla oli pitkä ja hyvä kokemus siitä, mitä rajojen valvonta ja vartiointi on, ja asioiden kulkuun vaikuttaminen edellytti mukanaoloa.<sup>36</sup>

Rajavartiolaitoksessa eurooppalaiseen ulottuvuuteen suhtauduttiin hyvin myönteisesti.<sup>37</sup> Suomi ja Suomen Rajavartiolaitos suuntasi toimintaansa koko 1990-luvun ajan yhä enemmän lähteen, mutta Venäjä oli edelleen kaikkein tärkein rajanaapuri.<sup>38</sup> Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen kansainväliset suhteet olivat hyvin tiukasti muodollisia ja vielä 1990-luvun puolivälissä oltiin hyvin varovaisia avauksissa muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin. Sitten pikkuhiljaa Suomi alkoi avautua lähteen ja kansainvälinen yhteistyö lähti liikkeelle ”pienin ja varovaisin askelin”<sup>39</sup>. Rajavartiolaitos oli yksi ensimmäisistä suomalaisista lainvalvontaviranomaisista, joka lähti aktiivisesti rakentamaan kansainvälistä ulottuvuutta ja kahdenvälisiä yhteistyösuhteita. Tämän seurauksena Rajavartiolaitoksen rooli kansallisista rajoista vastaavasta viranomaisesta alkoi laajentua yhä enemmän kansainväliselle puolelle.<sup>40</sup>

Kylmän sodan päättyminen ja sitä seurannut kansainvälinen ulottuvuus näkyi Suomen Rajavartiolaitoksessa ja sen tehtävissä Venäjä-yhteistyön laajenemisena. Lisäksi yhteistyö Baltian maihin kehittyi huomattavasti ja hieman myöhemmin myös Saksan ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden suuntaan. Muutos oli suuri verrattuna aikaisempaan tilanteeseen, jolloin ei ollut käytännössä muuta kuin Venäjä-yhteistyö ja joitakin kontakteja Ruotsin suuntaan. Rajavartiolaitos ei kuitenkaan toiminut omin päin kansainvälisissä asioissa, vaan sen toiminnan on aina täytynyt olla linjassa Suomen ulkopoliittikan kanssa.<sup>41</sup> Tätä tarkoitusta palveli ja palvelee yhä Rajavartiolaitoksen

---

<sup>33</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>34</sup> Riissanen 2009, 41.

<sup>35</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>36</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>37</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013; Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>38</sup> Pohjonen 2009, 61.

<sup>39</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>40</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>41</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

ja ulkoasianministeriön yhteistyön perustana vuodesta 1949 asti toiminut raja-asiaintoimikunta, jonka tehtävänä on raja-asioista vastaavien viranomaisten toiminnan koordinointi.<sup>42</sup>

Rajavartiolaitoksen toimintaympäristö on muuttunut viimeisen reilun kahdenkymmenen vuoden aikana enemmän kuin sen ensimmäisten 75 vuoden aikana.<sup>43</sup> Muutos on näkynyt Rajavartiolaitoksen roolin muuttumisena sotilaallisten tehtävien hoitajasta lainvalvontaviranomaiseksi ja sisäisen turvallisuuden takaajaksi. Tästä yksi keskeinen yksittäinen esimerkki oli passintarkastustehtävien siirtyminen poliisilta rajaviranomaisille 1990-luvun alkupuolella.<sup>44</sup> Sitä ennen rajavalvontatehtävissä oli korostunut niin maa- kuin merirajoilla valtakunnan alueen koskemattomuuteen liittyvät toimet hyvin pitkälti sotilaallisen eli ulkoisen turvallisuuden näkökulmasta. Rajavartiolaitos sai uuden tehtävän hoitaakseen haasteelliseen aikaan, sillä samaan aikaan paine rajanylitykseen Venäjältä kasvoi koko ajan.<sup>45</sup> Uudet tehtävät lisäsivät Rajavartiolaitoksen näkyvyyttä ja painoarvoa varmistaen edelleen sen asemaa yhtenä keskeisenä lainvalvonta- ja turvallisuusviranomaisena.<sup>46</sup>

Suomen Rajavartiolaitos on ollut mukana eurooppalaisessa rajaturvallisuuskehityksessä alusta lähtien. Perusta suomalaisen rajavalvonta-ajattelun ja osaamisen menestymiselle unionissa luotiin 1990-luvun aktiivisella yhteistyöllä niin Baltian maiden, Saksan kuin Venäjän suuntaan, josta kahdenvälisen suhteiden lisäksi esimerkkinä oli vuonna 1996 aloitettu Itämeri-yhteistyö. Euroopan unionin jäsenyyden myötä Suomen tiedettiin ennen pitkää liittyvän laajempaan eurooppalaiseen yhteistyöhön, Schengen-järjestelmään. Tähän muutokseen pyrittiin varautumaan hyvissä ajoin hankkimalla tietoa, luomalla yhteistyöverkostoja ja samalla tuomalla suomalaista rajavalvonta-ajattelua esille.

---

<sup>42</sup> Pohjonen 2009, 37.

<sup>43</sup> Pohjonen 2009, 193.

<sup>44</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013; Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>45</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013; Pohjonen 2009, 33.

<sup>46</sup> Pohjonen 2009, 123.

### 3. RAJOJEN SUOJELUSTA RAJATURVALLISUUTEEN

#### 3.1 Rajaturvallisuusyhteistyön taustaa

Yhteistyö Länsi-Euroopan maiden keskuudessa sisäisen turvallisuuden alalla oli vähäistä ennen kylmän sodan päättymistä. Terrorismin torjuntaa ja yhteisön poliisiyhteistyön yhteensovittamista varten perustetun *Terrorisme, Radicalisme et Violence Internationale (TREVI)* -foorumien luomista vuonna 1975 voidaan pitää eräänlaisena edelläkävijänä Euroopan unionin sittemmin laajentuneelle sisäisen turvallisuuden alan yhteistyölle. Toinen merkittävä askel yhteisyydessä otettiin kymmenen vuotta myöhemmin, kun Schengen-sopimus solmittiin.<sup>47</sup>

Keskustelu henkilöiden vapaan liikkuvuuden merkityksestä alkoi 1980-luvulla, mutta jäsenmaat olivat erimielisiä siitä, missä määrin rajatarkastuksia tulisi poistaa. Osa jäsenmaista halusi vapaan liikkuvuuden koskevan ainoastaan Euroopan yhteisön kansalaisia, mikä edellytti rajatarkastusten säilyttämistä kolmansien maiden kansalaisia ajatellen. Toiset jäsenvaltiot taas pyrkivät luomaan kaikkia koskevan liikkumisvapauden ja poistamaan kaikki rajatarkastukset. Ristiriitaisten näkemysten seurauksena Ranska, Saksa, Belgia, Luxemburg ja Alankomaat päättivät vuonna 1985 perustaa keskenään alueen ilman sisäisiä rajoja. Schengen-sopimus on nimetty sen luxemburgilaisen kylän mukaan, jossa ensimmäiset sopimukset allekirjoitettiin 14.6.1985. Vuonna 1990 hyväksytyn Schengen-yleissopimuksen astuttua voimaan vuonna 1995 sisäraajatarkastukset poistettiin allekirjoittajamaiden väliltä ja luotiin yhteinen Schengen-ulkoraja.<sup>48</sup> Schengenin soveltamisen aloittamista vuonna 1995 on pidetty olosuhteisiin nähden varsin rohkeana tekona, sillä keskinäinen luottamus rajavalvonnan alalla ei ollut tuolloin erityisen vahvalla pohjalla. Lisäksi Saksan yhdistyminen, Pariisin terrori-iskut sekä Neuvostoliiton hajoaminen ja siitä aiheutunut rajatilanteen muutos hidastivat sopimuksen aloittamista.<sup>49</sup>

Eurooppalaisilla arvoilla ja periaatteilla on oleellinen merkitys Euroopan unionin rajaturvallisuuden kehittämisessä. Vapaa liikkuvuus on toisaalta edellyttänyt sisäraajatarkastusten poistamista ja sujuvampaa rajaliikennettä, ja osaltaan taas myös keinoja turvata kansalaisia sen kielteisiltä seurauksilta. Käytännössä tämä tarkoittaa jatkuvaa tasapainoilua turvallisuuden sekä oikeuden ja vapauden välillä. Jos vapauksia korostetaan liikaa, sillä voi olla merkittäviä vaikutuksia turvallisuuteen, ja päinvastoin.

---

<sup>47</sup> Marsh & Rees 2012, 19–20.

<sup>48</sup> Euroopan unionin virallinen verkkosivu, Schengen-alue ja yhteistyö.

<sup>49</sup> Niemenkari 2003, 56.



Marraskuussa 1993 voimaan astunut Maastrichtin sopimus eli sopimus Euroopan unionista teki mahdolliseksi jäsenmaiden poliittisen yhdentymisen. Maastrichtin sopimuksella otettiin käyttöön uusi toimielinrakenne, joka muodostui kolmesta pilarista. Ensimmäinen pilari kattoi Euroopan yhteisöt, toinen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kolmas yhteistyön oikeus- ja sisäasioissa. Ensimmäisessä pilarissa päätöksenteko perustui yhteisömenetelmään, kun taas toisessa ja kolmannessa pilarissa hallitustenväliseen menettelyyn.

Unionissa alkoi vähitellen 1990-luvun alkupuolella valmistautuminen sen historian suurimpaan laajenemiseen, kun puolueettomat maat (Itävalta, Ruotsi ja Suomi) sekä entiset itäblokin maat (Bulgaria, Puola, Romania, Slovakia, Tšekki ja Unkari), kolme Neuvostoliittoon kuulunutta Baltian maata (Latvia, Liettua ja Viro), yksi entisen Jugoslavian maa (Slovenia) ja kaksi Välimeren maata (Kypros ja Malta) hakivat Euroopan unionin jäsenyyttä vuosien 1990–1996 välillä.<sup>50</sup> Euroopan unionin perustamisesta saakka Euroopan demokraattinen yhdentyminen on ollut yksi sen keskeisemmistä periaatteista, sillä unionin laajeneminen on koettu tärkeäksi välineeksi demokratian ja vakauden vahvistamisessa Euroopassa. Kylmän sodan päättymisen ja Neuvostoliiton romahtamisen loi niin puolueettomille maille kuin Keski- ja Itä-Euroopan entisille kommunistimaille mahdollisuuden hakea Euroopan unionin jäsenyyttä.

Tulevaisuuden laajentumisia ajatellen Kööpenhaminan huippukokouksessa vuonna 1993 Eurooppa-neuvosto määritteli ehdokasmaaksi ja unionin jäseneksi hyväksymisen ehdot eli niin sanotut Kööpenhaminan kriteerit. Maastrichtin sopimuksen mukaan Euroopan unionin jäsenyyttä voi hakea Euroopan valtio, joka noudattaa vapautta, demokratiaa, ihmisoikeuksia, perusvapauksia ja oikeusvaltioita koskevia periaatteita<sup>51</sup>. Näiden ehtojen lisäksi ehdokasmailla tulee olla toimiva markkinatalous ja niiden on pantava täytäntöön Euroopan unionin lainsäädäntö sekä kyettävä soveltamaan sitä käytännössä.

Euroopan unionin laajentuminen Itä-Euroopan maihin asetti haasteita unionin sisäiselle turvallisuudelle. Ensinnäkin kylmän sodan jälkeen maahanmuuttovirroissa tapahtui suunnanvaihdos, kun entisten kommunististen maiden matkustusrajoitukset poistettiin ja rajat avattiin.<sup>52</sup> Laittoman maahanmuuton ilmiötä vastaan yksittäisillä valtioilla oli ollut jo pitkään oma politiikkansa, mutta kansainvälisellä tasolla se oli uudempi ongelma.<sup>53</sup> Toinen vakava ongelma unionin sisäisen turvallisuuden kannalta oli rikollisuuden hälyttävä kasvu entisissä

---

<sup>50</sup> Fontaine 2010, 13.

<sup>51</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, 49. artikla.

<sup>52</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 79.

<sup>53</sup> Smith 2008, 206.

kommunistimaissa 1990-luvun alussa.<sup>54</sup> Laittoman maahanmuuton tavoin järjestäytynyt rikollisuus ei ollut uusi ilmiö Euroopassa, mutta ongelman kasvaminen lisäsi samalla siihen kohdistettavaa huomiota.<sup>55</sup> Järjestäytyneen rikollisuuden on katsottu erityisesti uhkaavan läntistä hyvinvointia. Tšekkoslovakiassa, Unkarissa ja Puolassa kommunistitalous ja totalitaarinen poliisivaltio oli piilotettu lähes läpäisemättömien rajojen taakse, joten vahvan sosiaalisen kontrollin ja poliisin alaisuudessa perinteiset järjestäytyneen rikollisuuden muodot olivat hyvin rajallisia. Kun rajat kylmän sodan päätyttyä avautuivat länteen, Itä-Euroopan maista tuli vähitellen osa globaalia toimintaa. Kommunismin romahdettua poliittiset muutokset ja sosiaalinen myllerrys näkyivät myös rikollisuuden lisääntymisenä 1990-luvun alussa.<sup>56</sup>

Euroopan unionin ensimmäinen laajeneminen kylmän sodan jälkeen tarkoitti unionin geopoliittista muutosta, kun puolueettomat maat Suomi, Ruotsi ja Itävalta liittyivät vuonna 1995 Euroopan unionin jäseniksi. Suomelle Euroopan unionin jäsenyyden hakeminen oli pitkälti turvallisuuspoliittinen valinta, joka oli mahdollista toteuttaa Neuvostoliiton romahdettua ja YYA-sopimuksen rauettua. Suomen jättäessä jäsenyyshakemuksen vuonna 1992, silloinen Euroopan yhteisö tarkoitti lähinnä yhteisiä sisämarkkinoita. Maastrichtin sopimuksen myötä poliittinen yhteistyö laajeni monilta osin, mutta rajavalvonta kuului kolmannen pilarin oikeus- ja sisäasioiden alaan, eikä jäsenmailla ollut yhtenäistettyä rajavalvontaa<sup>57</sup>. Euroopan unionin jäsenyyden myötä Suomen itäraja muodostui unionin pisin ulkoraja, ja vuonna 1996 allekirjoitetun Schengenin liittymissopimuksen myötä sen tiedettiin tulevaisuudessa olevan myös vapaan liikkuvuuden alueen ulkoraja.

Seuraavia laajentumisia ajatellen unionissa alettiin melko pian valmistella tarvittavia institutionaalisia muutoksia, joiden seurauksena toukokuussa 1999 tuli voimaan Amsterdamin sopimus. Siinä politiikat, jotka kuuluivat Maastrichtin sopimuksen oikeus- ja sisäasioihin jaettiin kolmeen osa-alueeseen, joita olivat vapaus (henkilöiden vapaa liikkuvuus, turvapaikka-asiat ja laillinen maahanmuutto), turvallisuus (sisä- että ulkoasiat, kuten terrorismi, rikollisuus, ihmiskauppa ja laiton maahanmuutto) ja oikeus (siviili- ja rikosasiat).

Amsterdamin sopimus tarkoitti merkittävää muutosta Euroopan unionin toimivallassa sisäisen turvallisuuden alalla. Sopimuksen myötä oikeus- ja sisäasiat, kuten turvapaikka-, raja- ja maahanmuuttopolitiikka muuttuivat yhä yhteisöllisemmiksi eli ensimmäiseen pilariin kuuluvaksi,

---

<sup>54</sup> Henderson 2005, 4.

<sup>55</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 66.

<sup>56</sup> Nožina 2005, 26–29.

<sup>57</sup> Niemenkari 2003, 81.

kun taas aiemmin ne olivat olleet luonteeltaan vahvasti hallitustenvälisiä kysymyksiä. Tämä muutos kohti yhteisöllisyyttä ei koskenut kuitenkaan kaikkia asioita oikeus- ja sisäasioiden toimialueella, sillä esimerkiksi yhteistyö rikosoikeudellisten asioiden parissa ja niiden liittäminen ensimmäiseen pilariin olisi ollut joidenkin jäsenmaiden kannalta liian keskeisiä kansallisen suvereniteetin näkökulmasta katsottuna.<sup>58</sup>

Amsterdamin sopimuksen nojalla Euroopan unioni hankki merkittävää oikeudellista pätevyyttä sisäisen turvallisuuden kysymyksissä.<sup>59</sup> Rajaturvallisuuden kannalta merkittävää oli erityisesti se, että Amsterdamin sopimuksen myötä Schengen-säännöstö liitettiin osaksi Euroopan unionia<sup>60</sup>. Liittyessään Euroopan unioniin maasta tulee Schengenin osalta täysivaltainen jäsen, mutta varsinainen soveltaminen eli sisärajatarkastusten poistaminen aloitetaan vasta erillisen arvioinnin ja Euroopan unionin neuvoston yksimielisen päätöksen jälkeen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hakijamaiden ei enää tarvitse erikseen allekirjoittaa Schengenin liittymissopimusta, koska Schengen on osa unionia. Tämä järjestely jättää puskurivaiheen unionin laajenemisen ja Schengenin soveltamisen välille,<sup>61</sup> eikä soveltamisen täysimääräiselle aloittamiselle ole säädettyä aikarajaa. Koska Schengenin säännöstö on sisällytetty unioniin, hakijavaltioiden on hyväksyttävä kyseinen säännöstö ja siihen perustuvat muut toimenpiteet kokonaisuudessaan. Kaikki Schengen-yhteistyöhön osallistuvat maat eivät kuitenkaan ole mukana Schengen-alueessa, sillä ne eivät joko halua luopua rajatarkastuksista tai ne eivät vielä täytä Schengenin säännöstön soveltamiseksi vaadittuja edellytyksiä<sup>62</sup>.

Schengen-järjestelmän Euroopan unioniin sisällyttäminen edellytti, että kullekin Schengenin säännöstöön kuuluvalla määräykselle ja päätökselle oli vahvistettava oikeusperusta ensimmäisen tai kolmannen pilarin puitteissa. Jos Schengenin säännöstön määräykselle ei voitu määritellä yhtä ainoaa oikeusperustaa, sen katsottiin kuuluvan kolmanteen pilariin. Näin luotiin monimutkainen järjestelmä, jossa Schengen-säännöstö pilkottiin unionin eri pilareiden välille<sup>63</sup>. Tällä oli suuri vaikutus rajavalvonnalle ja rajaturvallisuudelle, koska sen oikeusperusta määriteltiin kuuluvaksi ensimmäiseen pilariin, kun taas esimerkiksi rikosoikeudellinen yhteistyö jäi kolmanteen pilariin.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> Marsh & Rees 2012, 21.

<sup>59</sup> Rees 2008, 97.

<sup>60</sup> Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Tanska saivat luvan jättäytyä ulkopuolelle.

<sup>61</sup> Niemenkari 2003, 65.

<sup>62</sup> Euroopan unionin virallinen verkkosivu, Schengen-alue ja yhteistyö.

<sup>63</sup> Pilarijaon aiheuttamista ongelmista ks. esim. Monar 2006; Monar 2012; Pawlak 2009.

<sup>64</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

Myöhemmin Schengen-järjestelmän monimutkaisuutta lisäsi entisestään myös pohjoismainen passiunioni, jonka Suomi, Ruotsi, Tanska ja Norja olivat sopineet vuonna 1954<sup>65</sup>. Sen mukaisesti pohjoismaiden kansalaiset voivat liikkua Pohjoismaissa ilman passia ja oleskelulupaa. Suomen ja Ruotsin liittyessä Euroopan unioniin, oli tiedossa, että Norja ja Islanti jäisivät unionin ulkopuolelle. Tämän seurauksena pohjoismaisen passiunionin sisälle olisi muodostunut ulkoraja. Passiunionia ei kuitenkaan haluttu murtaa, joten tilanne ratkaistiin ottamalla Schengen-kumppanuusmaita.<sup>66</sup>

Euroopan unionin ulkopuolisten maiden osallistuminen Schengenin säännöstöön edellyttää, että kyseisten valtioiden ja unionin välillä tehdään henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeva sopimus. Tällaisia kumppanuusmaita ovat Islanti, Norja ja Liechtenstein, joiden osalta osallistumisesta on määrätty Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa ja Sveitsin osalta henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyssä sopimuksessa.<sup>67</sup> Lisäksi Yhdistynyt Kuningaskunta ja Irlanti osallistuvat Schengen säännösten osittaiseen soveltamiseen. Suomi ja muut Pohjoismaat aloittivat Schengen-säännösten soveltamisen yhtä aikaa maaliskuussa 2001, ja näin passiunioni voitiin säilyttää sellaisenaan.

Schengen-järjestelmän myötä jäsenmaat jakavat haavoittuvuuden sisäisen turvallisuuden kysymyksissä, mutta samalla se myös kannustaa niitä toimenpiteisiin rajaturvallisuuteen liittyvissä asioissa. Pelko laittoman maahantulon ja rikollisuuden lisääntymisestä rajatarkastusten poistuttua sisärajoilta ja vapaan liikkuvuuden myötä on kasvanut.<sup>68</sup> Schengen-alueen tarjoamia vapauksia voivat käyttää väärin esimerkiksi järjestäytyneet rikolliset, jotka harjoittavat huume- ja ihmiskauppaa tai terrorismia. Lisäksi Euroopan unionin alueelle pyrkii yhä enemmän sotaa, vainoa tai luonnonkatastrofeja pakenevia ihmisiä, jotka etsivät parempaa tulevaisuutta.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Islanti liittyi passiunioniin vuonna 1955.

<sup>66</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>67</sup> Euroopan unionin virallinen verkkosivu, Schengen-alue ja yhteistyö.

<sup>68</sup> Marsh & Rees 2012, 20.

<sup>69</sup> Ruonala 2011, 112.

### 3.2 Tampereella luodaan tärkeät suuntaviivat

Eurooppa-neuvosto piti Suomen ensimmäisellä EU-puheenjohtajakaudella 15.–16. lokakuuta 1999 Tampereella erityiskokouksen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomisesta Euroopan unioniin. Se oli ensimmäinen unionin oikeus- ja sisäasioihin keskittynyt huippukokous, ja sitä on pidetty merkittävänä edistysaskeleena Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden kehityksessä. Eurooppa-neuvoston tehtävänä on antaa yleiset poliittiset suuntaviivat unionin kehitykselle, ja näin olleen nimenomaan Tampereen kokous on muodostanut perustan myöhemmälle rajaturvallisuusyhteistyön syvenemiselle.

Suomen ensimmäinen puheenjohtajakausi tuli melko nopeasti Euroopan unionin jäseneksi liittymisen jälkeen. Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen kannalta oleellista oli se, että Tampereen kokouksen valmisteluissa raja-asiat tulivat ensimmäistä kertaa hyvin voimakkaasti esille. Suomen Rajavartiolaitos oli jo ennen puheenjohtajakautta valmistautunut rakentamalla yhteistyöverkoston ja tuomalla aktiivisesti esiin suomalaista näkemystä rajaturvallisuudesta, joka vastasi pitkälti schengeniläistä ajattelua. Puheenjohtajakauden ajoitus oli sinällään hyvä, koska Schengen oli juuri ennen sen alkua integroitu osaksi unionia. Näin ollen Euroopan unionissa oli nyt ensimmäistä kertaa rajaturvallisuuteen liittyvää lakipohjaa. Schengenin perusidean sisäistäminen oli kuitenkin vielä Euroopan unionissa alkutekijöissään, mistä aiheutui riskejä rajaturvallisuusyhteistyön kehittämiseksi.<sup>70</sup>

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen asteittainen luominen otettiin Euroopan unionin tavoitteeksi Amsterdamin sopimuksella. Alueen perustamisen lähtökohtana oli henkilöiden, tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuminen unionin alueella, ja osaltaan tarve kontrolloida siitä aiheutuvia kielteisiä seurauksia<sup>71</sup>. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta on pidetty yhtenä kunnianhimoisimmista ja kekseliäimmistä sopimusperusteisista poliittisista projekteista Euroopan unionissa. Samalla Euroopan unionin kasvava rooli sisäisen turvallisuuden tuottajana on nostanut esille tärkeitä kysymyksiä unionin luonteesta, sillä politiikan osa-alueena se on perinteisesti yhdistetty kansalliseen suvereniteettiin.<sup>72</sup>

Tampereella laajentuvan unionin rajaturvallisuuden kannalta tärkeä ja keskeinen linjaus oli se, että unionin tulevien ulkorajojen valvonnasta huolehtivat koulutetut ja asiaan erikoistuneet ammattilaiset<sup>73</sup>. Tämä päätös oli suunnattu erityisesti hakijamaille, sillä suurimmassa osassa

<sup>70</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013; Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>71</sup> Erikkilä & Tiilikainen 2012, 53.

<sup>72</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 165–166.

<sup>73</sup> Eurooppa-neuvosto 15.–16.10.1999. Puheenjohtajan päätelmät, 25.

hakijamaita rajatarkastukset olivat olleet pitkälti asevoimien vastuulla. Schengen-järjestelmän ulkorajavalvonta taas perustuu erityisesti organisoituihin ja koulutettuihin rajavartijoiden yksiköihin, jotka toimivat sisä- tai oikeusministeriöiden alaisuudessa. Vaikka suurin osa hakijamaista oli siirtynyt kohti ammattimaista ei-sotilaallista rajavartiointia, henkilöstöpulan ja riittämättömän harjoittelun ja välineongelmien seurauksena ne pitivät edelleen joitakin elementtejä vanhasta sotilaallisesta rajavartiointijärjestelmästä voimassa. Käytännössä tämä tarkoitti sotilaiden tai poliisin käyttämistä väliaikaisesti rajavartiointissa.<sup>74</sup> Laitinen huomauttaa, että tässä Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmässä on erityinen kytkeä rautaesiripun murtumiseen ja Neuvostoliiton ja Varsovan liiton hajoamiseen. Periaatteet siviiliviranomaisesta ja ammattilaisorganisaatiosta tähtäsivät siihen, että Euroopan unionin ulkorajoilla eivät olisi armeijat vastakkain. Euroopan unionin poliittinen tavoite oli demilitarisoida rajavalvontatehtäviä lainvalvontapuolelle.<sup>75</sup>

Schengenin säännösten liittäminen osaksi Euroopan unionia vahvisti samalla yhteyden vapaan liikkuvuuden periaatteen ja ylimääräisten turvatoimien tarpeellisuuden välillä. Laiton maahanmuutto vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle yhdistyi uhkaan siitä, että rajat ylittävien rikollisjengien toiminta leviäisi unionin alueelle.<sup>76</sup> Euroopan unionin laajentumisen myötä rajojen uskottiin muuttuvan yhä huokoisemmiksi. Vapaampi liikkuvuus länteen tarkoitti Itä-Euroopan maille sitä, että heidän tulisi jatkossa pystyä paremmin hallitsemaan väestöliikkeitä idästä. Euroopan unionin harjoittamalla rajapolitiikalla on ollut merkittäviä turvallisuusvaikutuksia Itä-Euroopalle, sillä entisillä Varsovan liiton mailla ei ollut varsinaista maahanmuuttopolitiikkaa. Rajavalvonnan pääpaino oli ollut enemmänkin kansalaisten maastamuuton estämisessä ja sääntelemisessä, joten rajavartijoiden oli omaksuttava se, että mieluummin pitävät ulkomaalaiset ulkopuolella kuin omat kansalaisensa rajojensa sisällä.<sup>77</sup>

Tampereella Eurooppa-neuvosto korosti erityisesti tarvetta muuttovirtojen kokonaisvaltaisempaan ja tehokkaampaan hallintaan. Tavoitteeksi asetettiin siirtyminen pidemmällä aikavälillä kohti unionin yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa.<sup>78</sup> Erityisesti laittomasta maahanmuutosta oli muodostunut ongelma Euroopan unionille, sillä se koettelee valtioiden kykyä turvata rajojaan ja säännellä ihmisjoukkojen maahantuloa. Lisäksi se on sotkuinen vyyhti, jossa on osallisena eri kategorioihin jaoteltavia maahanmuuttajia. Osa on kausittaisia taloudellisia maahanmuuttajia, mutta

---

<sup>74</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 139–140.

<sup>75</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>76</sup> Marsh & Rees 2012, 22.

<sup>77</sup> Grabbe 2000, 527–529.

<sup>78</sup> Eurooppa-neuvosto 15.–16.10.1999. Puheenjohtajan päätelmät, 13 ja 22.

osa jää pidemmäksi aikaa. Oman ryhmän muodostavat ne, jotka ovat paenneet kotimaassaan kohtaamaansa vainoa tai konfliktia ja ovat siten oikeutettuja turvapaikkaan. Ongelmana unionin puolella oli kuitenkin se, että jäsenmaiden kriteerit turvapaikan myöntämiseen vaihtelivat, joten toisesta maasta sai turvapaikan helpommin kuin jostain toisesta.<sup>79</sup>

Laittomalle maahanmuutolle on olemassa erilaisia veto- ja työntötekijöitä (*push and pull factors*), jotka ovat osaltaan kasvattaneet ihmisvirtoja. Työntötekijät kattavat muun muassa etniset konfliktit ja vähemmistöjen vainot. Pääasiallinen vetotekijä taas on laajentuva elintasokuilu ja syntyvyudessa ilmenevät erot Euroopan ja sen naapurialueiden välillä. Kyky ylittää kansainvälisiä rajoja suhteellisen helposti on kannustanut taloudellisia maahanmuuttajia yrittämään unionin ulkorajan läpäisemistä. Päästessään Euroopan unionin alueelle, he voivat liikkua sen jäsenmaan alueelle, jonka näkevät tarjoavan eniten taloudellisia mahdollisuuksia.<sup>80</sup>

Tampereella laitton maahanmuuton ongelmaa ei pyritty kuitenkaan ratkaisemaan vain kehittämällä unionin yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa, vaan myös edistämällä ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa. Eurooppa-neuvosto totesi, että yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä tulisi ottaa huomioon tarve ulkorajojen yhdenmukaiseen valvontaan<sup>81</sup> laitton maahanmuuton torjumiseksi. Rajaturvallisuusyhteistyön nopeaan kehittymiseen vaikutti voimakkaasti tarve tehostaa ja selkiinnyttää Euroopan unionin rajavalvontasäännöstöä ennen vuoden 2004 laajentumista<sup>82</sup>, sillä jäsenmaat ymmärsivät, että uusien jäsenmaiden valmiudet huolehtia rajavalvonnasta eivät ehkä kaikilta osin tulisi vastaamaan Schengenin vaatimuksia.

Tampereen Eurooppa-neuvosto kehotti myös jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisia tekemään tiiviimpää yhteistyötä.<sup>83</sup> Ajatus operatiivisen yhteistyön käynnistämisestä oli esillä jo Tampereen ohjelman valmisteluiden aikaan, jolloin Suomessa mietittiin sopivaa aloitetta. Ideana oli muodostaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden rajapäälliköiden foorumi eli niin sanottu ulkorajafoorumi, josta toiminta aikanaan lähtisi laajenemaan. Suomi markkinoi ajatusta ulkorajafoorumista aktiivisesti, ja se sai jonkun verran tukea muilta jäsenmailta. Operatiivisen yhteistyön aloittaminen tuntui

---

<sup>79</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 77–78.

<sup>80</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 64.

<sup>81</sup> Eurooppa-neuvosto 15.–16.10.1999. Puheenjohtajan päätelmät, 3.

<sup>82</sup> Niemenkari 2003, 2.

<sup>83</sup> Eurooppa-neuvosto 15.–16.10.1999. Puheenjohtajan päätelmät, 24.

jäsenmaista kuitenkin liian suurelta askeleelta, sillä Schengen-järjestelmä oli juuri integroitu Euroopan unioniin, ja ulkorajafoorumi jäi siten toteutumatta.<sup>84</sup>

Suomen ensimmäinen EU-puheenjohtajuuskausi heti Schengenin unioniin liittämisen jälkeen mahdollisti kuitenkin sen, että suomalaiset raja-asiantuntijat saivat tuotua unioniin melko kokonaisvaltaisen näkemyksen siitä, mitä rajaturvallisuus Euroopan unionissa Schengenin myötä voisi olla. Niemenkari näkee, että tällä tavalla suomalaiset osallistuivat siihen kehitystyöhön, minkä perustalle Euroopan unionissa komissio alkoi rakentaa omaa näkemystään rajaturvallisuudesta.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>85</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.



### 3.3 Rajaturvallisuusuhkia ei torjuta vain rajalla

Tampereella jäsenmaat hyväksyivät yleisesti näkökulman, jonka mukaan unionin ulkosuhteilla on tärkeä rooli vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumisessa. Euroopan unionin ulkosuhteita tulisi hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti sisäisen turvallisuuden tavoitteiden saavuttamiseen.<sup>86</sup> Oikeus- ja sisäasioiden merkityksen nopeaa kasvua voidaan selittää tietoisuuden lisääntymisellä siitä, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kysymykset ovat yhä enemmän linkittyneitä toisiinsa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että voidakseen taata turvallisuuden omalla alueellaan, Euroopan unionin täytyy myös perehtyä turvallisuusongelmien perimmäisiin syihin unionin ulkopuolella.<sup>87</sup>

Tampereella Eurooppa-neuvosto päätti, että unionin oikeus- ja sisäasioiden ulkoista toimintaa varten tulisi määritellä selkeät painopistealueet, toimintatavoitteet ja menettelyt.<sup>88</sup> Euroopan unionissa on pyritty parantamaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen sisäistä turvallisuutta sitouttamalla naapurimaat huolehtimaan turvallisuudesta omalla alueellaan. Tämän seurauksena Eurooppa-neuvosto hyväksyi Feirassa kesäkuussa 2000 ohjelman, jonka avulla oli tarkoitus kehittää edelleen oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioihin liittyvien politiikkojen ulkoista ulottuvuutta. Näin ollen oikeus- ja sisäasiat ovat yhä enemmän esillä Euroopan unionin ja kolmansien maiden välisissä suhteissa<sup>89</sup>.

Euroopan unionin laajentuminen ja rajojen heikentyminen on johtanut siihen, että unioni on yhä alttiimpi naapurimaiden kautta tuleville turvallisuusongelmille. Sen seurauksena unionissa on havahduttu siihen, että ulkoisella ulottuvuudella on oleellinen merkitys sisäisen turvallisuuden asioihin.<sup>90</sup> Näin ollen Euroopan unionissa politiikkaa ja toimia, jotka kehitettiin alun perin sisäisen turvallisuuden lähtökohdista, on sittemmin ryhdytty kohdentamaan ulkoista ulottuvuutta ajatellen, ja päinvastoin. Kylmän sodan aikainen turvallisuusympäristö on muuttunut, ja uhkat ovat yhä näkymättömämpiä, monimuotoisempia ja sirpaleisempia.<sup>91</sup> Samalla myös Euroopan kohtaamat turvallisuushaasteet ovat muuttuneet, vaikka tosin myös perinteiset turvallisuusuhkat ovat edelleen olemassa. Euroopan unionissa on pyritty vastaamaan tähän muutokseen kehittämällä eri välineitä, joiden avulla turvallisuuteen liittyviä tavoitteita voitaisiin paremmin saavuttaa.<sup>92</sup>

---

<sup>86</sup> Eurooppa-neuvosto 15.–16.10.1999. Puheenjohtajan päätelmät, 59–61.

<sup>87</sup> Pawlak 2009, 33.

<sup>88</sup> Eurooppa-neuvosto 15.–16.10.1999. Puheenjohtajan päätelmät, 61.

<sup>89</sup> Smith 2008, 204.

<sup>90</sup> Marsh & Rees 2012, 19.

<sup>91</sup> Weiss & Dalferth 2009, 269.

<sup>92</sup> Marsh & Rees 2012, 161.

Naapurimaiden ja kolmansien maiden kanssa tehtävällä rajaturvallisuusyhteistyöllä pyritään ennaltaehkäisemään ja vähentämään ulkorajoille mahdollisesti kohdistuvaa painetta. Erilaisten rajaturvallisuuteen liittyvien operaatioiden avulla kehitetään kolmansien maiden rajaturvallisuusjärjestelmiä, mutta samalla näihin maihin viedään myös Euroopan unionin arvoja.<sup>93</sup> Näin ehdokasvaltiot ovat aiempaa valmiimpia, kun ne valmistautuvat liittymään unioniin. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoisen ulottuvuuden kehittämisen on ollut viime vuosina tätä kautta korostunut merkitys rajaturvallisuuteen.<sup>94</sup>

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan hämärtyessä perinteinen jako ulko- ja sisäpolitiikan välillä on entistä häilyvämpi.<sup>95</sup> Oikeus- ja sisäasioiden ulkoisesta ulottuvuudesta on muodostunut eräänlainen ulkopoliittinen ala, jolla on omat tavoitteet, painopisteet ja välineet. Tämän vuoksi ulkoista ulottuvuutta ei yleisesti koeta erillisenä osana oikeus- ja sisäasioita, vaan enemmänkin yhtenä osana Euroopan unionin ulkoisia toimia.<sup>96</sup> Euroopan unionin poliittista tarvetta vahvistaa yhteistyötä joidenkin kolmansien maiden kanssa voidaan toteuttaa eri politiikan alojen, kuten oikeus- ja sisäasioissa rajaturvallisuuden osa-alueen, kautta. Oikeus- ja sisäasioiden ulkoisen ulottuvuuden tulee kuitenkin olla linjassa unionin ulkosuhdepoliittian kanssa.<sup>97</sup>

Euroopan unionissa sitouttaminen ulkomailla on koettu välttämättömäksi keinoksi ylläpitää korkean tason sisäistä turvallisuutta, niin rajoilla kuin niiden sisäpuolella. Unionin ulkosuhteiden verkko ja ulkopoliittinen kyky on nähty keinona torjua sisäisen turvallisuuden ongelmia niiden alkuperämaissa ja parantaa vaikutusvaltaa kolmansiin maihin, jotka on tunnettu lähtö- tai kauttakulkumaana.<sup>98</sup> Kolmansien maiden ei ole kannattavaa kieltäytyä yhteistyöstä, sillä niiden riittämätön osallistuminen yhteistyöhön esimerkiksi terrorismin vastaisessa taistelussa tai laittoman maahanmuuton torjumisessa saattaa vaikeuttaa suhteiden syventämistä unioniin ja siten heikentää niiden mahdollisuuksia saada tukea Euroopan unionilta.<sup>99</sup>

Yksi esimerkki oikeus- ja sisäasioiden ulkoisesta ulottuvuudesta on unionin laittoman maahanmuuton vastainen toiminta, sillä laitton maahanmuutto voidaan nähdä sekä sisä- että ulkopoliittian kysymyksenä. Euroopan unionissa ja sen naapurimaissa oleskelee miljoonia henkilöitä laittomasti. Suurin yksittäinen laittoman maahanmuuton reitti kulkee kansainvälisten lentokenttien kautta, ja tällä hetkellä suurimmalla osalla laittomasti EU:n alueella oleskelevista on

---

<sup>93</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>94</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>95</sup> Lavenex & Wichmann 2009, 98.

<sup>96</sup> Pawlak 2009, 32.

<sup>97</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>98</sup> Trauner 2011, 10.

<sup>99</sup> Eurooppa-neuvosto 21.–22.6.2002. Puheenjohtajan päätelmät, 35.

saapuessaan ollut tarvittavat ja asianmukaiset matkustusasiakirjat, mutta he ovat jääneet maahan viisumin ylityssä<sup>100</sup>. Vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä ongelmia, kuten laitonta maahanmuuttoa ja rajat ylittävää rikollisuutta käsitellään usein julkisessa keskustelussa vahvasti toisiinsa sidoksissa olevina ilmiöinä, vaikka todellisuudessa laitton maahanmuutto ei välttämättä ole missään yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen.<sup>101</sup> Laiton maassaolo saattaa kuitenkin johtaa laittomaan työskentelyyn tai rikolliseen toimintaan. Järjestäytynyt rikollisuus on nähnyt myös yhä enemmän mahdollisuuksia hyötyä laittomasta maahanmuutosta ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan muodoissa.

Ulkopolitiikan tavoitteena taistelu kansainvälistä rikollisuutta vastaan ei noussut ensimmäisenä Euroopan unionin piiristä, vaan muut kansainväliset toimijat ja jäsenvaltiot olivat jo pitkään ennen sitä toimineet tällä alueella ennen Euroopan unionia. Erityisesti unionin alueen ulkopuolisilla tapahtumilla on ollut olennainen vaikutus siihen, että jäsenmaat aloittivat yhteistyön oikeus- ja sisäasioiden ulkoisella ulottuvuudella. Kommunismin romahtaminen Itä-Euroopassa, vuoden 2001 terroristi-iskut ja turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien määrän huomattava kasvu ovat tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet käsitykseen siitä, että Euroopan turvallisuudesta on huolehdittava yhteistyössä unionin tasolla. Voidaan sanoa, että rikollisuudesta on tullut turvallisuusuhka.<sup>102</sup>

Perinteisen turvallisuuskäsityksen mukaan turvallisuus on ymmärretty valtion ja sen suvereniteetin ja selviytymisen kautta, jota uhkaa sotilaallinen isku toisten valtioiden toimesta. Kylmän sodan jälkeen sotilaalliset turvallisuushaasteet eivät ole kuitenkaan kadonneet kokonaan, mutta sotilaallisten ja alueellisten uhkien todennäköisyys ei ole enää yhtä ilmeinen valtioiden ja suurvaltojen välillä. Sen sijaan uhat nousevat yhä enemmän henkilöistä, joita on paljon vaikeampi hallita kansainvälisen turvallisuuden kehyksessä, kuin valtion sääntelemiä toimia<sup>103</sup>. Kylmän sodan aikana jännite idän ja lännen välillä näkyi kahtia jaetussa Euroopassa, kun rautaesirippu erotti kaksi ideologista järjestelmää toisistaan vuosikymmenien ajan. Tiukasti vartioitujen rajojen avautumisen pelättiin aiheuttavan massapakolaisuutta länteen ja samalla rikollisuuden leviäminen olisi esteettömämpää.

Järjestäytynyt rikollisuus ja laitton maahanmuutto edustavat luonnollisesti erilaisia turvallisuusuhkia kuin sotilaallinen uhka. Laitton maahanmuutto ja järjestäytynyt rikollisuus eivät ole järjestettyjä valtioiden toimesta, eivätkä ne pyri vaarantamaan valtioiden olemassaoloa. Sen sijaan ne pyrkivät

---

<sup>100</sup> Frontexin kotisivu, migratory routes.

<sup>101</sup> Grabbe 2000, 520.

<sup>102</sup> Smith 2008, 229.

<sup>103</sup> Grabbe 2000, 520.

hyötymään valtioista, jotka ovat vakaita ja vauraita. Järjestäytynyt rikollisuus perustuu erityisesti hyötymistarkoitukseen, kun taas laitton maahanmuutto, ellei se ole osa rikollista toimintaa, on luonteeltaan satunnaista ja epäorganisoitua. Ne muodostavat hajanaisia ja määrittelemättömiä ongelmia yhteisöille niiden salamyhkäisen luonteen ansiosta.<sup>104</sup>

Rajaturvallisuusuhkia ei voida torjua vain rajalla, vaan uhkiin tulee pyrkiä vastaamaan jo siellä, missä niiden alkuperä on. Tätä ajatellen saksalaiset esittivät 1990-luvulla eurooppalaisittain uudenlaisen strategisen mallin, jossa ensimmäisenä portaana olivat laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkumatat, toisena varsinaiset ulkorajat ja kolmantena Schengen-valtioiden sisäiset toimenpiteet. Suomalaisille malli oli tuttu, sillä samantyylistä lähestymistapaa oli toteutettu Suomessa vuodesta 1993 lähtien. Mallista jalostui vuoden 1998 Schengenin toimeenpanevan komitean julistuksen ja suomalaisten ehdotusten ja tarkennusten perusteella nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä.<sup>105</sup>

Neljän toimintatason rajaturvallisuusjärjestelmä perustuu toimintaan unionin ulkopuolella eli kolmansissa maissa, kansainväliseen yhteistyöhön, ulkorajavalvontaan ja toimenpiteisiin unionin sisällä. Rajaturvallisuusmalli on tärkeä väline sisäisen turvallisuuden säilyttämiseksi ja erityisesti laittoman maahantulon estämiseksi.<sup>106</sup> Euroopan unionin rajaturvallisuusmalli on esimerkki siitä, miten rajaturvallisuus ja rajavalvonta ovat kehittyneet kylmän sodan aikaisesta rajojen suojelusta. Järjestelmän ydin on edelleen perinteinen rajavalvonta, mutta käytännössä koko maan voidaan katsoa olevan eräänlaista rajavyöhykettä viranomaisten valvonnan ulottuessa sisämaahan saakka.<sup>107</sup>

---

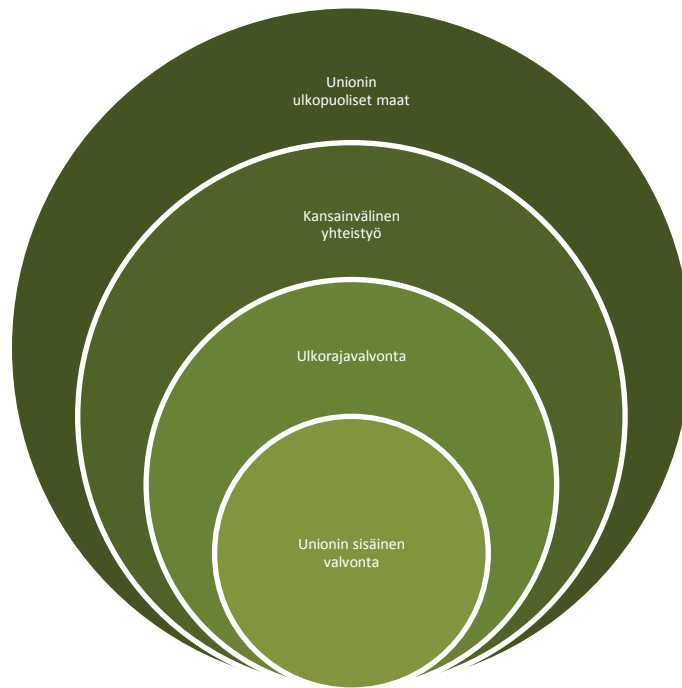
<sup>104</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 51.

<sup>105</sup> Pohjonen 2009, 83.

<sup>106</sup> Schengen-luettelo 2002, 11.

<sup>107</sup> Niemenkari 2003, 37.

*Kuvio 1. Eurooppalainen rajaturvallisuusmalli.*



Nelitasoinen rajaturvallisuusmalli kuvaa sitä, että maantieteellisesti rajaturvallisuuskysymykset eivät välttämättä sijoitu rajoille tai raja-alueelle. Rikollisuutta ja muuttoliikkeiden aiheuttamia ongelmia pyritään tämän mallin avulla torjumaan jo ennen kuin ne saapuvat rajalle. Rajoista on tullut moniulotteisempia, kun sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden hämärtyminen myötä myös fyysiset rajat ovat hämärtyneet. Nelitasoinen rajaturvallisuusmalli on muodostunut keskeiseksi välineeksi Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden parantamisessa.

Kerran päästyään Schengen-alueelle, henkilöt voivat liikkua vapaasti ilman rajatarkastuksia, joten alueelle pääsyn tulee olla tarkasti kontrolloitua. Rajavalvonta on koettu Euroopan unionissa ensimmäiseksi puolustuslinjaksi taistelussa epävakautta ja sen seurauksia, kuten pakolaisaaltoja ja rikollisuutta, vastaan. Tämä tarkoittaa sitä, että ero puolustuksen, turvallisuuden ja sisäasioiden välillä on hämärtynyt. Samalla rajojen tehtävät ja luonne ovat muuttuneet, sillä ne eivät enää ole pääasiassa estääkseen sotilaallista hyökkäystä. Tehokas rajapolitiikka edellyttää yhteistyötä, sillä rajoja ei voida valvoa vain toiselta puolelta.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Grabbe 2000, 520–527; 534.

## 4. KOHTI ULKORAJOJEN YHDENNETTYÄ VALVONTAA

### 4.1 Tavoitteena Euroopan rajavartiolaitos?

Yksi suurimmista tekijöistä Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden kehittymiseen, ja siten myös rajaturvallisuuden kehittymiseen, oli syyskuun 11. päivän 2001 terrori-iskut Yhdysvalloissa. Sen seurauksena Euroopan unionin operatiivinen yhteistyö ja asiat, joista aikaisemmin oli keskusteltu, lähtivät varsinaisesti liikkeelle. Eurooppa-neuvosto kokoontui ylimääräiseen kokoukseen<sup>109</sup> 21. päivä syyskuuta Brysselissä keskustelemaan, miten Euroopan unionin pitäisi toimia uudessa tilanteessa. Suomen vastaus unionin rajavalvonnan kehittämiseksi oli edelleen idea rajapäälliköiden muodostamasta foorumista, jonka pääministeri Paavo Lipponen esitteli Eurooppa-neuvoston kokouksessa ja rajavalvonnan operatiivisen yhteistyön aloittamiselle oli nyt otollisempi aika.<sup>110</sup>

Euroopan unionin tarve ulkorajojen yhdenmukaiseen valvontaan ja jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten väliseen tiiviimpään yhteistyöhön oli ollut jo esillä Tampereella pari vuotta aikaisemmin. Laekenissa 14.–15. joulukuuta 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto saavutti kompromissin ulkorajavalvontaan liittyvän yhteistyön suhteen. Unionin ulkorajojen paremman valvonnan katsottiin olevan tarpeellista, jotta terrorismia, laittomaan maahanmuuttoon liittyviä verkostoja ja ihmiskauppaa pystyttäisiin tulevaisuudessa torjumaan entistä tehokkaammin. Eurooppa-neuvosto pyysi neuvostoa ja komissiota ”määrittelemään ulkorajojen valvonnasta vastaavien yksiköiden väliset yhteistyömekanismit ja selvittämään ulkorajojen yhteisen valvontamekanismin tai yhteisten valvontayksiköiden perustamisen edellytyksiä”<sup>111</sup>.

Tämän päätelmän perusteella aloitettiin kaksi projektia, jotka olivat Italian johtama ”*Feasibility study for the setting up of a European Border Police*” ja Itävallan johtama ”*Police and Border Security workshop*”. Ensin mainitun toteutettavuustutkimuksen avulla pyrittiin selvittämään Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti ulkorajojen yhteisen valvontamekanismin tai yhteisen valvontayksiköiden perustamisen edellytyksiä. Itävallan johdolla vuosina 2001–2002 toteutetun projektin tehtävänä taas oli määritellä ulkorajojen valvonnasta vastaavien yksiköiden välisiä yhteistyömekanismeja eli mahdollisuuksia lisätä rajavalvonnasta vastaavien viranomaisten operatiivista yhteistyötä.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Eurooppa-neuvosto kokoontuu lähtökohtaisesti neljä kertaa vuodessa, mutta poikkeuksellisissa olosuhteissa se voi pitää ylimääräisen kokouksen.

<sup>110</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013. Ks. myös Grabbe 2005, 154.

<sup>111</sup> Eurooppa-neuvosto 14.–15.12.2001. Puheenjohtajan päätelmät, 42.

<sup>112</sup> Niemenkari 2003, 15.

Italian johdolla Belgia, Ranska, Saksa ja Espanja lähti toteuttamaan komission tukemana toteutettavuustutkimusta eurooppalaisen rajapoliisin (*European Border Police*) perustamisesta. Useat jäsenmaat tukivat ideaa yhteisen eurooppalaisen ulkorajojen turvaamiseen keskittyneen toimijan kehittämisestä, sillä sen uskottiin edistävän poliittista integraatiota. Lisäksi tällainen kehitys mahdollistaisi ulkorajojen valvonnasta aiheutuvan taakan jakamista tasaisemmin jäsenmaiden kesken.<sup>113</sup> Kylmän sodan jälkeen rajavalvonnan painopiste oli vahvasti Itä-Euroopassa, mutta laittoman maahanmuuton kasvaessa Balkanilla ja Välimeren alueella, se on siirtynyt Etelä-Euroopan rajoille.

Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan ulkorajojen yhdenmukainen valvonta edistää unionin turvallisuutta. Komissio antoi Laekenin puheenjohtajan päätelmien seurauksena toukokuussa 2002 neuvostolle ja Euroopan parlamentille tiedonannon ”*Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa*”, joka käsitteli ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan kehittämistä. Euroopan unionin sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uusien haasteiden vuoksi komissio ehdotti, että unionissa olisi harkittava ulkorajojen valvonnan ottamista ensisijaiseksi painopistealueeksi.<sup>114</sup> Tiedonannossa esitettiin ensimmäistä kertaa ”ulkorajojen turvallisuuden”-määritelmä mahdollisimman laajassa mielessä, Euroopan unionin ulkorajojen sotilaallista puolustamista lukuun ottamatta.<sup>115</sup>

Tiedonannossa tuotiin esille myös Euroopan unionin ulkorajojen rooli yhteisen sisäisen turvallisuuden identiteetin muodostumiselle. Komission mukaan, ulkorajojen valvonnassa tarvittiin selkeästi vahvistettu yhteinen näkemys ja yhteinen politiikka. Yhteisen näkemyksen puuttumisesta saattaisi aiheutua merkittäviä poliittisia ja strategisia riskejä, jotka voisivat vaarantaa oikeus- ja sisäasioiden alalla toteutettavan politiikan tehokkuuden.<sup>116</sup> Komission mukaan erilaisten jäsenvaltioiden esittämien aloitteiden perusteella näytti siltä, että jäsenmaat tarvitsivat operatiivisempaa yhteistyö- ja koordinointielintä ohjaamaan ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia ja rajavalvonnasta vastaavien henkilöiden toimintaa.<sup>117</sup>

Tätä varten tulisi vahvistaa ”toimivaltuudet, jotka tarvittaessa voitaisiin antaa Euroopan rajavartiolaitokselle” sekä määritellä ”maantieteellinen alue, jolla tällainen Euroopan rajavartiolaitos voisi toteuttaa sille annettuja tehtäviä”<sup>118</sup>. Komissio ei kuitenkaan esittänyt, että

---

<sup>113</sup> Monar 2005, 147.

<sup>114</sup> KOM(2002) 233 lopullinen, 4.

<sup>115</sup> KOM(2002) 233 lopullinen, Liite 1, 26.

<sup>116</sup> KOM(2002) 233 lopullinen, 5.

<sup>117</sup> KOM(2002) 233 lopullinen, 11.

<sup>118</sup> KOM(2002) 233 lopullinen, 13.

Euroopan rajavartiolaitos korvaisi kansalliset rajavartioyksiköt, vaan se perustettaisiin niiden tueksi.<sup>119</sup> Vaikka komissio pyrki tiedonannossaan huomioimaan niin kehitykseen skeptisesti kuin myönteisestikin suhtautuvat, monet jäsenmaat eivät olleet yhtä mieltä komission ehdotuksen kanssa siitä, että yhdenntyn rajavalvonnan tulisi lopulta johtaa eurooppalaisten rajajoukkojen (*European Border Guard Corps*) perustamiseen.<sup>120</sup>

Italialaisten johdolla toteutettu toteutettavuustutkimus eurooppalaisen rajapoliisin perustamisesta esiteltiin ministerineuvostolle Roomassa 30. toukokuuta 2002. Tutkimuksen tekemiseen oli osallistunut eri jäsenmaiden asiantuntijoita, jotka luonnollisesti pyrkivät ainakin jossain määrin edistämään omia kansallisia organisaatiomalleja ja käytäntöjä. Sen sijaan, että tutkimuksessa olisi päädytty selvästi joko vastustamaan tai puoltamaan rajapoliisin perustamista, siinä keskityttiin yhdenntämään rajavalvontaan liittyviä toimia erilaisten kansallisten mallien pohjalta. Yksi esimerkki oli erilaisten ad hoc -keskusten perustaminen, joissa jäsenmailla olisi eri vastuu- ja erikoistumisalueensa rajaturvallisuuden alalla.<sup>121</sup> Tarkoituksena oli vahvistaa unionin ulkorajoja loukkaamatta kuitenkin jäsenvaltioiden kansallista suvereniteettia.

Toteutettavuustutkimus sai laajasti julkisuutta ja sen poliittinen painoarvo oli varsin korkea, sillä tutkimuksessa esitetyt kehittämishankkeet päätyivät valmisteilla olevaan Euroopan unionin ulkorajasuunnitelmaan.<sup>122</sup> Toisaalta tutkimusta on pidetty myös kokonaisuutena melko sekavana, vaikka se sisälsi yksityiskohtaisia operationaalisia ja organisaationalisia arviointeja ja suosituksia. Lopputuloksesta huolimatta toteutettavuustutkimus osoitti, että eurooppalaisen rajavartiolaitoksen perustamiselle oli olemassa erilaisia mahdollisia malleja. Kyse oli enemmänkin erilaisista poliittisistä näkemyksistä sen suhteen, miten pitkälle integraatiota ulkorajavalvonnan alalla oltiin valmiita viemään.<sup>123</sup>

Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön syventämisestä käydyissä keskusteluissa esiintyi erilaisia avauksia asiasta. Saksalaisilla oli heidän kansallisesta näkökulmastaan johtuen ehkä muita jäsenmaita enemmän halua kehittää järjestelmää ylikansallisen toimijan suuntaan, sillä laajentumisen edetessä Saksan tiedettiin menettävän mahdollisuuden valvoa itse rajojansa.<sup>124</sup> Tarve

---

<sup>119</sup> KOM(2002) 233 lopullinen, 47.

<sup>120</sup> Monar 2005, 148.

<sup>121</sup> Monar 2005, 148.

<sup>122</sup> Niemenkari 2003, 46–49.

<sup>123</sup> Monar 2005, 148–149.

<sup>124</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.



yhteiselle rajavalvonnalle ja rajavartiolaitokselle nousi siten erityisesti Saksan halusta kontrolloida tulevien hakijamaiden toimintaa unionin uusilla ulkorajoilla sisäisen turvallisuuden takaamiseksi.<sup>125</sup>

Keskustelu eurooppalaisen rajavartiolaitoksen perustamisesta osoitti, että jäsenmaat eivät olleet täysin vakuuttuneita siitä, oliko Euroopan unionissa kuitenkaan tarvetta näin yhdenmetylle rajavalvonnan rakenteelle.<sup>126</sup> Rajat ovat valtion suvereniteetin ytimessä, eikä jäsenmailla ole halua antaa niiden valvontaa monikansallisten joukkojen käsiin. Keski- ja Itä-Euroopan maat, jotka osaltaan olisivat ehkä hyötynet tällaisesta ylikansallisesta järjestelystä eniten, esittivät varauksensa tämän suuntaista kehitystä vastaan. Kansallisen suvereniteetin takaisin saaminen kylmän sodan jälkeen oli merkittävä asia, joten uudet jäsenmaat suhtautuvat varovaisesti heidän suvereniteettiaan rajoittavien ylikansallisten rakenteiden luomiseen Euroopan unionin tasolle.<sup>127</sup>

Myös Suomessa suhtautuminen rajavalvonnan ylikansalliseen kehitykseen on ollut kielteinen. Tämä johtuu pitkälti siitä, että Suomen tärkein prioriteetti on edelleen itäraja. Suomessa ei haluta ajautua tilanteeseen, että joku muu määrittäisi sen, miten siihen tulee suhtautua. Suomen kannan kehittymisen seuraaminen on kuitenkin mielenkiintoista, sillä vaikka ylikansalliseen kehitykseen on suhtauduttu hyvin kielteisesti, samaan aikaan Suomi on ollut aktiivisesti kehittämässä Euroopan unionin yhdenmetyä rajaturvallisuusjärjestelmää ja niitä elementtejä, jotka muodostaisivat tällaisen järjestelmän.<sup>128</sup>

Itävallan, Suomen ja Belgian *Police and Border Security workshop* -projektissa toiminut Laitinen toteaa, että eurooppalaisen rajavartiolaitoksen perustaminen oli poliittinen avaus, jota on ”säännöllisesti tulkittu väärin”<sup>129</sup>. Tällä hän viittaa siihen, että argumentoinnissa jumiuduttiin siihen, oliko tarkoituksena luoda ylikansallinen toimija vai ei. Suurimmalle osalle rajaturvallisuusyhteistyön syventäminen tarkoitti eurooppalaisen rajavartiolaitosverkoston perustamista kansallisista rajavartiolaitoksista, mikä oli pitkälti toteutettavuustutkimuksen mukainen malli eli kansalliset rajavartiolaitokset jatkavat toimintaansa toisistaan erillisinä. Termin ”Euroopan rajavartiolaitos” käytön myötä ajaututtiin kuitenkin tilanteeseen, jossa Laitisen mukaan ”asian ydintä [ei] nähdä ja ollaan hirveen allergisia tälle nimelle”<sup>130</sup>.

Euroopan unionin asiakirjoissa esiintyviä termejä, jotka myös joissakin jäsenmaissa ehtivät yleistyä käytössä 2000-luvun alkupuolella, on mahdollista tulkita eri tavoin. Euroopan unionin asiakirjoissa

---

<sup>125</sup> Niemenkari 2003, 9.

<sup>126</sup> Monar 2005, 148–149.

<sup>127</sup> Monar 2005, 150.

<sup>128</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>129</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>130</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

Euroopan rajavartiolaitoksella viitataan operatiivisen yhteistyö- ja koordinoitielimen perustamiseen kansallisten rajavartioyksiköiden tueksi, mutta julkisessa keskustelussa Euroopan rajavartiolaitos sai nimensä mukaisesti merkityksen rajapäällikön alaisuudessa toimivista yhteisistä eurooppalaisista rajajoukoista. Ylipäättään yhteisten mekanismien luominen herätti kysymyksiä siitä, mihin tiiviimpi yhteistyö pidemmällä aikavälillä johtaisi. Pelko perustui siten näkemykseen, jonka mukaan kehitteillä olisi ylikansallinen rajaturvallisuusorganisaatio, joka ottaisi vastuun kaikista ulkorajoista. Myös Monar esittelee artikkelissaan<sup>131</sup> tällaisen vaihtoehdon rajaturvallisuusyhteistyön syventämiselle, mutta toteaa sen olevan käytännössä hyvin ongelmallinen toteutettavaksi kansallisiin eroihin ja kielikysymyksiin viitaten.

Operatiivisen yhteistyön kehittäminen oli Euroopan unionin tasolla suuri askel. Samoihin aikoihin käytiin keskustelua myös Keski- ja Itä-Euroopan maiden unioniin liittymisen mahdollisista seurauksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen sisäiselle turvallisuudelle. Uusien jäsenmaiden tuli vastata Euroopan unionin ulkorajavalvonnalle asetettuihin vaatimuksiin, mutta samaan aikaan tiedettiin, että se aiheuttaisi monissa maissa järjestelyjä niin rahoituksen, organisaation, henkilöstön kuin varustetason suhteen. Euroopan unionin katsottiin pyrkivän vastaamaan näihin ongelmiin yhdenntyn rajavalvonnan kautta, joka voisi tulevaisuudessa mahdollisesti johtaa myös ”eurooppalaisen rajavartiolaitoksen” perustamiseen, jota pidettiin selvästi kaikkein mullistavimpana tapana vastata Euroopan rajavalvonnan haasteisiin.<sup>132</sup>

Ongelmallista on se, että eurooppalaisen rajavartiolaitoksen voitiin samaan aikaan ymmärtää tarkoittavan jäsenmaiden tiivistyvää yhteistyötä tai ylikansallisten rajavartioiden muodostamaa verkostoa, tai jotain siltä väliltä. Keskustelussa yhdenntyn rajavalvonnan tulevaisuudesta ei ollut sinällään mitään poikkeavaa, sillä jäsenmaiden varauksellinen suhtautuminen sekä argumentointi Euroopan rajavartiolaitoksen puolesta ja vastaan kuuluivat osana poliittiseen prosessiin. Komission tiedonannon sekä Tampereen ja Laekenin Eurooppa-neuvoston kokousten puheenjohtajan päätelmien perusteella yhdenntylle rajavalvonnalle oli jäsenmaiden mielestä kuitenkin tarvetta, mutta näkemykset, miten ja millä aikataululla se tulisi toteuttaa, vaihtelivat.

---

<sup>131</sup> Monar 2005.

<sup>132</sup> Monar 2005, 145.

## 4.2 Rajaturvallisuusvirasto tehostaa ulkorajavalvontaa

Euroopan unionin laajentumisen tiedettiin tuovan mukanaan uusia haasteita ulkorajojen turvaamiseen, sillä tulevien jäsenmaiden tehtävänä on suurelta osin vastata unionin sisäisestä turvallisuudesta.<sup>133</sup> Sevillassa 21.–22. kesäkuuta 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi suunnitelman jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta, jonka taustalla olivat aikaisemmin mainittu komission tiedonanto, Italian johdolla toteutettu toteutettavuustutkimus sekä selvitys poliisitoiminnasta ja rajaturvallisuudesta.<sup>134</sup> Suunnitelma mukaili pitkälti komission aiemmin antamaa tiedonantoa, sisältäen myös joitain piirteitä italialaisten johdolla tehdystä toteutettavuustutkimuksesta.<sup>135</sup>

Neuvoston suunnitelman mukaisesti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaistettua valvontaa kehitetään vaiheittain. Suunnitelman mukaan ulkorajoilla tarkastuksia ja valvontaa suorittavien henkilöiden välistä operatiivista yhteistyötä on lisättävä ja tarkastuksista sekä valvonnasta vastaavien yksiköiden käytäntöjä on yhdenmukaistettava ja parannettava.<sup>136</sup> Suunnitelmassa ei suljeta pois mahdollisuutta toteuttaa tulevaisuudessa muita institutionaalisia toimia, joihin voisi kuulua mahdollinen päätös ”yhteisistä ryhmistä koostuvan eurooppalaisen rajavartiolaitoksen perustamisesta tukemaan jäsenvaltioiden viranomaisia korvaamatta kuitenkin niitä”<sup>137</sup>.

Kokonaisuudessaan neuvoston suunnitelma perustuu hyvin kattavaan näkemykseen Euroopan unionin yhteisestä ulkorajavalvonnasta, jonka avulla pyritään lisäämään jäsenmaiden välistä yhteistyötä rajaturvallisuusasioissa.<sup>138</sup> Neuvoston suunnitelmaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta sisältyi myös ajatus nopeiden rajainterventoryhmien (*RABIT*) perustamisesta. Ryhmä koostuisi eri jäsenmaiden rajavartioista ja sitä voitaisiin käyttää jäsenmaan pyynnöstä laittoman maahanmuuton aiheuttamiin ongelmiin Euroopan unionin ulkorajalla tai muissa erityisissä ongelmatilanteissa.<sup>139</sup> Suunnitelman toimeenpanossa mitattiin jäsenmaiden halua ja valmiutta syventää integraatiota tällä alalla, sillä Euroopan unionin yhteistä rajavalvontaa oli

---

<sup>133</sup> Euroopan unionin neuvosto 10019/02, 14.

<sup>134</sup> Eurooppa-neuvosto 21.–22.6.2002. Puheenjohtajan päätelmät, 9.

<sup>135</sup> Monar 2005, 152–154.

<sup>136</sup> Euroopan unionin neuvosto 10019/02, 33.

<sup>137</sup> Euroopan unionin neuvosto 10019/02, 120.

<sup>138</sup> Monar 2005, 155.

<sup>139</sup> Euroopan unionin neuvosto 10019/02, 21.

mahdollista tehostaa merkittävästi. Ongelmaksi muodostui lähinnä se, että eräät maat tahtoisivat auttaa, vaikka toinen ei apua haluaisikaan.<sup>140</sup>

Operatiivisen yhteistyön kehittäminen oli ollut esillä jo Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksen valmisteluissa. Silloin operatiiviselle yhteistyölle ei ollut vielä jäsenmaiden mielestä sopiva aika, koska Schengen-järjestelmä oli juuri liitetty osaksi unionia.<sup>141</sup> Vuoden 2001 terrori-iskujen seurauksena unionissa alettiin vauhdittaa ja toimeenpanna sellaisia toimia, joista oli keskusteltu aikaisemmin.<sup>142</sup> Sevillassa jäsenmaat sopivat operatiivisen yhteistyön kehittämisestä, mutta suomalaisten vierastama ajatus Euroopan rajavartiolaitoksesta jäi taka-alalle Sevillassa, vaikka ajatusta ei kokonaan hylätty. Sevillassa tehdyt toimenpide-ehdotukset olivat kuitenkin sen suuntaisia, että ulkorajojen valvonta jäisi tulevaisuudessa jokaisen maan omalle vastuulle.<sup>143</sup> Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto keskusteli myös ulkorajojen valvonnasta aiheutuvien kustannusten jakamiseen liittyvistä ongelmista, sillä jäsenvaltioiden maantieteellisen sijainnin vuoksi kustannukset eivät jakaudu tasapuolisesti.<sup>144</sup>

Suomen Rajavartiolaitoksen kannalta Sevillan kokousta on pidetty menestyksenä, sillä Sevillassa Eurooppa-neuvosto kehotti ”viipymättä perustamaan” neuvoston yhteyteen jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten päälliköistä koostuvan rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen toimintasuunnitelmassa olevat toimenpiteet<sup>145</sup>. Tämä ohjausryhmä oli Suomen Rajavartiolaitoksen aloitteesta liikkeelle lähtenyt ulkorajafoorumi, joka perustettiin 5.6.2003 oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokouksessa Luxemburgissa. Ulkorajafoorumi aloitti toimintansa SCIFA:n (*the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*) rakenteissa, ja sen toiminta vakiintui nopeasti unionin keskeiseksi rajaturvallisuusasioita koordinoivaksi ja suunnittelevaksi elimeksi<sup>146</sup>.

Euroopan unionissa oli ollut esillä myös eräänlaisen verkoston luominen, joka muodostuisi ad hoc -keskuksista. Jokaisella keskuksella olisi oma erityisalansa, mutta samalla ne olisivat tiukasti sidoksissa toisiinsa.<sup>147</sup> Helsinkiin perustettiin riskianalyysikeskus, Berliiniin maarajakeskus, Traiskircheniin koulutuskeskus ja Doveriin ihmissalakuljetuksen paljastukseen keskittyvä

---

<sup>140</sup> Niemenkari 2003, 54.

<sup>141</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>142</sup> Wolff 2009, 138.

<sup>143</sup> Pohjonen 2009, 146.

<sup>144</sup> Eurooppa-neuvosto 21.–22.6.2002. Puheenjohtajan päätelmät, 10.

<sup>145</sup> Eurooppa-neuvosto 21.–22.6.2002. Puheenjohtajan päätelmät, 9.

<sup>146</sup> Pohjonen 2009, 85.

<sup>147</sup> Euroopan unionin neuvosto 10019/02, 53; 56.

rajatarkastuskeskus sekä lisäksi perustettiin vastaavanlaiset keskuksat merirajojen ja lentoasemien rajavalvontayhteistyön koordinoimiseksi.<sup>148</sup>

Tämä kehityskulku johti siihen, että Thessalonikissa 19.–20. kesäkuuta 2003 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnan tehostamisen olevan kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen etu.<sup>149</sup> Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota tarkastelemaan rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän toiminnasta saatujen kokemusten perusteella, oliko tarvetta perustaa uusia institutionaalisia järjestelyitä, kuten ”mahdollisesti yhteisön operatiivinen yksikkö, ulkorajojen valvontaa koskevan operatiivisen yhteistyön tehostamiseksi”<sup>150</sup>. Marraskuussa 2003 komissio ehdotti unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (*External Border Management Agency*) perustamista. Sen tehtävänä olisi parantaa operatiivista yhteistyötä ja koordinaatiota kansallisten rajavartiolaistosten välillä.<sup>151</sup>

Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontex<sup>152</sup> perustettiin 26.10.2004, ja aiemmin mainitut ad hoc -keskuksat siirtyivät sen alaisuuteen. Frontexin pääjohtajana on toiminut alusta saakka prikaatikenraali Ilkka Laitinen. Rajaturvallisuusviraston tehtävänä on parantaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen<sup>153</sup> yhdennettyä valvontaa. Viraston perustamisesta huolimatta vastuu ulkorajojen valvonnasta säilyi edelleen jäsenvaltioilla, mutta se kuitenkin tehostaa ulkorajavalvontaan liittyvien toimenpiteiden soveltamista huolehtimalla jäsenvaltioiden toimien yhteensovittamisesta näiden toimenpiteiden täytäntöönpanossa.<sup>154</sup>

Jäsenvaltioiden välisen ulkorajavalvonnan alalla toteutettavan operatiivisen yhteistyön yhteensovittamisen lisäksi rajaturvallisuusviraston tehtäviin kuuluvat kansallisten rajavartioiden kouluttamisessa avustaminen, riskianalyysien tekeminen ja ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehityksen seuraaminen. Rajaturvallisuusvirasto myös avustaa jäsenvaltioita niiden kohdatessa ulkorajoilla tilanteita, joissa tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua sekä antaa jäsenvaltioille tarvittavaa tukea yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestämiseksi.<sup>155</sup>

---

<sup>148</sup> Sisäasiainministeriö 5.6.2003, ”EU-maiden rajapäällikköiden ohjausryhmä perustettiin”.

<sup>149</sup> Eurooppa-neuvosto 19.–20.6.2003, puheenjohtajan päätelmät, 12.

<sup>150</sup> Eurooppa-neuvosto 19.–20.6.2003, puheenjohtajan päätelmät, 14.

<sup>151</sup> Monar 2005, 158.

<sup>152</sup> The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

<sup>153</sup> Asetuksessa jäsenvaltioiden ulkorajoilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden maa- ja merirajoja sekä niiden lentoasemia ja merisatamia, joihin sovelletaan ulkorajat ylittävää henkilöliikennettä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä.

<sup>154</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, 1. artikla.

<sup>155</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, 2. artikla.

Poliittinen avaus ”eurooppalaisesta rajavartiolaiteksesta” johti suomalaisten ajaman ulkorajafoorumin ja myöhemmin rajaturvallisuusviraston perustamiseen. Frontexin perustaminen oli ikään kuin kompromissi, jonka kaikki jäsenmaat pystyivät hyväksymään. Se oli kuitenkin merkittävä askel Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyössä, koska sen myötä unionissa saavutettiin eräänlainen jäsenvaltioiden yläpuolella oleva rajavalvonnan väline.<sup>156</sup> Keskustelu unionin rajavalvonnan laadusta ja luonteesta kävi vilkkaana 2000-luvun alkupuolella, jolloin osaltaan ulkorajafoorumin kehittämisen kautta Suomen Rajavartiolaite oli luomassa unionin jäsenmaiden välistä yhteisymmärrystä rajavalvontaan erikoistuneen viraston tarpeellisuudesta.<sup>157</sup>

Vuoden 2002 neuvoston ulkorajojen valvontaa koskevan suunnitelman jälkeen rajaturvallisuuden alalla jäsenmaiden kesken tapahtui selkeää yhdentymistä, sillä yhteiset haasteet vaativat yhteisiä toimia. Kaikkia toiminnalle asetettuja tavoitteita ei saavutettu, mutta silti selvää kehitystä kohti yhdennettyä rajavalvontaa oli havaittavissa niin maalla kuin merellä järjestettyjen yhteisten operaatioiden myötä. Operatiivisen toiminnan alettua, sen vahvuuksia ja heikkouksia ryhdyttiin myös arvioimaan tulevia tehtäviä ajatellen ja yhteistyömekanismien parantamiseksi, sillä jäsenmaiden sitoutuminen yhteistyöhön ei ollut aina yhtenäistä. Operaatioiden menestyminen on pitkälti kiinni myös Euroopan unionilta saatavasta taloudellisesta tuesta.<sup>158</sup>

Idea rajat ylittävästä sisäisen turvallisuuden riskien hallinnasta on haasteellinen, koska se on perinteisesti kuulunut keskeisenä osana itsenäisen valtion toimintaan.<sup>159</sup> Tampereen Eurooppa-neuvoston jälkeen oli kuitenkin selvää, että Euroopan unionin ulkorajalla oli erityinen merkitys laittoman maahanmuuton ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisessa, ja tämä käsitys vahvistui entisestään vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen.<sup>160</sup> Näiden uusien uhkien myötä unionissa siirryttiin käyttämään rajavalvontaa entistä laaja-alaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin kuvaavaa käsitettä rajaturvallisuus,<sup>161</sup> jota käytetään yleisesti puhuttaessa valtion kohtaamista uhkista, kuten terrorismista, huume- tai ihmiskaupasta.<sup>162</sup> Tämä tarkoitti muutosta rajavartioiden määritelmässä, sillä siihen asti kysymys oli ollut pääasiassa rajojen turvaamisesta ja suojelusta (*border protection*), jossa oli hyvin vahvasti ulkoisen turvallisuuden näkökulma. Rajojen turvallisuus taas liitettiin

---

<sup>156</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>157</sup> Pohjonen 2009, 85.

<sup>158</sup> Monar 2005, 159.

<sup>159</sup> Monar 2006, 497.

<sup>160</sup> Monar 2005, 147.

<sup>161</sup> Niemenkari 2003, 1.

<sup>162</sup> Golunov 2012, 1.

selkeäksi osaksi sisäisen turvallisuuden käsitettä ja oikeus- ja sisäasioiden monivuotista ohjelmaa, mikä oli täysin uusi konteksti.<sup>163</sup>

Rajaturvallisuuden käsitteen tunnetuksi tekemisessä ja kokonaisvaltaisen näkemyksen rakentamisessa Euroopan unionin tasolla Suomen raja-asiantuntijoilla on ollut merkittävä rooli myös Schengen-luettelon laatimisen yhteydessä.<sup>164</sup> Schengen-arviointien myötä arvioijat havaitsivat jäsenmaissa hyviä ja vastaavasti myös osin puutteellisia käytäntöjä, joiden perusteella laadittiin vuonna 2002 julkaistu Schengen-luettelo parhaista käytännöistä. Se oli ensimmäinen Euroopan unionin tasolla koottu kuvaus siitä, minkälainen kansallisen rajaturvallisuusjärjestelmän pitäisi olla, jotta eurooppalainen järjestelmä toimisi. Luettelon ensisijainen kohde oli uudet jäsenvaltiot, mutta samalla se toimi ohjeena jo Schengen-säännöstöä soveltaville valtioille.<sup>165</sup> Luettelossa viitataan rajavalvontaan liittyviin periaatteisiin ja käsitteisiin, joita ei ole määritelty yhdenmukaisesti Schengen-valtioissa,<sup>166</sup> mutta luettelon myötä Euroopan unionissa yleisesti käytetyt termit border management ja border security vahvistettiin oikeastaan ensimmäisen kerran rajaturvallisuuskäsitteen alle.<sup>167</sup>

Kuten 2000-luvun alun kehitys rajaturvallisuuden alalla osoittaa, rajavalvonta muotoutui muutamassa vuodessa omaksi erityisosaamista vaativaksi alueekseen.<sup>168</sup> Keskinäiseen luottamukseen ja taakanjakoon perustuvaa rakennetta pidettiin hyvin voimakkaana eleenä, josta jo syntyneiden yhteistyömekanismien arveltiin kehittyvän vielä eurooppalaisten rajajoukkojen perustamiseen. Monar huomauttaa, että ottaen huomioon rajavalvonnan luonteen kansallisen suvereniteetin näkökulmasta, kehitys oli merkittävää niin Euroopan unionin rajojen, erityisesti laajentuvan unionin, mutta myös koko Euroopan integraation kannalta.<sup>169</sup>

---

<sup>163</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>164</sup> Niemenkari 2003, 25.

<sup>165</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>166</sup> Schengen-luettelo 2002, 9.

<sup>167</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>168</sup> Niemenkari 2003, 17.

<sup>169</sup> Monar 2005, 160.

## 5. EUROOPAN KAHTIAJAKO PÄÄTTYY?

*Two lines were starkly clear during the cold war: one between Eastern and Western Europe, and another between internal and external security. In the past 15 years, both have been rubbed away for good.*<sup>170</sup>

Euroopan unionin historian suurimman laajentumisen myötä unionin maantieteellinen keskipiste siirtyi kohti itää, kun unionin pinta-ala kasvoi noin 25 prosentilla.<sup>171</sup> Aikaisemmassa laajentumisessa Suomi, Ruotsi ja Itävalta olivat olleet osaltaan erilaisia, puolueettomia maita, mutta kuitenkin tietyllä tapaa osa perinteistä länsieurooppalaista järjestelmää. Vastaavasti uudet jäsenmaat olivat vanhaa kommunistiblokkia ja entiseen Neuvostoliittoon kuuluneita maita.<sup>172</sup> Euroopan unionin laajentuminen Keski- ja Itä-Euroopan alueelle herätti kysymyksiä ulkorajan pitävyydestä ja mahdollisuudesta, että järjestäytyneen rikollisuuden pääseminen unionin alueelle helpottuisi. Laajentumisen seurauksena Euroopan unionin rajat kohtasivat Venäjän, Valko-Venäjän ja Ukrainan, joiden sisäiseen turvallisuuteen liittyvät puutteet ja ongelmat olivat jo vuosien ajan arvioitu merkittäviksi unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kannalta.<sup>173</sup>

Vuoden 2004 laajentumisen myötä vuosikymmeniä kestänyt kahtiajako Euroopassa päättyi. Sekä ennen laajentumista että sen jälkeen on esiintynyt kannanottoja, joiden mukaan hakijamaiden ongelmiin ei kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Oikeus- ja sisäasioiden saamaa painoarvoa liittymisneuvotteluissa on pidetty liian vähäisenä, erityisesti Bulgarian ja Romanian kohdalla, joiden oikeusvaltiokehitystä ja toimia järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjumiseksi päätettiin seurata yhteistyö- ja seurantamekanismin (CVM) avulla jäsenyyden aikana. Ongelmiin ehkä kiinnitettiin huomiota, mutta poliittinen paine saattoi ajaa huomion ohi<sup>174</sup>. Rautaesiripun taakse jääneiden Neuvostoliiton valtapiiriin kuuluneiden sosialistimaiden sitominen osaksi Euroopan unionia ja läntistä järjestelmää jätti monet vähemmän merkityksettömät kysymykset suurempien poliittisten tavoitteiden varjoon.<sup>175</sup>

---

<sup>170</sup> Grabbe 2005, 161.

<sup>171</sup> Ruonala 2011, 102–105.

<sup>172</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>173</sup> Marsh & Rees 2012, 21–26.

<sup>174</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>175</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.



Oikeus- ja sisäasioiden merkitys liittymisneuvotteluissa on kasvanut integraation ja laajentumisten myötä. Suomen liittyessä Euroopan unioniin raja-asiat eivät painottuneet liittymisneuvotteluissa samalla tavalla, sillä Schengen-säännöstö ei ollut vielä osa unionia. Viidennen laajentumisen yhteydessä haluttiin varmistaa, että tulevat jäsenmaat täyttävät kriteerit, joita osittain joillakin osalualueilla ei silloin ollut unionissa vielä niin tarkasti määritelty.<sup>176</sup> Toisin sanoen jäsenmaat hakivat vielä linjaa, miten heidän omat erilaiset traditiot tulisi yhdistää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Samaan aikaan hakijavaltioiden tuli valmistautua liittymään unioniin, oli jäsenmaiden prosessin tulos mikä tahansa.<sup>177</sup>

Uusille jäsenmaille liittymisneuvottelujen oikeus- ja sisäasioiden neuvotteluluku 24. oli haastava, koska se sisälsi monia herkkiä osa-alueita, kuten maahanmuutto ja rajatarkastukset, taistelu järjestäytyneestä rikollisuudesta, terrorismia, korruptiota ja huumeita vastaan. Monien ehdokasmaiden oli työlästä täyttää sektorin vaatimia kriteereitä<sup>178</sup>. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue perustettiin alun perin suojelemaan jo olemassa olevia jäsenmaita, jotka olivat laittoman maahanmuuton ja turvapaikanhakijoiden kohdemaita. Hakijamailla oli sen sijaan heidän omat sisäisen turvallisuuden ongelmansa. Toisaalta unionissa oli osattu varautua, että tämä osa-alue olisi neuvottelujen vaikeimpia. Rajatarkastusasiat muodostivat yhden kaikkein keskeisimmistä kysymyksistä. Uudet jäsenmaat tulisivat muodostamaan suuren osan ulkoisesta Schengen maarajasta, mikä aiheutti huolta myös hakijamaissa tiukan ulkorajan vaikutuksista idän kaupankäynnille ja rajaseudun talouteen.<sup>179</sup>

Eurooppa-neuvosto teki kuitenkin selväksi, ettei uusille jäsenmaille tarjota mahdollisuutta jättäytyä ulos Schengen järjestelmästä Yhdistyneen kuningaskunnan tavoin, tai muutenkaan niiden kohdalla ei sovellettaisi joustavampaa integraatiota. Sisäraajat poistetaan kuitenkin vasta, kun kaikki Schengen-maat voivat luottaa siihen, että uudet jäsenet kykenevät huolehtimaan tehokkaasti ulkorajavalvonnasta.<sup>180</sup> Schengen-alueen rajojen laajentaminen tulevaisuudessa Euroopan unionin uusille ulkorajoille ei ole pelkästään sisäasioiden kysymys, vaan sen toteuttamisella on vaikutuksia Euroopan turvallisuuteen laajemmin. Suhteet Euroopan unionin, hakijamaiden ja kolmansien maiden välillä luotiin laajentumisen yhteydessä, ja sillä on pitkäaikaisia vaikutuksia Euroopan unionin kyvyille toimia eräänlaisena vakauttavana tekijänä sen naapurustossa.<sup>181</sup> Itä-Euroopan maiden muodostaman puskurivyöhykkeen poistuttua laajentumisen myötä, uusilla naapurimailla on

---

<sup>176</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>177</sup> Henderson 2005, 16.

<sup>178</sup> Ruonala 2011, 112.

<sup>179</sup> Henderson 2005, 7–9.

<sup>180</sup> Grabbe 2000, 525–526.

<sup>181</sup> Grabbe 2000, 536.

erittäin tärkeä rooli unionin oikeus- ja sisäasioiden ulkoisen ulottuvuuden yhteistyössä<sup>182</sup> ja ratkaiseva geopoliittinen asema Euroopassa taistelussa rajat ylittävää rikollisuutta vastaan.<sup>183</sup>

Joillakin vanhoilla jäsenvaltiolla ei tulisi olemaan ulkorajaa enää siinä vaiheessa, kun uudet jäsenmaat aloittavat Schengen-säännösten täysimääräisen soveltamisen. Tästä johtuen näiden maiden intressi rajaturvallisuuteen liittyen oli toisenlainen kuin aikaisemmin.<sup>184</sup> Huolta aiheutti se, että pystyvätkö nämä valtiot annetussa aikataulussa kehittämään oman hallintojärjestelmänsä ja kulttuurinsa niin luotettaviksi, että ne täyttävät Euroopan unionin ja Schengen-säännösten edellytykset.<sup>185</sup> Laajentumisella Itä- ja Keski-Euroopan maihin oli oleellinen merkitys unionin jäsenmaiden yhdenmisen rajavalvonnan kehittämisessä, sillä entinen rautaesiripun muodostama raja oli ollut tiukemmin vartioitu kuin neuvosto-blokin vastainen raja, josta nyt muodostuisi uusi Euroopan unionin ulkoraja.

Akateemisen tutkimuksen piirissä suhtauduttiin osittain hyvin skeptisesti Euroopan unionin laajentumiseen. Vielä 1990-luvun puolivälin tienoilla oli tuskin mitään viitteitä siitä, että yhteistyöstä oikeus- ja sisäasioiden alalla tulisi kehittymään merkittävä tavoite Euroopan integraatioprosessissa. Euroopan unionin laajentumista itään pidettiin yhtä aikaa yhtenä unionin suurimmista mahdollisuuksista, mutta samalla yhtenä integraation suurimmista haasteista. Joidenkin tutkijoiden mukaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittymisen valmistelut alkoivat melko myöhään, mutta toisaalta se antoi kuitenkin mahdollisuuden laajentaa sisäisen turvallisuuden ohjelmaa ja sen mekanismeja ja käytäntöjä nykyisten jäsenmaiden ulkopuolelle. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle tuli uusia valtioita, jotka olivat vuosien ajan luokiteltu epäturvallisiksi, ja joita vastaan alueella oli taisteltu omien kansalaistensa suojelemiseksi. Euroopan unionin ei katsottu ottavan laajentumiseen liittyviä haasteita tarpeeksi vakavasti, ottaen huomioon unionin jäsenmaiden kunnianhimon vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen rakentamisessa ja unionin roolin kehittämisessä sisäisen turvallisuuden toimijaksi. Laajentumisen edistyessä poliittisen päätöksenteon tasolla, kyse ei ollut enää siitä aiheuttaako laajentuminen riskin Euroopan unionin sisäiselle turvallisuudelle vai ei, vaan siitä, mitkä ovat ne mahdolliset riskit ja miten unioni on varautunut niihin.<sup>186</sup>

Vaikka Euroopan unionin politiikka sisäisen turvallisuuden alalla oli saanut merkittävän roolin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muodostamisessa, katsottiin, että nämä näkökohdat

---

<sup>182</sup> Lavenex 2005, 89.

<sup>183</sup> Nožina 2005, 25.

<sup>184</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>185</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>186</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 126–130; 155.

jäivät liian vähälle huomiolle laajenemisprosessissa verrattuna taloudellisiin, rahoituksellisiin ja institutionaalisiin kysymyksiin. Ainoastaan ulkorajakysymyksissä unionin katsottiin omaksuneen voimakkaamman ja tarkemmin määritellyn aseman neuvotteluissa Schengen-maiden painostuksesta. Kriittisimpien näkemysten mukaan koko idea Euroopasta turvallisuusalueena voisi vaarantua laajentumisen takia, sillä sen katsottiin enemmänkin lisäävän kuin vähentävän sisäisen turvallisuuden riskejä.<sup>187</sup> Itä- ja Keski-Euroopan maiden liittyminen aikanaan vapaan liikkuvuuden alueeseen herätti kysymyksiä erityisesti rikollisuuden leviämisen ja korruption aiheuttamista ongelmista.

Kritiikkiä esitettiin myös joidenkin hakijamaiden edustajien toimesta, sillä unionin katsottiin asettavan osalle hakijamaista enemmän vaatimuksia oikeus- ja sisäasioiden alalla kuin nykyisille jäsenmaille. Lisäksi he kokivat, että luotiin kuva, jossa laitton maahanmuutto, järjestäytynyt rikollisuus ja korruptio-ongelmat nähtiin yksinomaan kyseisten maiden ongelmina.<sup>188</sup> Sisäinen turvallisuus oli hyvin herkkä sisäpoliittinen kysymys monessa hakijamaassa. Keski- ja Itä-Euroopan maissa huolta aiheutti se, miten kehitys tulisi vaikuttamaan niiden naapurisuhteisiin. Välttääkseen viisumipolitiikalla luotavia uusia rajalinjoja, tai ”uutta rautaesirippua”, maat yrittivät luovia Euroopan unionin asettamien paineiden ja omien sisä- ja ulkopoliittisten huolien välillä.<sup>189</sup>

Rajajärjestelyjen jäsenmaiden välillä arveltiin olevan laajentumisen myötä entistä epätasaisempia ja eriytettyjä, huolimatta Euroopan unionin pyrkimyksistä yhdenmukaistaa toimintaa operatiivisella tasolla.<sup>190</sup> Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen sisälle pelättiin siten muodostuvan kahtiajako niin sanotusti vanhojen turvallisten ja uusien epäturvallisten jäsenmaiden välillä.<sup>191</sup> Bigon mukaan kysymys on siitä, voimmeko hyväksyä laajentuneen Euroopan unionin jakautumisen kahteen alueeseen, jossa toisilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja toisilla taas ei.<sup>192</sup> Vapaan liikkuvuuden symbolinen merkitys niille ihmisille, jotka elivät kommunismin alaisuudessa, on erittäin suuri. Rajojen ”poistamisella” voidaan siten katsoa olevan tietyllä tapaa korostuneempi ja syvällisempi merkitys kuin Länsi-Euroopassa.<sup>193</sup>

Uudet jäsenvaltiot olivat liittyessään rajavalvonnan alalla teknisesti verrattuna paremmassa kunnossa kuin moni vanha jäsenvaltio. Jo ennen liittymistä hakijamaiden tuli täyttää suurin osa Schengenin vaatimuksista, mutta varsinaiseen sisärajatarkastusten poistamiseen liittyvät kohdat

---

<sup>187</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 154.

<sup>188</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 159.

<sup>189</sup> Grabbe 2005, 152.

<sup>190</sup> Berg & Ehin 2006, 67.

<sup>191</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 127–129; Neuwahl 2005, 33.

<sup>192</sup> Bigo 2004, 234.

<sup>193</sup> Henderson 2005, 19.

jäivät arvioitavaksi myöhemmin.<sup>194</sup> Jäsenmaiden rajavalvontajärjestelmiä, erityisesti rajainfrastruktuuria ja -laitteistoa, kehitettiin Euroopan unionin *Schengen-facility* -rahan tuella, mutta Schengen-säännösten täysimääräisen soveltamisen aloittamiseen on liittynyt kuitenkin vaikeuksia.

Baltian maiden lisäksi Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki ja Unkari liittyvät vuonna 2007 Schengenin vapaan liikkuvuuden alueeseen täysimääräisesti, mutta Bulgarian ja Romanian kohdalla Schengen-järjestelmän vaatiman jäsenmaiden keskinäisen luottamuksen saavuttaminen on kuitenkin ollut vaikeampaa. Julkisessa keskustelussa on avoimesti todettu Bulgarian ja Romanian päässeen liittymään unioniin liian aikaisin. Osa jäsenmaista katsoo sovittujen kriteerien täyttyneen, mutta Schengen-säännösten täysimääräinen soveltamisen aloittaminen edellyttää kaikkien jäsenmaiden yksimielisyyttä. Saksa ja Suomi ovat vastustaneet maiden liittymistä vapaan liikkuvuuden alueeseen. Saksa on perustellut päätöstä Romanian ja Bulgarian vaikeilla korruptio-ongelmilla sekä Saksaan mahdollisesti pyrkivillä elintasopakolaisilla. Myös Suomessa on katsottu, että Bulgarian ja Romanian sitoumukset korruption torjunnan ja oikeusvaltion kehittämisen osalta ovat vielä keskeneräisiä<sup>195</sup>. Vuosikymmeniä jatkunut toimintatapakulttuuri ei muutu hetkessä, vaikka rajavalvonnan tekniset edellytykset täytyisivät.<sup>196</sup>

Euroopan unionin jäsenyyden ja Schengen-säännösten täysimääräisen soveltamisen välille jäävä aika mahdollistaa sen, että jäsenmaat voivat varmistua alueeseen liittyvien täyttävän niille annetut ehdot. Laajentumisen seurauksena unionin sisälle muodostuu raja niiden välille, jotka kuuluvat vapaan liikkuvuuden alueeseen ja niiden jotka eivät. Pitkään jatkuessaan tilanne on ongelmallinen Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden periaatteen näkökulmasta, ja kahtiajako on aiheuttanut paineita unionin sisällä, erityisesti Bulgariassa ja Romaniassa. Euroopan unionin laajeneminen ei ole kuitenkaan pysähtynyt, mutta oikeus- ja sisäasioiden painoarvoa liittymiskeskusteluissa on pyritty lisäämään<sup>197</sup>.

---

<sup>194</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>195</sup> Yle.fi, 7.3.2013 ”Romanian ja Bulgarian Schengen-jäsenyyttä esillä EU-kokouksessa - Suomi vastustaa”.

<sup>196</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>197</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

## 6. EUROOPAN UNIONIN YHDENNETTY RAJATURVALLISUUS

### 6.1 Vahvempi ulkoraja, turvallisempi Eurooppa

Tampereen päätelmien määrätietoisesta sävystä huolimatta jäsenmaiden oli vaikea päästä yhteisymmärrykseen tietyistä toimenpiteistä, jotka kuuluvat perinteisesti kansallisen toimivallan piiriin. Osa ongelmista liittyi silloisten perussopimusten asettamiin oikeudellisiin ja institutionaalisiin rajoituksiin, joiden mukaan useimmat päätökset edellyttivät neuvoston yksimielisyyttä. On myös ymmärrettävää, että jäsenvaltiot eivät aina ole kovin halukkaita tekemään yhteistyötä, jossa niiden omat edut saattavat joutua uhatuiksi. Aloiteoikeuden jakaminen jäsenvaltioiden ja komission kesken johti toisinaan siihen, että kansalliset edut asetettiin Tampereen painopisteiden edelle. Institutionaalisten rajoitusten ohella alkuperäisten kunnianhimoisten tavoitteiden toteutumista vaikeutti myös puhtaasti poliittisen yhteisymmärryksen puuttuminen.<sup>198</sup>

Euroopan unioni nosti kuitenkin profiiliaan 2000-luvun alkupuolella ulkorajavalvonnan sekä poliisi-, tull- ja oikeusalan yhteistyön turvaamisessa sekä koordinoitun turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä. Konkreettisia toimia olivat yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikalle luotu perusta, rajavalvonnan yhdenmukaistamisen valmistelu ja poliisiyhteistyön parantaminen sekä oikeusyhteistyön perustaksi hyväksytyt tuomioistuinten päätösten ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaate.<sup>199</sup>

Eurooppa-neuvosto hyväksyi 4.–5. marraskuuta 2004 Haagin ohjelman, jonka tavoitteena oli vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lujittaminen päättyneen Tampereen ohjelman aikana saavutetun työn perustalta. Ohjelmassa esitetään toiminnan suuntaviivat ja keskeiset tavoitteet vuosille 2004–2009, ja sen täytäntöönpanoa koskevassa toimintasuunnitelmassa<sup>200</sup> esitetyt poliittiset painopisteet muodostivat yleisen perustan EU:n suhteille kolmansiin maihin.<sup>201</sup> Haagin ohjelman perustana olivat Euroopan perustuslaista tehdyssä sopimuksessa vahvistetut tavoitteet, ja sen tarkoituksena oli valmistella unionia sopimuksen voimaantuloon. Neuvoston päätöstä, siirtyä soveltamaan tammikuusta 2005 lähtien yhteispäätösmenettelyä ja määräänemmistöpäätöksiä kaikkiin perustamissopimuksen IV osastoon kuuluviin asioihin, lukuun ottamatta laillista maahanmuuttoa, pidettiin Haagin ohjelman ensimmäisenä menestysaskeleena. Yksimielisestä

---

<sup>198</sup> KOM(2004) 401 lopullinen, 4–5.

<sup>199</sup> Haagin ohjelma 2005, 1.

<sup>200</sup> KOM(2005) 184 lopullinen.

<sup>201</sup> KOM(2005) 491 lopullinen, 12.

päätöksenteosta luopumisen uskottiin tehostavan unionin toimintaa, ja lisäksi Euroopan parlamentin vaikutusvallan kasvaminen parantaa demokraattista legitimiyyttä unionissa.<sup>202</sup>

Haagin ohjelma tarkoitti uutta vaihetta ulkorajojen valvontaa koskevan eurooppalaisen politiikan kehittämiseksi. Haagin ohjelman keskeisimpiä tavoitteita rajaturvallisuuden alalla oli poistaa nopeasti tarkastukset laajentuneen unionin sisärajoilta, jatkaa asteittain ulkorajojen yhdenmukaisen valvontajärjestelmän perustamista sekä vahvistaa tarkastuksia ja valvontaa unionin ulkorajoilla. Eurooppa-neuvoston mukaan olisi lisäksi tarkasteltava mahdollisuutta perustaa eurooppalainen rajavartioiden järjestelmä.<sup>203</sup>

Tampereen ohjelman tapaan Haagin ohjelmassa keskityttiin edelleen pitkälti siirtolaisuus- ja turvapaikkakysymyksiin, mutta ohjelman keskiössä oli erityisesti unionin terrorismin ehkäisy ja torjunta. Vuoden 2001 Yhdysvaltain terrori-iskujen ja erityisesti Madridin 2004 ja Lontoon 2005 iskujen jälkeen Euroopan unionin lähitulevaisuuden avaintekijöiksi nostettiin terrorismin ehkäisy ja torjunta,<sup>204</sup> mikä vastasi pitkälti syyskuun 11. päivän terrori-iskujen seurauksena laaditun Euroopan unionin ensimmäisen turvallisuusstrategian linjaa. Eurooppa-neuvosto korosti, että terrorismin torjunnassa yhteisen lähestymistavan olisi perustuttava periaatteeseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi kansallista turvallisuutta varjelllessaan otettava huomioon koko unionin turvallisuus.<sup>205</sup> Euroopan unionin rooli terrorismin vastaisessa toiminnassa on ollut hieman kaksijakoinen, sillä unionissa on samaan aikaan vallinnut käsitys, jonka mukaan yhteistyö EU-tasolla on myönteinen asia, ottaen huomioon terrorismin uhkan luonteen, mutta toisaalta jäsenmaiden keskuudessa ollaan oltu haluttomia antamaan unionille valtaa ja resursseja, joita toiminnan tehokkuus edellyttää.<sup>206</sup> Erimielisyyksiä voidaan osaltaan selittää sillä, että terrorismin vastainen toiminta liitetään vahvasti Yhdysvaltain terrori-iskuihin ja sen jälkeiseen Irakin miehitykseen. On kuitenkin hyvä huomioida yhdysvaltalaisen ja eurooppalaisen toiminnan eroavaisuudet terrorismin vastaisessa taistelussa, niiden välisestä yhteistyöstä huolimatta.

Yhdysvaltain terrori-iskut todistivat sen, että terrorismi on olemassa oleva uhka ja vihollinen on pääasiassa ulkomailla. Euroopan viholliset saattavat myös olla ulkomailla, mutta koska Euroopassa ei ole ollut 9/11 kaltaista iskua, huomio on keskittynyt enemmän uhkaan Euroopan sisällä ja Madridin ja Lontoon kaltaisten pommi-iskujen estämiseen.<sup>207</sup> Euroopan unionin jäsenmaiden

---

<sup>202</sup> KOM(2005) 184 lopullinen, 4–5.

<sup>203</sup> Haagin ohjelma 2005, 6.

<sup>204</sup> Haagin ohjelma 2005, 1.

<sup>205</sup> Haagin ohjelma 2005, 2.

<sup>206</sup> Keohane 2008, 125–129.

<sup>207</sup> Keohane 2008, 137.

yhteistyön terrorismin vastaisessa toiminnassa on katsottu perustuvan siihen, että kansallista turvallisuuttaan suojellessaan niiden on otettava yhä enemmän huomioon koko unionin turvallisuus.<sup>208</sup>

Yhdysvaltalainen terrorismin vastainen sota (*war on terror*) on yksi syy siihen, miksi ulkopolitiikka näyttelee suhteellisen pientä osaa eurooppalaisessa terrorismin vastaisessa toiminnassa. Eurooppalaiset kokevat terrorismin uhkan laajalti eritavalla kuin yhdysvaltalaiset, sillä sen torjumista on pidetty liian sotilaallisesti ohjattuna ja jopa ylikorostettuna. Toinen näkökulma on ollut se, että sodat soditaan valtioita vastaan, kun taas terroristit ovat rikollisia ja tulisi käsitellä sellaisina. Euroopassa käytetäänkin yleisemmin termiä terrorismin vastainen taistelu (*fight against terrorism*) sen sijaan, että puhuttaisiin terrorismin vastaisesta sodasta. Lisäksi yksi merkittävä ero eurooppalaisessa ja amerikkalaisessa terrorismin vastaisessa toiminnassa on se, että Yhdysvallat on valinnut taistelevansa terrorismin vastaista sotaa ulkomailla, kun taas eurooppalaiset ovat pääasiassa keskittyneet uhkaan omalla maaperällä. Toisin sanoen, Yhdysvaltalaisen terrorismin vastaisen sodan epäsuosio Euroopassa on vaikuttanut siihen, millä tavalla terrorismin uhkaa lähestytään Euroopan unionissa. Ulkoisen uhkan ja sotilaallisen voiman korostamisen sijaan Euroopassa on asetettu etusijalle sisäinen turvallisuus ja ihmisoikeudet.<sup>209</sup> Euroopan sisällä on tosin myös esiintynyt erilaisia painotuksia, sillä osalla jäsenmaista on pidempi historia terrorismin torjunnassa kuin toisilla. Näin ollen myös uhkakäsitykset vaihtelevat jäsenmaiden keskuudessa.<sup>210</sup> Osaltaan myös terrori-iskujen jälkeisen sisäisen turvallisuuden vahvistamisen unionissa katsottiin aiheuttavan lisää paineita tuleville ulkorajavaltioille.<sup>211</sup> Samalla terrorismin uhkan kasvun myötä vaatimukset tiukemmasta rajavalvonnasta on herättänyt keskustelua yksilöiden oikeuksien heikentämisestä turvallisuuden nimissä.

Euroopan unionissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistaminen on koettu ensisijaisen tärkeäksi keinoksi turvallisuuden, keskinäisen luottamuksen ja oikeusvaltioperiaatteen varmistamisen kannalta. Haagin ohjelman mukaisesti vapautta, oikeutta, ulkorajavalvontaa, sisäistä turvallisuutta ja terrorismin ehkäisemistä tulisi pitää jakamattomana kokonaisuutena koko unionin alueella.<sup>212</sup> Tampereen jälkeisestä kehityksestä huolimatta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta oli kehitettävä edelleen, jotta terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä ihmiskaupan torjunta olisi yhä tehokkaampaa. Euroopan unionissa näitä

---

<sup>208</sup> Haagin ohjelma 2005, 2.

<sup>209</sup> Keohane 2008, 134–137; Marsh & Rees 2012, 165.

<sup>210</sup> Grabbe 2005, 156; Marsh & Rees 2012, 7.

<sup>211</sup> Grabbe 2005, 157.

<sup>212</sup> Haagin ohjelma 2005, 2.

ongelmia on pyritty torjumaan parantamalla lainvalvontaa ja oikeudellista yhteistyötä sekä unionin sisällä että sen ulkopuolella ja tukemalla kolmansien maiden toimintaedellytysten kehittämistä.<sup>213</sup>

Tampereen ohjelman aikana kehitettiin useampien kolmansien maiden ja alueiden kanssa monenlaisia ulkoisia toimia, jotka osaltaan edistävät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lujittamista. Oikeus- ja sisäasioita koskeva yhteisön lainsäädäntö on laajentunut merkittävästi maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita, rajavalvontaa ja viisumeita, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin ehkäisemistä koskevien säädösten myötä.<sup>214</sup> Unionimaiden johtajien sopiessa Tampereella yhteisestä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta sekä suhtautumisesta laittomaan siirtolaisuuteen ja ihmiskauppaan sekä maahanmuuttovirtojen hallintaan, asioissa edettiin pitkälti suomalaisten toiveiden mukaisesti.<sup>215</sup>

Jo Tampereen ohjelman aikana Euroopan unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen politiikan ulkoiseen ulottuvuuteen liittyvät välineet olivat jo olemassa, mutta Haagin ohjelman aikana unionissa hahmoteltiin ensimmäisen kerran niissä määriteltyihin periaatteisiin ja suuntaviivoihin perustuvaa strategiaa.<sup>216</sup> Sen tarkoituksena oli edistää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muodostumista unionin sisälle luomalla sille turvallinen ympäristö ja tukea unionin ulkosuhteisiin liittyvien tavoitteiden toteutumista kehittämällä oikeusvaltion, demokratian ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista.<sup>217</sup> Ulkoisesta ulottuvuudesta on tullut kiinteä osa Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden alalla tehtävää yhteistyötä, joka perustuu yhteisten uhkien torjumiseen.<sup>218</sup> Tiiviimmän sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden alan poliittisen koordinoinnin perustamisen taustalla on se, että oikeus- ja sisäasioiden asiantuntijat ja toimijat ovat olleet keskeisesti tekemisissä globaalien haasteiden kanssa, joita unioni kohtaa.<sup>219</sup>

Haagin ohjelman tavoitteiden mukaisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskeva strategia hyväksyttiin vuonna 2005. Strategian mukaan oikeus- ja sisäasioiden ulkoisten toimien tulisi keskittyä niihin kolmansiin maihin, joiden kanssa yhteistyö on ensisijaista Euroopan unionille. Tällaisia maita ovat erityisesti hakijaehdokkaat sekä naapurimaat ja strategiset kumppanit, kuten Yhdysvallat ja Venäjä. Yhteistyössä keskitytään erityisesti terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden, kuten ihmiskaupan torjuntaan sekä parempaan maahanmuuton

---

<sup>213</sup> KOM(2005) 491 lopullinen, 3–4.

<sup>214</sup> KOM(2005) 491 lopullinen, 3–4.

<sup>215</sup> Pohjonen 2009, 87.

<sup>216</sup> KOM(2005) 491 lopullinen, 4.

<sup>217</sup> KOM(2005) 491 lopullinen, 12.

<sup>218</sup> Lavenex & Wichmann 2009, 98.

<sup>219</sup> Trauner 2011, 11.



hallintaan.<sup>220</sup> Komission mukaan vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luominen on unionin keskeinen poliittinen tavoite ja yksi tärkeimmistä yhteisistä haasteista, joten unionissa tulisi suhtautua siihen yhtä kunnianhimoisesti ja määrätietoisesti kuin aikanaan sisämarkkinoiden luomiseen.<sup>221</sup>

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustana olevien arvojen edistäminen on ollut Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden kannalta olennaisen tärkeä tehtävä. Euroopan unionin näkökulmasta katsottuna terrorismiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja huumekauppaan liittyvät uhkat ovat usein peräisin unionin ulkopuolelta, joten on katsottu tärkeäksi, että EU kehittää strategian, jonka puitteissa se voi torjua näitä ongelmia maailmanlaajuisesti yhteistyössä kolmansien maiden kanssa.<sup>222</sup> Toisaalta tästä on olemassa myös ristiriitaisia näkemyksiä, joiden mukaan suurin osa järjestäytyneestä rikollisuudesta unionin alueella on suoritettu kotimaisten ryhmien toimesta. Sen takia pidetään harhaluulona sitä, että järjestäytynyt rikollisuus olisi unionille pääasiassa ulkoapäin tuleva ongelma.<sup>223</sup>

Vapaa liikkuvuus, avoimemmat rajat ja globalisaatio ovat tuoneet kansainväliseen yhteistyöhön uuden ulottuvuuden. Euroopan unionin tehokasta rajavalvontaa on perusteltu sillä, että sen avulla voidaan torjua terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden kaltaisia uhkia. Oikeus- ja sisäasioiden ulkoisen ulottuvuuden avulla pyritään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lujittamiseen. Oikeusvaltion periaatteiden edistäminen Euroopan unionin ulkopuolella on tärkeä osa unionin ulkoisia toimia, sillä demokratiaa, oikeusvaltion periaatteita ja ihmisoikeuksia kunnioittavien valtioiden uskotaan voivan ehkäistä tehokkaammin sisäisiä turvallisuusuhkia.<sup>224</sup>

---

<sup>220</sup> KOM(2005) 491 lopullinen, 5.

<sup>221</sup> KOM(2004) 401 lopullinen, 17.

<sup>222</sup> KOM(2005) 491 lopullinen, 3.

<sup>223</sup> Ks. esim. Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 66.

<sup>224</sup> KOM(2005) 491 lopullinen, 5.

## 6.2 Rajaturvallisuusstrategia

Euroopan unionin ulkorajojen yhdenmukaisen valvonnan asteittainen kehittäminen alkoi Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksesta vuonna 1999, kun ulkorajojen yhdenmukaisen valvonnan tarve kirjattiin puheenjohtajan päätelmiin. Laekenissa joulukuussa 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä otettiin käyttöön uusi käsite ”ulkorajojen yhdenmukainen valvontajärjestelmä”, jonka perustamiseksi aloitettiin selvitykset ulkorajojen yhteisen valvontamekanismin tai yhteisten valvontayksiköiden perustamisen edellytyksistä. Laekenin päätelmien seurauksena komissio antoi tiedonannon ”Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaisia valvontaa”, jonka mukaan jäsenmaat tarvitsivat operatiivisempaa yhteistyö- ja koordinoitua ohjaamaan ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia ja rajavalvonnasta vastaavien henkilöiden toimintaa. Ulkorajojen yhdenmukaisia valvontaa koskevan järjestelmän perustaminen kirjattiin myös ehdotukseen perustuslakia koskevasta sopimuksesta.

Ulkorajojen yhdenmukaisen valvonnan asteittaisesta kehittämisestä muodostui yksi keskeisimpiä tavoitteita unionin oikeus- ja sisäasioiden alalla. Koska kyse oli rajavalvonnasta, jäsenmailla oli luonnollisesti varauksia yhdenmukaisen järjestelmän kehittämisen suhteen. Kuitenkin Schengen-järjestelmän myötä jäsenmaat ovat riippuvaisia toisistaan, ja usein sanotaankin, että Schengen on yhtä vahva kuin sen heikoin lenkki. Tällä tarkoitetaan sitä, että rajavalvonta ei ole vain niiden jäsenvaltioiden, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, vaan kaikkien vapaan liikkuvuuden alueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden edun mukaista. Vapaan liikkuvuuden alueen myötä ulkorajavalvonnasta tulee huolehtia entistä tarkemmin ja solidaarisuusperiaatteeseen pohjautuen, sillä ongelmat eivät myöskään jakaannu maantieteellisesti tasaisesti.

Euroopan unionissa askeleita kohti ulkorajojen yhdenmukaisia valvontaa oli otettu yhteisen lainsäädännön, erityisesti Schengenin rajasäännösten, operatiivisen yhteistyön, ja ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston ja Euroopan ulkorajarahaston perustamisen myötä. Suomen toisella puheenjohtajakaudella oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 4. ja 5. joulukuuta 2006 pidetyssä istunnossaan yhdenmukaisen rajavalvonnan (*integrated border management, IBM*) määrittelyn. Sen mukaisesti unionin yhdenmukainen rajaturvallisuus pitää sisällään nelitasoisen rajaturvallisuusmallin lisäksi Schengenin rajasäännöstyössä määritellyn rajavalvonnan ja rajatarkastukset mukaan lukien riskianalyysin ja rikostiedustelun, rajat ylittävän rikollisuuden tunnistamisen ja tutkimisen yhteistyössä kaikkien toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa, virastojen ja viranomaisten välisen yhteistyön ja kansainvälisen yhteistyön rajaturvallisuuden alalla.

sekä jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten sekä muiden toimien koordinoinnin ja johdonmukaisuuden.<sup>225</sup>

Yhdennetyn rajaturvallisuuden ydin on nelitasoinen rajaturvallisuusmalli, jonka ensimmäisen tason toimia toteutetaan kolmansissa maissa, etenkin lähtömaissa ja kauttakulkumaissa, joissa on laittomaan maahanmuuttoon liittyviä riskitekijöitä. Toinen taso edustaa yhteistyötä naapurimaiden kanssa. Naapurivaltioiden kanssa tehdyt yhteistyösopimukset rajaturvallisuuden alalla ovat tehokas väline rajojen turvallisuuden vahvistamiseksi. Mallin kolmas taso on rajavalvonta, joka kattaa kaikkia Schengen-alueelle tulevia ja sieltä poistuvia henkilöitä koskevat järjestelmälliset tarkastukset rajalla. Rajavalvonta on osa kansallista rikostentorjuntaa, sillä sen avulla havaitaan ja paljastetaan ihmisten ja varastetun omaisuuden salakuljetus sekä muita rajat ylittäviä ja raja-alueisiin liittyviä rikoksia ja edesautetaan vakavan rikollisuuden havaitsemista.<sup>226</sup>

Neljännän tason valvontatoimia toteutetaan vapaan liikkuvuuden alueella. Näillä toimilla torjutaan Schengen-valtioiden alueella laitonta maahanmuuttoa ja rajat ylittävää rikollisuutta käyttämällä tehostettuja etsintöjä, tarkastuksia ja valvontatoimia kansallisten tietojen pohjalta ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.<sup>227</sup> Euroopan rajaturvallisuuden malli on tärkeä väline jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden säilyttämisessä ja erityisesti laittoman maahanmuuton ja siihen liittyvän rikollisuuden kuin muun rajat ylittävän rikollisuuden estämisessä ja paljastamisessa. Yhdennetyn rajaturvallisuuden konseptin toteutumisen onnistumiseen vaikuttavat ratkaisevasti näiden osa-alueiden välinen johdonmukaisuus ja tapa, jolla Schengen-valtiot niitä soveltavat.<sup>228</sup>

Vuonna 2006 voimaan astuneen Schengenin rajasäännösten ja yhdennetyn rajaturvallisuuden asianmukaisen soveltamisen varmistamisessa keskeinen tekijä on Schengen-arviointijärjestelmä,<sup>229</sup> joka on jäsenmaiden laadunvalvontatyökalu. Schengen-arviointijärjestelmän kautta unionin rajaturvallisuutta kehitetään keräämällä parhaita käytäntöjä kaikkien jäsenvaltioiden käyttöön. Arviointien seurantaan ja suositusten toimeenpanoon liittyen unionissa on vielä kehitettävää, mutta haasteena on se, että jäsenvaltiota ei voida kuitenkaan pakottaa korjaamaan kansallista järjestelmäänsä Schengen-vaatimusten mukaiseksi.<sup>230</sup>

---

<sup>225</sup> Schengen-luettelo 2009, 8.

<sup>226</sup> Schengen-luettelo 2009, 13–14.

<sup>227</sup> Schengen-luettelo 2009, 14.

<sup>228</sup> Schengen-luettelo 2009, 7–8.

<sup>229</sup> Schengen-luettelo 2009, 16.

<sup>230</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

### 6.3 Euroopan rajavartiujayksiköt perustetaan

Kesäkuussa 2002 Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi suunnitelman jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta, jonka taustalla olivat Laekenin päätelmien seurauksena annettu komission tiedonanto ulkorajojen yhdenmennyksestä valvonnasta, Italian johdolla toteutettu toteutettavuustutkimus sekä selvitys poliisitoiminnasta ja rajaturvallisuudesta. Neuvoston suunnitelman mukaisesti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmennyttä valvontaa lähdettiin kehittämään vaiheittain, jossa Tampereella ensimmäisen kerran esillä nostetun operatiivisen yhteistyön kehittämisen kautta oli edetty rajaturvallisuusviraston perustamiseen vuonna 2004. Neuvoston suunnitelman mukaan ulkorajoilla tarkastuksista sekä valvonnasta vastaavien yksiköiden käytäntöjä tuli yhdenmukaistaa, mahdollisesti perustamalla yhteisistä ryhmistä koostuva eurooppalainen rajavartiolaitos tukemaan jäsenvaltioiden kansallisia viranomaisia.

Sevillassa Eurooppa-neuvosto painotti, että Euroopan unionin on tehostettava toimintaansa laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Neuvoston suunnitelmaan sisältyi ajatus nopeiden rajainterventoryhmien (*RABIT*) perustamisesta, jotta laittoman maahanmuuton aiheuttamiin ongelmiin Euroopan unionin ulkorajalla voitaisiin puuttua paremmin. Euroopan yhdenmennyksen rajavalvonnan kehittämisessä vaarana pidettiin rajavalvonnan luisumista ylikansallisen toimijan vastuulle, mutta esimerkiksi rajainterventoryhmien toiminta perustuisi vain jäsenmaiden pyyntöön. Muuttoliikkeiden aiheuttama paine näkyi erityisesti Turkin ja Kreikan välisellä rajalla sekä Välimeren alueella Espanjan, Maltan ja Italian rannikoilla. Nämä maat ovat siten myös muita enemmän kuormitettuja ja toivovat unionilta tukea ongelman ratkaisemiseksi. Solidaarisuuden nimissä on järkevää, että muilla jäsenmailla on mahdollisuus auttaa, jos laitton maahanmuutto kolmansista maista unionin alueelle kasvaa yllättäen liian suureksi.

Tämän käytännön avun mahdollistamiseksi Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontexin nopeat rajainterventoryhmät perustettiin vuonna 2007. Omien rajojen valvonnan antaminen edes osittain muiden jäsenmaiden rajavartioiden vastuulle, on luonnollisesti valtion suvereniteetin näkökulmasta hankala kysymys. Rajainterventiojoukkojen nimi tosin on harhaanjohtava, sillä kyse on jäsenmaan pyynnöstä toteutettavista operaatioista poikkeuksellisista ja kiireellisistä tapauksista rajoitettuna aikana.

Rajainterventoryhmistä annetussa asetuksessa määritellään ne tehtävät, joita ryhmien jäsenet voivat suorittaa sekä heillä oleva toimivalta osallistuessaan oman jäsenvaltionsa ulkopuolella toteutettaviin operaatioihin. Ryhmien jäsenet pysyvät jäsenvaltioidensa kansallisina rajavartijoina käyttäen omaa

virikapukuaan.<sup>231</sup> He myös suorittavat tehtäviä ja käyttävät toimivaltaa vain vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti vastaanottavan jäsenvaltion rajavartijoiden läsnä ollessa.<sup>232</sup> Jäsenmailla on mahdollisuus pidättäytyä antamasta kansallisia rajavartijoitaan käyttöön, jos sen omalle alueelle pyrkii laittomasti suuri joukko kolmansien maiden kansalaisia tai jokin muu poikkeuksellinen tilanne vaikuttaa huomattavasti kansallisten tehtävien suorittamiseen.<sup>233</sup> Vaikka Frontex on jäsenmaiden yläpuolella oleva operatiivista yhteistyötä koordinoiva virasto, niin sillä tai muilla jäsenmailla ei ole oikeutta puuttua ulkorajoilla ilmeneviin ongelmiin ilman kyseisen maan hyväksyntää.

Ensimmäisen kerran Frontex lähetti Kreikan pyynnöstä nopean rajainterventioryhmän operaatioon Kreikan ja Turkin väliselle rajalle vuonna 2010, kun Kreikka ei katsonut enää selviytyvänsä yksin paperittomien siirtolaisten asioiden hoidosta. Rajaosuudella otettiin mediassa esitettyjen tietojen mukaan kiinni päivittäin 200–300 luvaton rajanylittäjä.<sup>234</sup> Laiton maahanmuutto on toistuva ja yhä kasvava ilmiö, johon erityisesti Välimerellä tapahtuvien ihmishenkien menetyksien seurauksena, Euroopan unionissa on haluttu vastata aiempaa paremmin. Ongelmien ratkaisemiseksi tarvittaisiin usein nopeita ja hyvin konkreettisia käytännön toimia ja tukea Euroopan unionilta.

Nopeiden rajainterventioryhmien perustamisen jälkeen Frontexin aseman vahvistamista edelleen pidettiin unionin yhdenmisen rajaturvallisuuden periaatteen tavoitteiden mukaisena. Merkittävin uudistus Frontexin toimintaan sen perustamisen jälkeen tehtiin joulukuussa 2011 voimaantuneella asetuksella. Uuden asetuksen tarkoitus on yhtenäistää toimintaa ja antaa virastolle lisävaltuuksia, jotka liittyvät muun muassa oikeuteen hankkia teknistä rajavalvontakalustoa, kolmansien maiden kanssa tehtävään yhteistyöhön ja henkilötietojen käsittelymahdollisuuteen. Lisäksi Frontexille perustettiin perusoikeusvaltuutetun virka takaamaan ihmisoikeuksien toteutuminen operaatioissa.

Asetuksen mukaan Frontexin tehokkuuden ja näkyvyyden lisäämiseksi perustetaan Euroopan rajavartijajoukot (*European Border Guard Teams*),<sup>235</sup> jotka koostuvat jäsenmaiden nimeämistä rajavartijoista eri osaamisalueilta. ”Euroopan rajavartiolaistus” on asetuksen myötä liitetty näin ollen aika vahvasti Frontexiin<sup>236</sup>, jolla ei ole ylikansallista toimivaltaa. Frontexin yhteisiin operaatioihin ja nopean rajainterventioryhmien tehtäviin käyttöönotettavat rajavartiouksikot korvasivat ja yhdistivät aiemmat nopeat rajainterventioryhmät ja yhteiset tukiryhmät (*Frontex Joint Support*

---

<sup>231</sup> Asetus (EY) N:o 863/2007, 6. artikla, 4 momentti; 7. artikla, 1 momentti.

<sup>232</sup> Asetus (EY) N:o 863/2007, 6. artikla, 3 momentti.

<sup>233</sup> Asetus (EY) N:o 863/2007, 4. artikla, 3. momentti.

<sup>234</sup> Yle.fi, 29.10.2010 ”Suomi lähettää viisi rajavartijaa Kreikan avuksi”.

<sup>235</sup> Asetus (EU) N:o 1168/2011, 1 artikla.

<sup>236</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

*Teams*). Euroopan rajavartijayksiköiden tarkoituksena on tarjota lyhyen aikavälin apua yhteisissä operaatioissa, nopeissa interventioissa ja kokeiluhankkeissa, niin että vastuu ulkorajatarkastuksista ja -valvonnasta säilyy edelleen vastaanottavalla jäsenvaltiolla. Jäsenmaiden on kuitenkin viraston pyynnöstä annettava rajavartijat käyttöön komennusta varten, paitsi jos niitä kohtaa poikkeuksellinen tilanne, joka vaikuttaa merkittävästi kansallisten tehtävien suorittamiseen.<sup>237</sup>

Euroopan unionin yhdenmukaisen rajavalvonnan kehittäminen oli unionin keskeisimpiä tavoitteita oikeus- ja sisäasioiden alalla 1990-luvun lopulta lähtien. Vuosien kuluessa jäsenmaat pääsivät yhteisymmärrykseen siitä, mitä eurooppalainen yhdenmukainen rajaturvallisuus on. Schengen-säännösten yhdenmukainen soveltaminen käytännössä vaatii jäsenmailta kuitenkin jatkuvasti toimia yhdenmukaisen rajaturvallisuuden alalla. Tätä tarkoitusta varten myös Schengen-luettelon päivittäminen oli ajankohtaista vuonna 2009, sillä aikaisemman vuoden 2002 luettelon jälkeen rajaturvallisuuden ala kehittyi nopeasti. Lisäksi silloin oli keskitytty kansallisiin järjestelmiin, kun taas vastaavasti uudessa Schengen-luettelossa tarkastelu nostettiin eurooppalaiselle tasolle<sup>238</sup>.

---

<sup>237</sup> Asetus (EU) N:o 1168/2011, 3b artikla.

<sup>238</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

## 7. EUROOPAN UNIONIN SISÄISEN TURVALLISUUDEN STRATEGIA

Tampereen ja Haagin ohjelmien seurauksena unionin ulkorajojen valvontaa toteutettiin entistä yhtenäisemmällä tavalla, mutta vastatakseen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisen tuleviin haasteisiin Euroopan unionissa laadittiin kolmas oikeus- ja sisäasioiden monivuotinen ohjelma vuosille 2010–2014. Joulukuussa 2009 voimaan astunut Lissabonin sopimus tarjosi jäsenmaille uusia välineitä Tukholman ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tukholman ohjelman aikana rajaturvallisuusyhteistyön kehittämisen perustan muodostavat Euroopan komission vuonna 2008 antamat kolme tiedonantoa koskien Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston arviointia ja jatkokehitystä, Euroopan rajavalvontajärjestelmää (*EUROSUR*) ja Euroopan unionin rajaturvallisuuden tulevia haasteita. Nämä kolme tiedonantoa tunnetaan yhdessä nimellä rajaturvallisuuspaketti. Tukholman ohjelman tavoitteiden mukaisesti rajaturvallisuusviraston asemaa ulkorajavalvonnassa on pyritty vahvistamaan, muun muassa lisäämällä viraston toimivaltaa ja luomalla Euroopan rajavartioryhmät jäsenmaiden kansallisten rajavartioiden tueksi.

Lissabonin sopimuksella oli yksi hyvin oleellinen vaikutus rajaturvallisuuteen, sillä Euroopan unionin pilariin poistuttua rajaturvallisuudella voidaan käsitellä sisäisen turvallisuuden kysymyksiä aiempaa laajemmin. Vuodesta 1999 saakka, kun Schengen integroitiin Euroopan unionin rakenteisiin, aina Lissabonin sopimukseen asti rajavalvonnan rikostorjuntaan liittyvät toimet eivät olleet mahdollisia, koska niiden katsottiin kuuluvan kolmanteen pilariin. Esimerkiksi Frontexin toiminnassa tämä näkyi operaation luonteessa, sillä aiemmin niihin ei voinut sisällyttää rikostiedustelua tai rikostorjuntaan liittyviä toimia.<sup>239</sup> Lissabonin sopimuksessa mainitaan myös ensimmäisen kerran perussopimustasolla yhdenmukaisen ulkorajojen valvontajärjestelmän vaiheittainen käyttöönotto.<sup>240</sup>

Sisäisen turvallisuuden säännökset muodostivat yhden keskeisimmän painopisteen Lissabonin sopimuksessa, jossa tavoitteena oli luoda yhtenäinen sisäisen turvallisuuden strategia koko unionille.<sup>241</sup> Lissabonin sopimuksella perustettiin sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvä komitea (*COSI*), jonka tarkoituksena on varmistaa lainvalvonta- ja rajaturvallisuusviranomaisten tehokas koordinaatio ja yhteistyö, mukaan lukien ulkorajojen valvonta

---

<sup>239</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>240</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) konsolidoitu toisinto, 77 artikla.

<sup>241</sup> Marsh & Rees 2012, 23.

ja suojele, ja tarvittaessa yhteistyön kannalta merkityksellinen rikosoikeudellinen yhteistyö.<sup>242</sup> Komitean yksi ensisijaisista tehtävistä oli Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategian kehittäminen, seuranta ja täytäntöönpano.<sup>243</sup>

Joulukuussa 2003 hyväksytyssä Euroopan turvallisuuden ulkoista ulottuvuutta käsittelevässä Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa vahvistettiin ensimmäisen kerran periaatteet ja tavoitteet unionin turvallisuusetujen edistämiseksi. Strategia syntyi pitkälti syyskuun 11. päivän terrori-iskujen seurauksena, kun Yhdysvaltojen hyökkäys Irakiin testasi Euroopan unionin jäsenmaiden turvallisuuspoliittista yhtenäisyyttä.<sup>244</sup> Euroopan unionin keskeisimpiä turvallisuusuhkia ja haasteita strategian mukaan ovat joukkotuhoaseiden leviäminen, terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus, toimintakyvyttömät valtiot sekä alueelliset konfliktit. Viisi vuotta myöhemmin turvallisuusstrategiaa vahvistettiin, mutta se ei korvannut aikaisempaa strategiaa. Uuden strategian mukaan aikaisemmin määritellyt turvallisuusuhkat ja haasteet ovat edelleen olemassa, tosin entistä monimutkaisempina, ja osa yhä merkittävämpinä.<sup>245</sup>

Unionin toiminnan tehokkuutta on kritisoitu, sillä turvallisuusstrategian täytäntöönpano osoittautui heikoksi.<sup>246</sup> Vuoden 2003 turvallisuusstrategian päivittäminen jakoi mielipiteitä, sillä monet kaipaivat unionilta enemmän tekoja ja erityisesti keskittymistä niiden asioiden toimeenpanemiseen, joista oli jo sovittu.<sup>247</sup> Toisten mielestä taas vuonna 2008 oli oikea aika uudistaa strategiaa, sillä uhkaympäristö muuttuu jatkuvasti ja nopeasti. Esimerkiksi Venäjän sota Georgiaa vastaa, pandemiat ja maailmanlaajuinen talouskriisi sekä lisääntyvät kyberhyökkäykset ja ilmastonmuutoksen eteneminen muuttivat Euroopan turvallisuusympäristöä. Lisäksi turvallisuusstrategia oli laadittu ennen laajentumista, joten sen päivittäminen oli tarpeellista unionin kasvaessa 12 uudella jäsenvaltiolla.<sup>248</sup>

Vuoden 2003 ja 2008 turvallisuusstrategioiden välinen ero on siinä, että aikaisemmin mainittujen uhkien ja haasteiden lisäksi on olemassa yhä enemmän globaaleja ongelmia, kuten tietoverkkorikollisuus, energiaepävarmuus ja ilmastonmuutos. Strategioissa korostetaan myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ulottuvuuksien huomioimista entistä paremmin. Vuoden 2003 turvallisuusstrategiassa mainitaan, että toisin kuin kylmän sodan aikana, mikään uusi

---

<sup>242</sup> Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010, 25.

<sup>243</sup> Tukholman ohjelma 2010, 18.

<sup>244</sup> Andersson et al. 2011, 18.

<sup>245</sup> Euroopan unionin turvallisuusstrategia 2008, 11.

<sup>246</sup> Ks. esim. Andersson et al. 2011, 29.

<sup>247</sup> Andersson et al. 2011, 7.

<sup>248</sup> Andersson et al. 2011, 22.



turvallisuushka ei ole puhtaasti sotilaallinen, eikä niitä voi torjua puhtaasti sotilaallisin keinoin.<sup>249</sup> Euroopan unionin turvallisuutta on kuitenkin pitkälti rakennettu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan varaan, mikä perustuu läheiseen yhteistyöhön Naton kanssa. Osa jäsenmaista ei kuitenkaan kuulu sotilasliittoon, mikä herättää kysymyksiä yhtenäisen ulkoisen turvallisuuden näkemyksestä unionissa.<sup>250</sup>

Monivuotisten oikeus- ja sisäasioiden ohjelmien mukaisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisen myötä unionin sisäisen turvallisuuden ajatuksen voidaan katsoa olevan jossain määrin selkeämpi. Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden agendaa on rakennettu 1990-luvulta lähtien aktiivisesti erilaisten toimintasuunnitelmien ja lainsäädännön kautta, joissa on rakennettu sisäisen turvallisuuden uhkien torjuntaan tehokkaampaa otetta. Unionin sisäistä turvallisuutta vaarantavien uhkien kasvaminen edellytti pian turvallisuusstrategian päivittämisen jälkeen Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategian laatimista.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto ja Eurooppa-neuvosto hyväksyivät vuoden 2010 alkupuolella Euroopan unionin ensimmäisen sisäisen turvallisuuden strategian. Siinä listataan Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden riskit ja uhat, joita ovat muun muassa terrorismi, vakava ja järjestäytynyt rikollisuus, tietoverkkorikollisuus, rajat ylittävä rikollisuus, luonnonkatastrofit.<sup>251</sup> Kuten turvallisuusstrategiat osoittavat, uhkia ei voida jakaa enää selvästi ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden alaan kuuluviksi. Sisäisen turvallisuuden strategian mukaan yhdennetyllä rajaturvallisuudella on ”merkittävä tehtävä”<sup>252</sup> turvallisuuden ylläpitämisessä. Useimmat sisäisen turvallisuuden strategiassa mainituista uhkista ovat rajaturvallisuuskysymyksiä, kuten esimerkiksi järjestäytynyt rikollisuus, ihmiskauppa ja terrorismi, joten näin ollen myös rajaturvallisuusstrategia on tärkeä osa sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta.

Sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvän komitean perustaminen ja Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia ovat rajaturvallisuuden kannalta olennaisia, sillä molemmissa rajaturvallisuudella on oma selkeä asema. Tampereella raja-asiat sidottiin vahvasti sisäisen turvallisuuden viitekehykseen, joka oli silloin uusi konteksti. Tukholman ohjelman aikana rajaturvallisuus on viimeistään muotoutunut luonnolliseksi osaksi Euroopan unionin sisäistä turvallisuutta.<sup>253</sup>

---

<sup>249</sup> Euroopan unionin turvallisuusstrategia 2003, 7.

<sup>250</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>251</sup> Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010, 13–15.

<sup>252</sup> Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010, 26.

<sup>253</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

## 8. RAJATURVALLISUUS - TURVALLISUUDEN OMA ERITYISALA

### 8.1 Kööpenhaminan koulukunnan laaja-alainen turvallisuuskäsitys

Tämän tutkimuksen kannalta turvallisuus on yksi keskeisin ja ongelmallisin käsite, sillä se sisältää huomattavan määrän erilaisia merkityksiä, rakenteita ja mielikuvia niin politiikan keinoista kuin sen tavoitteista.<sup>254</sup> Turvallisuus voidaan määritellä tilaksi, jossa yhteisön keskeiset arvot eivät ole uhattuina. Se on myös vapautta pelosta, että tällaisia uhkia voisi syntyä tulevaisuudessa.<sup>255</sup> Käsitteen alkuperä on latinankielisissä sanoissa *se* (ilman) ja *cura* (huoli, huolenpito, hoiva).<sup>256</sup> Turvallisuus, josta puhumme arkikielessä, poikkeaa kuitenkin kansainvälisen politiikan turvallisuudesta. Lisäksi Suomen kielestä puuttuvat erikseen ilmaiset *security* ja *safety*, joista käytämme samaa termiä turvallisuus. Käsitteillä on kuitenkin selkeä ero, sillä *safety* viittaa laajalti arjen turvallisuuteen ja onnettomuuksien ehkäisemiseen, kun taas *security* sisältää esimerkiksi rikollisuuden ja terrorismin torjunnan ulottuvuuden.

Akateemisessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa esiintyy kilpailevia tapoja ymmärtää ja määritellä turvallisuus. Jarno Limnéll huomauttaa, että turvallisuus tulisi ymmärtää johdannaisena käsitteenä, sillä turvallisuus on merkityksetön, ilman sille annettavaa tai tavoiteltavaa merkitystä. Turvallisuudesta ja sen saavuttamisesta on olemassa useita tulkintatodellisuuksia, joten turvallisuuden todellisuus ja erityisesti koettu turvallisuus ovat riippuvaisia toimijoiden tavasta kokea ja tulkita todellisuutta.<sup>257</sup> Käsitteen määrittämisestä tekee vaikeaa se, että absoluuttista<sup>258</sup> ja objektiivista turvallisuutta ei ole olemassa. On vain erilaisia aikaa ja paikkaan sidottuja suhteellisia turvallisuuskäsityksiä.<sup>259</sup> Historiantutkimuksessa käsitteet tulee aina ymmärtää tutkimuskohteen ja sen kulttuurin kautta, sillä ne perustuvat ihmisten niille antamiin merkityksiin.

Käsitteet siis kantavat mukanaan eri kulttuureissa ja eri aikakausina erilaisia merkityksiä. Turvallisuus nousi nykyiseen vallitsevaan asemaan toisen maailmansodan ja sitä seuranneen kylmän sodan aikana.<sup>260</sup> Kylmän sodan aikana Euroopassa turvallisuus käsitettiin pääasiassa sotilaallisesti. Vastakkain olivat Nato ja Varsovan liitto, eli Yhdysvallat ja Neuvostoliitto. Tämän perinteisen turvallisuuskäsityksen ytimenä oli sotilaallisen hyökkäyksen mahdollisuus, mikä

---

<sup>254</sup> Laitinen & Harle 2004, 7.

<sup>255</sup> Möttölä 1993, 63.

<sup>256</sup> Laitinen 1999, 98.

<sup>257</sup> Limnéll 2009, 43–44.

<sup>258</sup> Esimerkiksi valtiota turvallisuuden subjektina ei voida määritellä joko turvalliseksi tai turvattomaksi.

<sup>259</sup> Toivonen 1998, 90.

<sup>260</sup> Vuori 2005, 46–47.

muodosti uhkan itsenäiselle valtiolle, mutta samalla myös sen liittolaisille. Uhka oli valtioiden välinen sodankäynti, jonka tarkoituksena oli valloittaa tai kontrolloida alueita.<sup>261</sup>

Kööpenhaminan koulukunnan keskeiset vaikuttajat Barry Buzan ja Ole Wæver vauhdittivat akateemista turvallisuuskeskustelua kylmän sodan jälkeen laaja-alaisen turvallisuuden käsitteellä. Laaja-alaisuudella he halusivat osoittaa, että sotilaallisen turvallisuuden lisäksi on olemassa merkittäviä ei-sotilaallisia turvallisuuden alueita. Kööpenhaminan koulukunnan käsityksen mukaan valtion tai alueen turvaamisen sijaan oli perimmiltään kysymys yhteiskunnan jäsenten tai tarkemmin heidän identiteettiensä turvaamisesta.<sup>262</sup> Jo ennen Buzanin teosta *People, States and Fear*<sup>263</sup> uudet turvallisuusuhkat olivat olleet esillä puheenvuoroissa, mutta Buzanin teosta voidaan pitää ensimmäisenä johdonmukaisena esityksenä aihepiiristä.<sup>264</sup>

Kööpenhaminan koulukunnan näkemyksessä on keskeistä turvallisuuden laajentaminen viidelle eri sektorille, eli sotilaallisen, poliittisen, taloudellisen, ympäristöllisen ja yhteiskunnallisen turvallisuuden sektorille.<sup>265</sup> Kööpenhaminan koulukunta näkee sektorit puhtaasti analyttisena keinona, ikään kuin linsseinä, joiden läpi voidaan tarkastella eri näkemyksiä.<sup>266</sup> Jokaisella sektorilla voidaan nimetä erityiset kohteet, jotka ovat uhattuina. Sektorit eivät ole kuitenkaan irrallaan toisistaan, esimerkiksi poliittisen sektorin yhteys muihin sektoreihin on hyvin keskeinen,<sup>267</sup> ja sen takia sitä on pidetty jopa liian laajana.

Seuraavaksi tarkastelen Kööpenhaminan koulukunnan eri sektoreita ja sitä, miten rajaturvallisuus sijoittuu laaja-alaisen turvallisuuden kentälle. Kööpenhaminan koulukunta ei ole käsitellyt rajaturvallisuutta, mutta eri sektoreiden kautta rajaturvallisuutta ja sen monimuotoisuutta voidaan ymmärtää paremmin.

Poliittisella sektorilla on kyse valtion suvereniteettia uhkaavista tekijöistä, ja sillä on oleellinen yhteys sotilaalliseen sektoriin, jossa keskiössä ovat valtion kohtaamat sotilaalliset uhkat ja niitä vastaan puolustautuminen. Sotilaalliset uhkat uhkaavat usein valtion kaikkia osa-alueita, kun taas poliittisen sektorin uhkina voidaan pitää valtion vakautta uhkaavia tekijöitä, esimerkiksi toimia,

---

<sup>261</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 45.

<sup>262</sup> Huru 2004, 29.

<sup>263</sup> Ensimmäinen painos vuodelta 1983.

<sup>264</sup> Toivonen 1998, 48.

<sup>265</sup> Buzan 1991, 19.

<sup>266</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 168.

<sup>267</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 141–142.

joilla pyritään vaikuttamaan painostamalla hallitusta harjoittamaan tietynlaista politiikkaa tai heikentämällä valtion poliittista rakennetta ennen sotilaallista iskuja.<sup>268</sup>

Rajojen ytimessä on edelleen suvereenin valtion alueellinen koskemattomuus, vaikka sotilaallisen ulottuvuuden merkitys on kylmän sodan jälkeen heikentynyt. Alueellisen koskemattomuuden turvaaminen tarkoittaa kuitenkin sitä, että rajojen ylittämistä valvotaan kaikissa tilanteissa<sup>269</sup>. Sotilaallista sektoria tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että sen merkitys on erilainen riippuen siitä, katsotaanko asiaa Suomen Rajavartiolaitoksen vai eurooppalaisen rajaturvallisuusjärjestelmän näkökulmasta.

Rajavartiolaitos on sisäasiainministeriön alainen sotilaallisesti järjestetty organisaatio. Sen rauhan ajan tehtävissä korostuu valtion alueellisen koskemattomuuden takaaminen rajatarkastusten ja rajavalvonnan keinoin, mutta puolustusvalmiuden edellyttäessä rajajoukkoja tai niiden osia voidaan liittää puolustusvoimiin<sup>270</sup>. Suomessa Rajavartiolaitos on tärkeä osa maanpuolustusjärjestelmää, mutta eurooppalaisessa viitekehyksessä rajaturvallisuudella ja sotilaallisella ulottuvuudella ei ole tällaista yhtymäpintaa. Toisen maailmansodan ja erityisesti sitä seuranneen kahtiajaon jälkeen rajoja on tietoisesti demilitarisoitu Euroopassa. Tämä näkyy selkeästi myös siinä, mihin suuntaan eurooppalaista rajaturvallisuusjärjestelmää on lähdetty kehittämään. Schengen-järjestelmän myötä jäsenmaat ovat keskinäisriippuvuussuhteessa, jolloin jokaisen järjestelmään kuuluvan valtion on huolehdittava rajoistaan unionin sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Euroopan unionin voidaan katsoa olevan uhattuna sen integraatiota heikentävien tekijöiden kautta<sup>271</sup>.

Poliittisesti tarkasteltuna rajaturvallisuus on siis selkeästi osa isompaa kokonaisuutta, sillä yhteinen eurooppalainen rajaturvallisuusjärjestelmä tarkoittaa sitä, että vastuuta on jaettu muiden järjestelmään kuuluvien maiden kanssa. Tätä kautta valtion suvereniteetin voidaan katsoa heikentyneen, mutta toisaalta jäsenmaat ovat myös itse kehittämässä unionin lainsäädäntöä, jonka puitteissa yhteistoimintaa tehdään.<sup>272</sup> Tämä yhdentymiskehitys ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että valtion alueellinen koskemattomuus on edelleen rajaturvallisuudessa ja rajavalvonnassa perustehtävä, jonka merkitys itsenäisellä valtiolla ei voi laskea. Sisäraajatarkastusten poistaminen

---

<sup>268</sup> Buzan 1991, 116–119.

<sup>269</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>270</sup> Rajavartiolaki 578/2005, 4 luku, 25 §.

<sup>271</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 22.

<sup>272</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

Schengen valtioiden välillä ei tarkoita sitä, että rajat olisivat hävinneet. Ne ovat edelleen olemassa ja ne täytyy olla palautettavissa vanhoiksi rajoiksi.<sup>273</sup>

Taloudellinen ulottuvuus luo lopulta perustan valtion sotilaalliselle voimalle ja poliittiselle vaikutusvallalle.<sup>274</sup> Taloudellisella sektorilla on kyse kaupan, tuotannon ja rahoituksen välisistä suhteista.<sup>275</sup> Taloudellisen sektorin ydin on kapitalistinen talousjärjestelmä, jossa vallitsee jatkuva kilpailu eri yksiköiden välillä. Markkinoilla on sen tarjoamien mahdollisuuksien lisäksi aina olemassa epäonnistumisen vaara. Kapitalistinen talousjärjestelmä toimii kuitenkin vain, jos markkinoiden kilpailun annetaan muokata sen käyttäytymistä.<sup>276</sup> Uhkatekijöinä taloudellisella sektorilla voidaan nähdä esimerkiksi valtion heikkoa kykyä ylläpitää sotilaallista kapasiteettia, pelkoa ajautumisesta talouskriisiin tai pelkoa kapitalismin haittojen noususta hyötyjä suuremmiksi.<sup>277</sup>

Euroopan rajaturvallisuusyhteistyötä tarkasteltaessa on hyvä muistaa, että sisärajojen poistaminen oli pitkälti taloudellinen kysymys. Sisämarkkinoiden luominen edustaa vahvasti Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden peruseriaatetta, joka sisärajojen poistuttua on korostunut sujuvan rajaliikenteen takaamisena, sillä rajan ylittämiseksi ei saa asettaa hidasteita tai esteitä.

Tulevaisuudessa taloudellinen sektori painottuu yhä enemmän, sillä Euroopan unionin noin 700 miljoonan vuosittaisen rajanylityksen määrän oletetaan kasvavan koko ajan. Rajaliikenteen sujuvuus on tärkeää taloudellisen toiminnan kannalta, sillä liikkeenhidastuminen tai pysähtyminen rajalla vie paljon aikaa, ja moni voi myös kokea rajan ylittämisen liian vaikeaksi.<sup>278</sup>

Euroopan rajaturvallisuusyhteistyön kehittämisen kannalta taloudelliset seikat ovat olleet hyvin oleellisia. Yksi yhdenmisen rajavalvonnan kehittämisen ongelmista on ollut se, että rajaturvallisuusuhkat ja siten myös kustannukset eivät jakaannu tasaisesti unionin alueella. Euroopan unionin ulkorajarahaston kautta jäsenmailla on kuitenkin mahdollisuus saada taloudellista tukea rajaturvallisuuden ylläpitoon. Euroalueen kriisi on osoittanut taloudellista epätasapainoa jäsenmaiden välillä, ja julkisuudessa on esitetty jopa alueen jakamista. Euroalueen ja sisämarkkinoiden kehitystä ei voi irrottaa rajaturvallisuudesta, sillä Euroopan integraation kannalta taloudellisilla ongelmilla voi olla myös kohtalokkaita seurauksia Schengen-järjestelmälle ja sen tulevaisuudelle.

---

<sup>273</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>274</sup> Laitinen 1999, 108.

<sup>275</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 7.

<sup>276</sup> Buzan 1991, 234–236.

<sup>277</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 98.

<sup>278</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

Ympäristöturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä ovat muun muassa energiaongelmat, väestöongelmat, ravinto-ongelmat ja ekosysteemin häiriöt. Kuitenkaan useimpia näistä ongelmista ei voida liittää vain ympäristöön, vaan ne vaikuttavat monilla eri turvallisuuden sektoreilla.<sup>279</sup> Rajaturvallisuuden suhde ympäristöturvallisuuden sektoriin on ehkä vähäisin verrattuna muihin sektoreihin, mutta esimerkiksi Rajavartiolaitoksella on hyvin läheinen suhde ympäristöön ja sillä on myös tehtäviä liittyen luonnonsuojeluun<sup>280</sup>. Ihmisen ja luonnon aiheuttamat katastrofit ovat Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategian mukaan yksi Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden päähaasteista.<sup>281</sup> Ympäristöön liittyvistä turvallisuuskäsitteistä erityisesti ilmastonmuutos on globaali kriisi, johon liittyvät uhat ovat lisääntymässä. Ympäristösektorilla on tässä mielessä vahva yhteys myös yhteiskunnalliseen sektoriin, sillä tulevaisuudessa ilmastonmuutoksen aiheuttamat muutokset voivat lisätä yhä enemmän muuttoliikkeitä ja pakolaisuutta.

Yhteiskunnallisen turvallisuuden uhkiksi on luettavissa muun muassa muuttoliike ja väestökato, sillä sen ytimessä on identiteetti. Muuttoliikkeillä voi olla kielteisiä vaikutuksia yhteisön identiteettiin, sillä esimerkiksi väestökato saattaa heikentää yhteisön identiteettiä ja sen säilymistä. Myös runsaalla maahanmuutolla voi olla samankaltaisia vaikutuksia. Väestökato on usein seurausta nälänhädästä, sodasta, taudeista tai luonnon katastrofeista.<sup>282</sup> Ulkorajavalvonnan ja rajaturvallisuuden lähtökohtana ja tarkoituksena on, että yhteiskunta toimii sääntöjen mukaisesti. Valvomattomista rajoista tai rajaturvallisuusjärjestelmän toimimattomuudesta aiheutuva suurin uhka on se, että yhteiskunnallisella hallintomekanismilla ei ole otetta alueella oleviin ihmisiin.<sup>283</sup>

Oikeastaan kaikkien edellä mainittujen turvallisuuden eri sektoreiden ja rajaturvallisuuden välillä on selkeä yhteys. Erityisesti yhteiskunnallinen sektori on rajaturvallisuuden kannalta hyvin keskeinen, sillä muuttoliikkeiden hallinta on yksi rajaturvallisuuden ydintehtäviä. Suurin muutos rajoissa ja niiden valvonnassa liittyy sotilaallisen ulottuvuuden heikentymiseen kylmän sodan jälkeen, joten turvallisuusympäristön muutoksen ja sitä seuranneen laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen tarkastelussa rajaturvallisuus on erittäin hyvä indikaattori.

---

<sup>279</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 74–75.

<sup>280</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>281</sup> Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010, 14.

<sup>282</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 119–121.

<sup>283</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

Turvallisuuskäsityksen laajentaminen perustui ensisijaisesti siihen, että toimintaympäristön realiteetit suorastaan vaativat sen laajentamista. Yksi tarkoitus oli vähentää sotilaallista lähestymistapaa laajentamalla turvallisuuden käsitettä muille sektoreille.<sup>284</sup> Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton hallitsema maailmanjärjestys järkkyy, eikä vanhojen kansainvälisen turvallisuuspolitiikan mallien soveltaminen ollut enää mahdollista.<sup>285</sup> Keskustelu laaja-alaisen ja kapean turvallisuuskäsityksen välillä oli seurausta tyytymättömyydestä kylmän sodan aikaiseen sotilaskeskeiseen ja ydinase pelotteen hallitsemaan turvallisuustutkimuksen kenttään. Ensin 1970- ja 1980- luvuilla taloudelliset ja ympäristölliset kysymykset nousivat kansainvälisten suhteiden agendalle, ja myöhemmin 1990-luvulla huomio keskittyi kansainvälisen rikollisuuden aiheuttamiin ongelmiin.<sup>286</sup>

Jo kylmän sodan murrosvaiheen ollessa käynnissä esiintyi kannanottoja, joissa turvallisuuskäsityksen laajentamista kritisoitiin. Toimintaympäristön muutoksista huolimatta tapahtumia ei pidetty sen laatusina, että niiden perusteella olisi ollut aihetta koko turvallisuuskäsityksen uudelleenarviointiin. Myöhemmin epäileviä argumentteja turvallisuuskäsitteen merkityksen laajentamisesta esiintyi lisää. Kyse ei ollut siitä, että toimintaympäristön muutoksen merkitystä olisi väheksytty, vaan kritiikissä keskityttiin enemmän niihin ongelmiin, joita saattaisi ilmetä, jos turvallisuuskäsitettä käytetään hyvin väljin perustein ja liian monenlaisissa asiayhteyksissä.<sup>287</sup> Samalla kyseenalaistettiin perinteisen turvallisuuskäsityksen riittävyttä tarkastella uusia turvallisuusongelmia. Perinteinen turvallisuuskäsite on hyvin valtiokeskeinen, mikä herätti kysymyksiä siitä, oliko kyse aina valtion turvallisuudesta vai enemmänkin sen kansalaisten turvallisuudesta.<sup>288</sup> Kööpenhaminan koulukunnan tarkoituksena oli osittain määrittellä uudelleen keiden kaikkien turvallisuus saattaisi olla vaarassa kylmän sodan jälkeisessä tilanteessa, jossa oli selvää, etteivät valtiot ole ainoita haavoittuvia toimijoita.<sup>289</sup> Tosin sen onnistuminen tässä uudelleenmäärittelyssä on kyseenalaistettu, sillä vaikka se edustaa yritystä muuttaa turvallisuuden käytäntöjä, se sitoutuu edelleen valtiokeskeiseen lähestymistapaan<sup>290</sup>.

Turvallisuusteoreetikot ovat kiistelleet siitä, millainen rooli Euroopan unionilla on uudenaikaisessa turvallisuusympäristössä ja miten eurooppalainen turvallisuus tulisi ylipäättään käsittää.<sup>291</sup> Tämän tarkastelun perustaksi vaaditaan ymmärrystä siitä, että uudenaikainen turvallisuusajattelu perustuu

---

<sup>284</sup> Buzan 1991, 370.

<sup>285</sup> Huru 2004, 31.

<sup>286</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 2.

<sup>287</sup> Toivonen 1998, 17.

<sup>288</sup> Toivonen 1998, 47–48.

<sup>289</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 46.

<sup>290</sup> Laitinen 1999, 315.

<sup>291</sup> Boin, Ekengren & Rhinard 2006, 410.

turvallisuuden laajempaan määrittelyyn. Sen mukaan uhkat ovat monimuotoisempia, eikä ulkoinen sotilaallinen uhka ole enää keskeisin. Lisäksi turvallisuus on laajentunut valtion rajojen ulkopuolelle, jolloin se käsittää myös yksittäiset ihmiset ja yhteisöt, kuten Kööpenhaminan koulukunnan edustajat esittivät.<sup>292</sup>

Yleistä 1990-luvun turvallisuuskeskustelulle oli kuitenkin se, että sama vanha sotilaskeskeinen turvallisuuden viitekehys säilyi edelleen ajattelun perustana, vaikka puhuttiin uudesta laajennetusta turvallisuudesta.<sup>293</sup> Turvallisuuskeskustelussa on esiintynyt pyrkimys säilyttää vakaus ja hallittavuus eli perinteinen turvallisuuskäsitys, ja osaltaan taas tarve päästä irti tästä ongelmalliseksi osoittautuneesta sotilaalliseen turvallisuuteen turvautuvasta kapea-alaisesta näkemyksestä.<sup>294</sup> Perinteinen ja laajentunut turvallisuuskäsitys eivät kuitenkaan välttämättä ole ristiriidassa keskenään. Toivosen mielestä merkittäväksi turvallisuuskäsitteen ympärillä käytävän keskustelun tuntemisen tekee se, että kieli ja siihen liittyvät käsitteet ovat keino jäsentää todellisuutta. Kokemukset jäsentyvät pitkälti käsitteiden kautta, mutta myös käsitteisiin perustuvilla tiedoilla ja mielipiteillä perustellaan toimintaa ja päätöksiä, joilla pyritään muuttamaan ympäröivää todellisuutta. Näin ollen ei ole yllättävää, että turvallisuuskäsitteen uudelleenmäärittelyn tarve on kulkenut rinnakkain kansainvälisen politiikan areenalla tapahtuneiden suurten murrosten kanssa.<sup>295</sup>

---

<sup>292</sup> Boin, Ekengren & Rhinard 2006, 411.

<sup>293</sup> Huru 2004, 31.

<sup>294</sup> Laitinen 1999, 114.

<sup>295</sup> Toivonen 1998, 10–13.



## 8.2 Turvallistaminen

Kööpenhaminan koulukunnan Ole Wæverin mukaan turvallisuuskäsitteen laajentamisen vaarana on ongelmien liiallinen turvallistaminen (*securitization*).<sup>296</sup> Turvallistamisessa on kyse siitä, kun jokin asia nostetaan poliittiselle agendalle, niin että se esitetään olemassa olevana uhkana turvallisuudelle. Tällainen uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä ja sallii valtion käyttää poikkeuksellisia ja äärimmäisiä toimia, jotka eivät normaalisti kuulu poliittiseen menettelyyn. Turvallistamista voidaan siten pitää politisoinnin<sup>297</sup> äärimuotona. Turvallisuuskysymys ei siis tarkoita välttämättä sitä, että se olisi todellinen olemassa oleva uhka, vaan sitä, että asia on esitetty sellaisena.<sup>298</sup>

Kööpenhaminan koulukunta kiinnitti huomiota erityisesti siihen, miten ja keiden toimesta asioita turvallistetaan. Wæverin näkee turvallistamisen ongelmana sen, että turvallistamisen yleistyessä rajanveto turvallisuuskysymyksien ja muiden ongelmien välille on entistä hankalampaa.<sup>299</sup> Toivonen toteaa Wæveriin viitaten, että ongelman käsitteleminen turvallisuuskysymyksenä voi johtaa siihen, että sille annetaan valtiokeskeisen turvallisuuskäsitteen sisältämiä merkityksiä. Näin turvallisuusongelma nähdään ulkopäin tulevana uhkana, jota vastaan tulee puolustautua.<sup>300</sup> Tämä näkyy käytännössä myös puhuessamme järjestäytyneen rikollisuuden uhkasta, huumeiden vastaisesta sodasta ja laittomien maahanmuuttajien armeijasta<sup>301</sup>, jolloin uudet turvallisuusuhat on nähty vahvasti sotilaallisen turvallisuuden läpi. Toisaalta huumeiden tai terrorismin vastainen taistelu on osoittanut myös sotilaallisen puolensa.

Turvallisuutta ei tulisi ajatella aina positiivisena asiana. Kööpenhaminan koulukunnan laaja-alainen turvallisuuskäsitys ei tarkoita sitä, että asioita tulisi turvallistaa enemmän, vaan nimenomaan heidän mielestään turvallistaminen tulisi nähdä epäonnistumisena käsitellä asia normaalina politiikkana.<sup>302</sup> Wæver on esittänyt, että turvallistamisen sijaan tulisi ryhtyä siirtämään asioita enemmän pois turvallisuuskysymyksien alalta (*desecuritization*).<sup>303</sup>

Turvallistamisessa on omat riskinsä, sillä nostamalla ongelmia poliittiselle agendalle ja tekemällä niistä turvallisuuskysymyksiä, niihin tulee myös vastata tietynlaisella politiikalla. Esimerkiksi laittoman maahanmuuton käsittely turvallisuuskysymyksenä on auttanut Euroopan unionissa

---

<sup>296</sup> Wæver 1995, 47.

<sup>297</sup> Politisoiminen tarkoittaa sitä, että asiasta käydään keskustelua poliittisen päätöksenteon ja julkisen keskustelun piirissä.

<sup>298</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 23–24.

<sup>299</sup> Wæver 1995, 47; 54–55

<sup>300</sup> Toivonen 1998, 76. Wæver, Ole: What is security? – the securityness of security. s. 226. Teoksessa Hansen *European security – 2000*. Copenhagen political studies press, 1995.

<sup>301</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 47.

<sup>302</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 29.

<sup>303</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 4.

laillistamaan toimia, kuten ulkorajavalvonnan tiukentaminen. Tämä saattaa vaikeuttaa unionin mahdollisia pyrkimyksiä ei-turvallistaa laitonta maahanmuuttoa ja järjestäytyntä rikollisuutta pitkällä aikavälillä, sillä pyrkimys poistaa ne turvallisuuden alalta riistäisi Euroopan unionilta sen omaa toimivaltaa.<sup>304</sup>

Golunovin konstruktiivinen lähestymistapa teoksessa *EU–Russian Border Security: Challenges, (mis)perceptions, and responses* jakaa yhteisen pohjan Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisen teorian kanssa. Ajatus, että jotkut rajoihin liittyvät kysymykset ovat tarpeettomasti turvallistettu, voidaan löytää monista tutkimuksista.<sup>305</sup> Esimerkiksi Bigon mukaan pelko laittomasta maahanmuutosta perustuu täysin politiikkojen rakentamaan kuvaan, ja samalla on luotu vaikutelma yhteisestä eurooppalaisia kohtaavasta uhkasta.<sup>306</sup> Laiton maahanmuutto on yleisesti esitetty uhkaavan Euroopan unionin sisäistä turvallisuutta. Esimerkiksi sisäisen turvallisuuden strategiassa se ei sisälly unionin yhteisten uhkien joukkoon, mutta mainitaan, että laittoman maahanmuuton torjunta kuuluu yhdennetyn rajaturvallisuuden tehtäviin turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Golunov käyttää rajaturvallisuuskysymyksistä turvallistamisen sijaan käsitettä *borderization*. Tällä hän viittaa siihen, että esimerkiksi terrorismi, laiton maahanmuutto ja rajat ylittävä järjestäytynt rikollisuus ovat turvallisuusuhkia, jotka liittyvät vahvasti rajoihin ja niihin pyritään vastaamaan rajaturvallisuuden keinoin.<sup>307</sup> Sama asia on siten ikään kuin rakennettu kaksi kertaa, sillä ensin se on turvallistettu ja myöhemmin se on liitetty rajoihin.<sup>308</sup>

Julkisessa keskustelussa esiintyy vaatimuksia tiukentaa rajaturvallisuutta vastauksena ongelmiin, joita ei voida ratkaista sen menetelmin. Tunteakseen olonsa turvallisemmaksi voidaan vaatia alueen aitaamista, vaikka todellisuudessa ongelmat eivät johdu rajojen läpäisevyydestä. Raja-aitojen on todettu myös olevan melko tehoton keino torjua laitonta maahanmuuttoa, sillä ihmiset eivät pelkää riskeerata elämäänsä ylittääkseen rajoja, olivat ne kuinka vartioituja tahansa. Golunovin mielestä rajojen turvaamisen ja suojelun esittäminen vastauksena laajaan joukkoon turvallisuuskysymyksiä, aiheuttaa vahinkoa niin valtiolle kuin rajat ylittävälle yhteistyölle.<sup>309</sup> Tiukalla rajavalvonnalla voi olla myös kielteisiä sivuvaikutuksia, jotka voivat kasvaa jopa suuremmiksi kuin ne ongelmat, joita vastaan rajaturvallisuuden keinoin alun perin pyrittiin vastaamaan.<sup>310</sup> Esimerkiksi sillä voi olla heikentäviä vaikutuksia rajaliikenteen ja taloudellisen vuorovaikutuksen sujuvuuteen, mikä taas

---

<sup>304</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 51.

<sup>305</sup> Golunov 2012, 21.

<sup>306</sup> Bigo 2005, 62–80.

<sup>307</sup> Golunov 2012, 1–2.

<sup>308</sup> Golunov 2012, 22.

<sup>309</sup> Golunov 2012, 23–30.

<sup>310</sup> Golunov 2012, 2.

herättää kysymyksiä korruption mahdollisesta lisääntymisestä rajanylityspaikoilla. Lisäksi erityisesti viime vuosina Euroopan unionin vahvan ulkorajan vuoksi laittomien maahanmuuttajien on katsottu ottavan yhä enemmän riskejä yrittäessään pääsyä unionin alueelle.

Kylmän sodan aikana sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottaminen toisistaan oli yksinkertaisempaa, sillä käytännössä se tarkoitti jakoa kahden eri instituution eli poliisin ja armeijan välillä.<sup>311</sup> Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan hämärtyminen tarkoittaa siis sitä, että näitä turvallisuuden alueita voidaan yhä vähemmän käsitellä erillään toisistaan. Esimerkiksi terrorismi muodostaa uhkan, joka voi olla peräisin yhtä hyvin valtion sisältä kuin sen ulkopuolelta. Turvallisuusympäristön muutoksen seurauksena myös Euroopan unionin jäsenmaiden on täytynyt tiivistää yhteistyötään, sillä uusiin uhkiin vastaaminen ei onnistu yksittäisten valtioiden turvallisuuspolitiikan kautta.

Toisaalta on hieman harhaanjohtavaa puhua uusista turvallisuusongelmista, sillä vaikka 1980-luvulla esiin nousseet uudet turvallisuusongelmat vaikuttivat täysin uusilta, niin useista ongelmista oli tutkittua tietoa jo aikaisemmilta vuosikymmeniltä. Muutoksiin ryhdytään reagoimaan kuitenkin vasta sitten, kun niitä tapahtuu tarpeeksi ja ilmiöistä tulee tunnistettavia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kylmän sodan jälkeen asioiden kasvaneet mittasuhteet tekivät niistä uusia.<sup>312</sup> Esimerkiksi laittoman maahanmuuton ja järjestäytyneen rikollisuuden ongelmat olivat tunnistettu Euroopassa aikaisemmin, mutta vasta kylmän sodan päättymisen jälkeen ne nostettiin turvallisuuskysymyksiksi.

Turvallisuuden toimintaympäristön muutoksen seurauksena uhkaa ei voida sijoittaa ainoastaan ulkopuolelle, eikä turvallisuus sijaitse yksinomaan sisällä.<sup>313</sup> Perinteisesti kansainvälisessä politiikassa on totuttu ajattelemaan vastakkaisuuksien ja poissulkevien käytäntöjen kautta. Erityisesti turvallisuuskysymykset pyritään jäsentämään joko-tai -asetelmina, vaikka useat turvallisuusasiat ovat toisiinsa kietoutuneita ja monimutkaisia.<sup>314</sup> Rajaturvallisuuskysymykset ovat tästä hyvä esimerkki, sillä niitä ei voi sijoittaa selkeästi sisäisen tai ulkoisen turvallisuuden alaan kuuluviksi. Osa rajaturvallisuuskysymyksistä on ulkoisen turvallisuuden, osa sisäisen ja osa molempien alueella.

Kansainvälisen politiikan valtavirran tutkimuksessa kansallisiin rajoihin liittyviä kysymyksiä ei ole juuri huomioitu. Rajaturvallisuus-termi on yleistynyt käytössä, mutta sen teoreettinen tarkastelu on

---

<sup>311</sup> Weiss & Dalferth 2009, 269.

<sup>312</sup> Toivonen 1998, 45.

<sup>313</sup> Laitinen 2005, 10.

<sup>314</sup> Laitinen 1999, 204.

jäänyt vähemmälle. Globalisaation ja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen yhteyden hämärtyminen myötä rajojen todetaan usein hävinneen<sup>315</sup> tai menettäneen merkityksensä<sup>316</sup>, eikä niiden katsota enää kykenevän sääntelemään tehokkaasti rajat ylittäviä virtauksia. Perinteisesti raja on tarkoittanut puolustuslinjaa sotilaallista hyökkäystä vastaan, mutta toisen maailmansodan jälkeen huomio siirtyi ihmisten liikkuvuuden sääntelemiseen ja tarkkailemiseen. Sittemmin Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden alueen kehittymisen ja globalisaation myötä rajoja on pidetty myös tarpeettomina esteinä ihmisten liikkuvuudelle.<sup>317</sup>

Ajatus, jonka mukaan valtioiden rajat ovat menettäneet rooliaan globaalissa maailmassa, on kuitenkin altis kritiikille. Näkemys fyysisten rajojen katoamisesta on hyvin eurosentrinen. Schengen-alueen sisärajatarkastusten poistaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että rajat olisivat hävinneet, kuten toisinaan annetaan ymmärtää. Myös ennakoivaa valvontaa on toteutettu ulkomaan konsulaateissa jo ennen globalisaatiota, joten on harhaanjohtavaa pitää sitä nimenomaan globalisaation ajalle tyypillisenä piirteenä. Rajat nousivat esille kansainvälisen politiikan tutkimuksessa 1980-luvulla, kun erityisesti postmoderni ja konstrukttiivinen suuntaus kiinnostuivat niistä. Molemmat suuntaukset korostivat rajojen monimuotoisuutta ja liikkuvuutta, alueellisuuden ja fyysisyyden sijaan.<sup>318</sup>

Toisin kuin radikaalit postmodernistit, maltilliset postmodernistit eivät jaa näkemystä kansallisten rajojen häviämisestä, vaan sen sijaan korostavat, että rajat ovat moninkertaistuneet ja muuttuneet moniulotteisemmiksi. Euroopan unionissa tämä rajojen muutos näkyy siinä, että samalla kun toiset rajat ovat heikentyneet, niin toiset vastaavasti vahvistuvat (*deborderization by reborderization*)<sup>319</sup>, kuten sisärajatarkastusten poistuttua on käynyt huomion siirtyessä ulkorajoille. Toinen esimerkki rajojen luonteen muutoksesta on eurooppalainen rajavalvontamalli, jonka neljä eri tasoa kuvastaa rajojen moniulotteisuutta ja kerrostuneisuutta.

Golunov pyrkii selventämään rajaturvallisuudessa teorian ja käytännön välistä eroa, sillä hänen mukaan rajaturvallisuuden tutkimuksen yksi keskeisempiä ongelmia on se, että tutkimuksen ja rajapolitiikan käytännön toteutuksen välillä on suuri kuilu, sillä teoreetikot ja käytännön toimijat korostavat usein eri asioita.<sup>320</sup> Nykyinen teoreettinen tutkimus suhtautuu laajalti epäileväisesti rajojen rooliin ja rajojen turvaamiseen globaalissa maailmassa. Tutkijat kiistelevät siitä, mikä on

---

<sup>315</sup> Ks. esim. Marsh & Rees 2012, 9.

<sup>316</sup> Ks. esim. Bigo & Guild 2005.

<sup>317</sup> Golunov 2012, 10–13.

<sup>318</sup> Golunov 2012, 15–17.

<sup>319</sup> Golunov 2012, 18.

<sup>320</sup> Golunov 2012, 6–9.

rajojen rooli ja merkitys. Tutkimuksen kriittisen näkemyksen edustajat ottavat aktiivisimmin kantaa ja vaativat perustavanlaatuisia muutoksia, kuten kaikkien rajatarkastusten poistamista tai vähentämistä merkittävästi. Rajaturvallisuusviranomaiset yrittävät tasapainoilla rajaturvallisuuden ja vapauksien ja oikeuksien välillä korostaen sitä, että rajojen tulee toimia esteenä luvattomia ylityksiä varten ja samaan aikaan tulee huolehtia rajaliikenteen sujuvuudesta niiden kohdalla, jotka toimivat sääntöjen mukaisesti.<sup>321</sup>

---

<sup>321</sup> Golunov 2012, 26–28; 42.

## 9. TASAPAINOILUA VAPAUDEN, OIKEUDEN JA TURVALLISUUDEN VÄLILLÄ

Tukholman ohjelman aikana maahanmuuttokysymykset tulevat edelleen muodostamaan keskeisen haasteen unionille. Laittoman maahanmuuton paine kohdistuu erityisesti Etelä-Euroopan valtioihin, mutta Schengen-järjestelmän myötä huoli on unionin yhteinen. Eri valtioilla on kuitenkin loppujen lopuksi erilaiset kynnsarvot uhkan määrittelemiselle, riippuen siitä, miten niiden kansallinen identiteetti on rakennettu<sup>322</sup>. Siten myös käsitykset siitä, minkälaisia toimia pidetään tarpeellisena, vaihtelevat. Viime vuosina on ollut esillä esimerkiksi sisäraajatarkastusten käyttöönotto laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi, kun aiemmin rajatarkastusten palauttamista on käytetty useimmiten erilaisten tapahtumien ja kansainvälisten kokousten järjestämisen yhteydessä. Schengenin rajasäännösten mukaan rajatarkastusten palauttaminen sisärajoille on mahdollista, jos jäsenvaltion yleinen järjestys tai sisäinen turvallisuus on vakavasti uhattuna. Rajatarkastusten palauttaminen ei kuitenkaan voi toimia kuin väliaikaisena ratkaisuna ongelmaan, sillä vapaa liikkuvuus on Euroopan unionin keskeisimpiä periaatteita.

Erityisesti ”arabikevät” vuonna 2011 kasvatti pakolaisten määrää Pohjois-Afrikasta Välimeren maihin, ja sitä kautta esimerkiksi Ranskaan. Etenkin Italian Lampedusan saaren pakolaistilanne oli vahvasti esillä<sup>323</sup>, sillä saari sijaitsee noin sadan kilometrin päässä Tunisian rannikosta, joten Tunisiasta 2010–2011 vuodenvaihteessa alkanut kansannousu aiheutti tuhansien laittomasti Euroopan unionin alueelle pyrkivien pakolaisaallon. Lisäksi haaksirikot, joissa parempaa tulevaisuutta Euroopasta etsivät ihmiset ovat menehtyneet matkalla, ovat lisääntyneet viime vuosina Välimerellä. Tämä on entisestään lisännyt keskustelua pakolaiskysymyksistä ja ihmisoikeuksista, jolloin kritiikki kohdistuu usein rajaturvallisuusviraston toimintaan ja vastaanottokeskusten olosuhteisiin.

Rajaturvallisuusyhteistyön uhka tulevaisuudessa on se, jos jäsenmaat tulevat siihen tulokseen, että unionin toimet torjua sisäisen turvallisuuden uhkia eivät ole riittävät.<sup>324</sup> Järjestelmän ytimessä on Schengen, jonka toimivuuteen liittyy paljon kysymyksiä. Schengen-järjestelmä toimii niin pitkään kuin sen osanottajilla on täysi luottamus toisiinsa. Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhdennetty ulkorajavalvonta on rakennettu niin, että se kannustaa ja edellyttää jäsenvaltioita tekemään yhteistyötä. Sisäraajatarkastusten palauttamisella on lähinnä välillisiä vaikutuksia operatiiviseen yhteistyöhön, koska sen pääpaino on ulkorajoilla ja Schengenin häiriöt näkyvät erityisesti

<sup>322</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998, 30, 124.

<sup>323</sup> Ks. esim. Helsingin Sanomat, 7.8.2011 ”Lampedusan merihauta on EU:n häpeä”.

<sup>324</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

sisärajoilla.<sup>325</sup> Vaarana on kuitenkin se, jos esimerkiksi laittoman maahanmuuton ilmiö kasvaa niin suureksi, että todetaan, ettei sitä voida estää tarpeeksi tehokkaasti yhteistyön voimin. Joissakin jäsenmaissa on esitetty sisäraajatarkastusten käyttöönottoa, mutta osittain kyse on ollut vain poliittisesta puheesta.<sup>326</sup>

Vuonna 2011 Tanska palautti sisäraajatarkastukset vedoten rajat ylittävän rikollisuuden leviämiseen, ja myös Italia, Saksa ja Ranska ovat laittoman maahanmuuton paineen kasvaessa avoimesti kritisoineet Schengenin toimivuutta ja yhtenä ratkaisuna on esitetty jopa alueesta irrottautumista. Tosin ne voivat osin olla populistisia kannanottoja, mutta yhtäläillä ne kertovat siitä, että laittoman maahanmuuton ja Schengen-järjestelmän ongelmia pidetään vakavina. Kun yksi jäsenmaa joutuu suuremman laittoman maahanmuuton kohteeksi, muut vastaavasti pyrkivät hillitsemään muuttovirtaa oman valtionsa alueelle. Välimeren maiden tilanteen kannalta on ongelmallista, että Dublinin sopimuksen mukaan turvapaikanhakija on palautettava takaisin lähtömaahansa, mikä käytännössä usein tarkoittaa Etelä-Euroopan maita<sup>327</sup>.

Rajaturvallisuuden ydinkysymys on se, kuinka luodaan tehokas este laittomia virtauksia vastaan ja samanaikaisesti vähennetään esteitä toivotulta rajat ylittävältä liikkeeltä.<sup>328</sup> Euroopan unionissa on pidetty tärkeänä, että toimet, joiden avulla suojataan demokratiaa ja oikeusvaltiota Euroopassa ja torjutaan rikollisuutta sen eri muodoissa, on toteutettava kunnioittaen kansalaisten perusoikeuksia.<sup>329</sup> Amsterdamin sopimuksen haasteena oli varmistaa, että vapaus, johon kuuluu oikeus liikkua vapaasti koko unionin alueella, on kaikkien ulottuvilla. Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksessa linjattiin, että tällaista vapautta ei kuitenkaan saisi pitää vain unionin kansalaisten yksinoikeutena. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue houkuttelee ihmisiä, jotka eivät voi nauttia unionin kansalaisten itsestään selvänä pitämästä vapaudesta. Eurooppa-neuvoston mukaan olisi kuitenkin vastoin Euroopan perinteitä evätä vapaus niiltä, jotka tällaisissa olosuhteissa oikeutetusti hakevat pääsyä alueelle.<sup>330</sup> Euroopan unionin toiminnassa kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien ja ihmisarvon kunnioittaminen on keskeisellä sijalla, ja periaate koskee myös laittomasti unionin alueella oleskelevia henkilöitä.<sup>331</sup>

Monien tutkijoiden mielestä Euroopan unioni on kuitenkin kehittänyt sisäisen turvallisuuden mallin, jossa korostuu sen omien kansalaisten vapauden maksimoinnin painottaminen Euroopan unionin

---

<sup>325</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>326</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>327</sup> Helsingin Sanomat, 7.8.2011 ”Lampedusan merihauta on EU:n häpeä”.

<sup>328</sup> Golunov 2012, 13.

<sup>329</sup> KOM(2004) 401 lopullinen, 8.

<sup>330</sup> Eurooppa-neuvosto 15.–16.10.1999. Puheenjohtajan päätelmät, 2 ja 3.

<sup>331</sup> KOM(2005) 184 lopullinen, 9.

alueella ja samaan aikaan se on luonut poissulkevan rajan ulkopuolisille<sup>332</sup>. Euroopan unionin ulkorajavalvonnan tiukentamisen ja rajaturvallisuusviraston perustamisen seurauksena on alettu käyttää termiä Euroopan linnake (*fortress Europe*). Tällä ilmaisulla viitataan asenteeseen, jonka mukaan Eurooppaa on suojeltava ulkoisilta vaikutteilta eli se esiintyy usein turvapaikka-asioista ja maahanmuuttosäännöksistä käytävässä keskustelussa. Laittoman maahanmuuton turvallistamista on kritisoitu, sillä laittomien maahanmuuttajien, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten tavoitteena on saada turvaa sekä paremmat taloudelliset mahdollisuudet, ei uhata unionin turvallisuutta.<sup>333</sup> On kuitenkin huomioitava, että pakolaisen asemassa olevat ja siten turvapaikkaan oikeutetut henkilöt eroavat taloudellisista syistä maahan muuttavista henkilöistä ja muista siirtolaisista siten, että pakolaisen asema on määritelty vuoden 1951 YK:n yleissopimuksessa.

Uudet teknologiat ovat yhä keskeisemmässä asemassa rajaturvallisuudessa. Niiden avulla voidaan sujuvoittaa henkilöiden liikkumista, mutta taas toisaalta parantaa turvallisuutta mahdollistamalla tarvittavien tarkastusten toteuttaminen niin, että rajojen yli ei pääse henkilöitä, jotka aiheuttavat riskin unionin turvallisuudelle.<sup>334</sup> Euroopan unionissa on kehitetty erilaisia jäsenvaltioiden väliseen tietojenvaihtoon tarkoitettuja järjestelmiä, kuten viisumitietojärjestelmä (*VIS*) ja Schengenin tietojärjestelmä (*SIS*), jota on sittemmin päivitetty unionin korkean turvallisuustason varmistamiseksi. Sen avulla poliisi- ja oikeusviranomaiset voivat esimerkiksi vaihtaa tietoja henkilöistä, joista on annettu pidätysmääräys tai luovutuspyyntö.

Tällä hetkellä Euroopan unionin ulkorajoilla tapahtuvan rajanylitysliikenteen sujuvuuden ja unionin turvallisuuden tehostamiseksi kehitteillä ovat eurooppalainen rajanylitystietojärjestelmä (*ENTRY/EXIT*) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma (*RTP*). Esimerkiksi rajanylitystietojärjestelmän avulla voidaan vastata laittoman oleskelun ilmiöön rekisteröimällä henkilön maahantulo ja maasta poistuminen, riippumatta minkä jäsenmaan alueella ne tapahtuvat. Nykyisin Euroopan unionissa ei voida seurata, että alueelle tulevat myös poistuvat asianmukaisesti.<sup>335</sup> Lisäksi tulevaisuudessa Euroopan rajojenvalvontajärjestelmän (*EUROSUR*) avulla jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaiset ja Frontex voivat jakaa keskenään operatiivista tietoa ja parantaa yhteistyötään. Järjestelmän avulla pyritään vähentämään Euroopan unioniin laittomasti tulevien maahanmuuttajien, ja erityisesti merellä menetettyjen ihmishenkien, määrää sekä ehkäisemään valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta.

---

<sup>332</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 60.

<sup>333</sup> Marsh & Rees 2012, 9.

<sup>334</sup> Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010, 26–27.

<sup>335</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.



Bigo ja Guild ovat kritisoineet kehitystä, jossa teknologiaa hyödynnetään niin, että ihmisiä jaotellaan luotettaviin ja epäluotettaviin ja tarkastuksia tehdään sen mukaisesti.<sup>336</sup> Rajaturvallisuusviranomaisille rajanylitystietojärjestelmän ja Euroopan rajojenvalvontajärjestelmän kautta resursseja voidaan käyttää järkevästi ja tuottaa välttämätöntä tilannekuvaa,<sup>337</sup> mikä edellyttää viranomaisten välistä luottamusta. Myös Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategiassa ennaltaehkäisy ja ennakointi ovat nostettu keskeisesti esille, sillä lainvalvontaviranomaisilla tulee olla mahdollisuus vaihtaa tietoa rikoksista ja niiden tekijöistä.<sup>338</sup> Tämän suuntaiseen kehitykseen on suhtauduttu myös hyvin varauksellisesti. Kansalaisaktivistit ovat olleet huolissaan siitä, miten Euroopan unioni suojelee muun muassa *SIS*-järjestelmään yksilöistä kerättyä tietoa.<sup>339</sup>

Rajoihin liittyvien kysymyksien turvallistamisen (*borderization*) ja ulkorajan tiukemman valvonnan korostumisen myötä keskustelu rajojen uudelleen militarisoinnista on lisääntynyt. Teknologian lisääntynyt hyödyntäminen rajavalvonnassa on tulkittu niin, että rajojen militarisointia sodankäyntiin kehitetyin välinein on pidetty ratkaisuna rajat ylittävän väestöliikkeiden ja maahanmuuttovirtojen hallinnassa. Bigon mukaan rajojen nopean demilitarisoinnin jälkeen Euroopassa voidaan luisua salakavalasti takaisin rajojen militarisointiin. Hän painottaa niiden ihmisten oikeuksia, jotka tulevat Euroopan ulkopuolelta ja ovat mahdollisesti turvapaikanhakijoita. Mitä oikeuksia turvapaikan hakijalle jää, jos rajat pidetään tiukasti kiinni? Euroopan unionin arvojen mukaisesti ihmisoikeudet ovat hyvin keskeisellä sijalla rajaturvallisuudessa, mutta Bigo peräänkuuluttaa viranomaisten kouluttamista ihmisoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä.<sup>340</sup> Frontexia on myös kritisoitu siitä, että se ei kaikissa operaatioissaan ole tehnyt riittävästi eroa kansainvälistä suojelua tarvitsevien ihmisten ja muiden siirtolaisten välillä, ja on siten toiminnallaan osallistunut muurin rakentamiseen unionin ulkorajoille.<sup>341</sup>

Tukholman ohjelman yhtenä tavoitteena on kehittää edelleen yhdenmukaista rajavalvontaa ja vahvistaa Frontexin asemaa, jotta sen valmiuksia huolehtia tehokkaammin muuttuvista muuttovirroista voidaan lisätä.<sup>342</sup> Frontexin toimivaltuuksien mahdollinen laajentaminen riippuu tulevien vuosien aikana siitä, miten jäsenmaat haluavat järjestelmää kehittää.<sup>343</sup> Sarasmaan mukaan rajaturvallisuusviraston roolin kehittämistä selkeämmäksi ja voimakkaammaksi kannattaa tukea, sillä näin vaikeuksien tai ulkoisten haasteiden kohteeksi joutuneita jäsenmaita voidaan tukea

<sup>336</sup> Bigo 2005, 50; Bigo & Guild 2005, 255–260.

<sup>337</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>338</sup> Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010, 24.

<sup>339</sup> Grabbe 2005, 160.

<sup>340</sup> Bigo 2004, 235–236.

<sup>341</sup> Eurooppatiedotus.fi, ”EU:n yhteinen rajaturvallisuus – monimutkainen kysymys”.

<sup>342</sup> Tukholman ohjelma, 26.

<sup>343</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

riittävällä tavalla. Suhtautuminen ”eurooppalaiseen rajavartiolaitokseen” Suomessa on muuttunut, osaltaan Frontexin perustamisen myötä. Ennen se oli ”punainen vaate, ylipäättään koko sana, eurooppalainen rajavartiolaitos”<sup>344</sup>, mutta ajan kuluessa kuitenkin huomattiin, että ”aikanaan pelkoa aiheuttaneen linnakkeen” kaltaista eurooppalaista rajavartiolaitosta ei tulisi syntymään.<sup>345</sup>

Rajaturvallisuusyhteistyön ylikansallisesta kehityksestä tullaan luultavasti käymään keskustelua myös tulevaisuudessa. Laitinen muistuttaa, että Lissabonin sopimuksen mukaan vastuu ulkorajojen valvonnasta ja vartioinnista kuuluu edelleen jäsenvaltioille, joten rajaturvallisuuden syventäminen ylikansalliseen suuntaan edellyttäisi Lissabonin sopimuksen avaamista. Laitisen mukaan valtioiden suveriniteettia on pyritty enemmän vahvistamaan kuin heikentämään, joten suuria muutoksia pitäisi tapahtua ennen kuin tämä periaate Euroopan unionissa muuttuu.<sup>346</sup>

Rajaturvallisuusyhteistyön kehittämisessä jäsenmailla on ollut vähän erilaisia käsityksiä siitä, millä aikataululla yhdentymisessä edetään. Laitinen kuitenkin korostaa, että kyseessä on ”yksi harvoja ellei ainoa” Euroopan unionin politiikan ala, jossa on edetty hyvin yksituumaisesti. Jäsenmaiden välinen yksimielisyys johtuu pitkälti siitä syystä, että Schengen-järjestelmä integroitiin unioniin ja jäsenmailla on siten ollut selkeät säännöt rajavalvonnan suhteen eli sisärajaratkastusten poistamista tasoitetaan tiukemmalla ulkorajavalvonnalla ja muilla toimenpiteillä.<sup>347</sup> Ristiriitojen määrä on vähentynyt vuosien kuluessa myös siitä syystä, että kaikki jäsenmaat ovat jo kohtuullisen vanhoja jäsenmaita ja on totuttu siihen, että kansalliset edut eivät voi aina tulla saavutetuksi. Toisaalta edelleen yksittäisten asioiden käsittelyssä voi luonnollisesti olla aika voimakkaita kansallisia intressejä.<sup>348</sup>

Niemenkari uskoo eurooppalaisen integraation syvenevän niin, että kansallinen rajaturvallisuusjärjestelmä säilyy kokonaisuuden kulmakivenä. Hänen mukaan kansallisen järjestelmän ohella rajaturvallisuusviraston ja Schengen-arviointijärjestelmän kehittämisellä on keskeinen osa eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön kehittämisessä. Ensinnäkin, rajaturvallisuusvirastolla pitää olla riittävä toimintakyky vastata haasteisiin, joita Euroopan ulkorajoilla esiintyy. Toiseksi, Euroopan unionissa pitää olla toimiva väline rajavalvontaan

---

<sup>344</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>345</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>346</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>347</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>348</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

liittyvien mahdollisten puutteiden tunnistamiseksi ja sitä kautta rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseksi.<sup>349</sup>

Sarasmaa painottaa, että on erittäin tärkeää saada rajaturvallisuusyhteistyö toimimaan riittävän laajasti ja oikealla tavalla, jotta kukaan ei oikeasti lähtisi irtautumaan Schengen-alueesta. Jäsenmaat saavat tukea Euroopan unionilta myös rajavalvontaan liittyen, mutta unioni ei voi kuitenkaan ratkaista ongelmia, jos jäsenmaat laiminlyövät velvollisuuttaan ulkorajojen valvonnasta.<sup>350</sup> Kaiken perustana on toimiva kansallinen järjestelmä, joka toimii, kuten yhteisesti on sovittu. Yhteisen poliittisen näkemyksen puute ja Schengen-säännösten puutteellinen soveltaminen jäsenmaissa voi vaarantaa kehityksen. Toisaalta on hyvä muistaa, että Schengen-järjestelmä on kohdannut vaikeuksia aiemmin, erityisesti sen alkuaikoina. Euroopan unionin historiassa erilaisiin kriiseihin on suhtauduttu niin, että niiden kautta järjestelmää ja toimintaa on aina pyritty kehittämään paremmaksi.

---

<sup>349</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>350</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

## 10. YHTEENVETO

Yhdistynyt Eurooppa oli alun perin filosofien ja visionäärien unelma, joka romuttui 1900-luvun suursotien myötä.<sup>351</sup> Euroopan unionin perusta luotiin toisen maailmansodan jälkeen luomaan rauhaa ja vakautta, sillä sota oli osoittanut, että Euroopan maiden yhdentyminen oli välttämätöntä rauhan säilyttämiseksi ja kansalaisten turvallisuuden ja vapauden takaamiseksi. Euroopan unioni on laajentumisten kautta pyrkinyt tekemään yhdistyneen ja rauhanomaisen maanosan visiosta todellisuutta<sup>352</sup>. Tunnustukseksi rauhan, sovinnon, demokratian ja ihmisoikeuksien edistämisestä Euroopan unionille myönnettiin vuoden 2012 Nobelin rauhanpalkinto. Eurooppalaiset arvot ja periaatteet muodostavat myös perustan unionin rajaturvallisuuden ylläpitämiselle ja kehittämiselle.

Toisen maailmansodan jälkeinen jännite näkyi hyvin konkreettisesti rautaesiripun kahtia jakamassa Euroopassa, jossa idän ja lännen välisen rajan symboliksi muodostui jaettu Berliini. Kylmän sodan päätyttyä kahtiajaon aika Euroopassa alkoi väistyä, ja Euroopan yhdentyminen alkoi hiljalleen jatkua. Yksi merkittävimmistä turvallisuusympäristössä tapahtuneista muutoksista kylmän sodan jälkeen on ollut huomion siirtyminen pois puhtaasti ulkoisen turvallisuuden alueelta yhä enemmän kohti sisäistä turvallisuutta<sup>353</sup>. Perinteisen sotilaallisen uhkakuvan rinnalle nousi vähitellen uusia uhkia, jotka ovat entistä monimuotoisempia, näkymättömämpiä ja arvaamattomampia, kuten järjestäytynyt rikollisuus, laitton maahanmuutto, terrorismi ja ihmiskauppa. Turvallisuusympäristön muutoksen seurauksena raja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä on hämärtynyt, sillä uusia uhkia ei voida sijoittaa selkeästi ulkoisen tai sisäisen turvallisuuden alueelle.

Euroopassa maahanmuutto on ollut turvallistettua 1980-luvulta lähtien, sillä se on rakennettu turvallisuuskysymykseksi, yleistä järjestystä, kulttuurista identiteettiä ja kotimaan ja työmarkkinoiden vakautta uhkaavaksi tekijäksi. Vaikka laittomasta maahanmuutosta oli ollut puhetta TREVI -yhteistyössä, niin jäsenmaat ymmärsivät todella tarvitsevansa yhteistyötä vasta 1990-luvun alkupuolella kommunismin romahdettua Itä-Euroopassa ja Jugoslavian sodan lisätessä pakolaisten ja maahanmuuttajien määrää Euroopan unionin alueelle.<sup>354</sup> Toinen kasvava turvallisuusongelma oli Itä-Euroopan maissa nopeasti kasvava järjestäytynyt rikollisuus, joka myös nähdään vakavana uhkana läntiselle hyvinvoinnille. Rajojen on katsottu muuttuneen yhä

---

<sup>351</sup> Fontaine 2010, 5.

<sup>352</sup> Euroopan unionin turvallisuusstrategia 2003, 1.

<sup>353</sup> Mounier 2009, 583.

<sup>354</sup> Smith 2008, 211–212.

huokoisemmiksi, sillä sotilaallisen uhkan sijaan rajat ovat uhattuina entistä enemmän ei-sotilaallisista syistä.

Kööpenhaminan koulukunnan laaja-alainen turvallisuuskäsitys oli vastaus tähän turvallisuusympäristössä tapahtuneeseen muutokseen, sillä he pyrkivät osoittamaan, että on olemassa merkittäviä ei-sotilaallisia turvallisuuden alueita. Kööpenhaminan koulukunnan näkemyksessä on keskeistä turvallisuuden laajentaminen viidelle eri sektorille eli sotilaallisen, poliittisen, taloudellisen, ympäristöllisen ja yhteiskunnallisen turvallisuuden sektoreille, joilla voidaan nimetä erityiset uhattuina olevat kohteet. Täytyy kuitenkin huomioida, että sektorit eivät ole toisistaan täysin erillisiä.

Rajojen ytimessä on edelleen suvereenin valtion alueellinen koskemattomuus, vaikka sotilaallisen ulottuvuuden merkitys on kylmän sodan jälkeen heikentynyt. Suomessa Rajavartiolaitos on tärkeä osa maanpuolustusjärjestelmää, mutta eurooppalaisessa viitekehyksessä rajaturvallisuudella ei ole yhteyttä sotilaalliseen sektoriin. Valtion suvereniteetin voidaan katsoa heikentyneen yhteisen eurooppalainen rajaturvallisuusjärjestelmän myötä, mutta sisäraajatarkastusten poistaminen Schengen-valtioiden välillä ei tarkoita sitä, että rajat olisivat hävinneet. Suurin muutos rajoissa ja niiden valvonnassa liittyy sotilaallisen ulottuvuuden heikentymiseen kylmän sodan jälkeen. Erityisesti yhteiskunnallisen sektorin merkitys on kasvanut, sillä muuttoliikkeiden hallinta on yksi rajaturvallisuuden ydintehtäviä. Tulevaisuudessa myös taloudellinen sektori painottuu yhä enemmän, sillä Euroopan unionin noin 700 miljoonan vuosittaisen rajanylityksen määrän oletetaan kasvavan koko ajan<sup>355</sup>.

Turvallisuuden sotilaallisen ulottuvuuden heikentyminen ja toimintaympäristön muutos näkyi hyvin rajoissa ja niiden valvonnassa, sillä kylmän sodan jälkeen sotilaallisen uhkan torjumisen sijaan huomio rajavalvonnassa siirtyi henkilöiden liikkuvuuden tarkkailemiseen ja rikollisuuden torjumiseen rajanylitysten määrän kasvaessa. Tämä tarkoittaa sitä, että rajavartijat kohtaavat työssään yhä enemmän rajoihin liittyvää rikollisuutta, kuten ihmisten, huumeiden, aseiden, väärennettyjen ja väärien matkustusasiakirjojen, varastetun omaisuuden laitonta kauppaa ja salakuljetusta<sup>356</sup>, ja osallistuvat myös edellä mainittujen rikostyyppien tutkintaan.

Monet Euroopan kohtaamat uudet turvallisuusongelmat liittyivät edelleen rajoihin vuoden 1989 jälkeen, mutta rajojen rooli turvallisuudessa muuttui.<sup>357</sup> Euroopan unionissa vallitsi 1990-luvun

---

<sup>355</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>356</sup> Schengen-luettelo 2009, 13.

<sup>357</sup> Grabbe 2005, 150.

alkupuolella käsitys, että rakentamalla vahva ulkoraja, voitaisiin estää ulkopäin tulevat uhkat unionin alueelle. Vuosikymmenen loppupuolella käsitys läpäisemättömistä rajoista alkoi kuitenkin vähitellen muuttua, sillä ymmärrettiin, että Eurooppa ei voisi sulkea itseään kansainvälisten ongelmien ulkopuolelle. Ihmiskauppa ja laiton maahanmuutto löytäisivät aina reitin unionin alueelle, rajoista huolimatta.<sup>358</sup> Sen sijaan Euroopan unionin sisäistä turvallisuutta vaarantavia uhkia pyritään torjumaan siellä missä niiden alkuperä on. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen yhteyden ohella myös fyysiset rajat ovat hämärtyneet, sillä uudet uhkat vaativat yhteisiä toimia jäsenmailta myös vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkopuolella.

Vahvempien ulkoisten toimien tarve Euroopan unionissa oikeus- ja sisäasioiden alalla nostettiin esille ensimmäisen kerran Eurooppa-neuvoston kokoontuessa Tampereella vuonna 1999. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on koettu erittäin tärkeäksi, sillä sitä kautta pyritään luomaan vakautta ja viemään Euroopan unionin arvoja maihin, jotka ovat keskeisessä asemassa unionin sisäisen turvallisuuden kannalta. Näin ehdokasvaltiot ovat aiempaa valmiimpia, kun ne valmistautuvat liittymään unioniin. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoisen ulottuvuuden kehittämällä on ollut viime vuosina tärkeä merkitys rajaturvallisuuden kannalta,<sup>359</sup> sillä rajaturvallisuusyhteistyöllä pyritään ennaltaehkäisemään ja vähentämään ulkorajoille mahdollisesti kohdistuvia paineita<sup>360</sup>.

Kylmän sodan jälkeen rajavalvonnassa tapahtui selkeä siirtyminen ulkoisen turvallisuuden alueelta kohti rikollisuuden torjuntaa. Rajoista tuli moniulotteisempia, kuten Euroopan unionin nelitasoinen rajaturvallisuusmalli osoittaa. Neljän toimintatason rajaturvallisuusjärjestelmä perustuu toimintaan unionin ulkopuolella eli kolmansissa maissa, kansainväliseen yhteistyöhön, ulkorajavalvontaan ja toimenpiteisiin unionin sisällä. Tämän kehityksen seurauksena rajojen suojelun sijaan unionissa on siirrytty entistä enemmän käyttämään rajavalvontaa laaja-alaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin kuvaavaa käsitettä rajaturvallisuus<sup>361</sup>. Rajaturvallisuus on oikeus- ja sisäasioiden politiikan ala, joka on kehittynyt jatkuvasti 1990-luvun lopulta alkaen ja siitä on tullut tärkeä osa Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä. Rajaturvallisuuden merkityksen lisääntymistä selittävät erityisesti rajat ylittävän vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden, laittoman maahanmuuton ja terrorismin muodostamien uhkien kasvu, mutta erityisesti se, että Schengen-säännöstö integroitiin Euroopan unioniin vuonna 1999 Amsterdamin sopimuksella. Sisärajatarkastusten poistuttua vapaan liikkuvuuden alueella ulkorajan merkitys on vastaavasti korostunut. Vähentääkseen vapaan

---

<sup>358</sup> Rees 2008, 103.

<sup>359</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>360</sup> Niemenkarin haastattelu 12.2.2013.

<sup>361</sup> Niemenkari 2003, 1.

liikkuvuuden aiheuttamia riskejä Euroopan unionin jäsenmaiden yhdenmetyä rajavalvonnan kehittäminen nousi yhdeksi keskeisimmäksi tavoitteeksi 2000-luvulla oikeus- ja sisäasioiden alalla.

Eurooppa-neuvostolla on ollut keskeinen asema jäsenvaltioiden tehdessä päätöksiä yhdyntymisestäään. Eurooppa-neuvoston johtopäätöksillä on ollut myös merkittävä rooli rajaturvallisuusyhteistyön kehityksen käynnistäjänä ja suunnannäyttäjänä. Puheenjohtajan päätelmiä voidaan tulkita vahvoina poliittisen tahdon ilmauksina, sillä niiden perusteella on tehty useita konkreettisia aloitteita.<sup>362</sup> Tampereen Eurooppa-neuvoston kokousta on pidetty Amsterdamin sopimuksen ohella läpimurtona jäsenmaiden yhteistyössä oikeus- ja sisäasioiden alalla. Erityistä rajaturvallisuuden kannalta Tampereella oli se, että vahvempien ulkoisten toimien ohella silloin todettiin tarve kehittää jäsenmaiden yhdenmetyä rajavalvontaa. Lisäksi keskeiset periaatteet siviiliviranomaisesta ja siitä, että rajavalvonnasta vastaa koulutetut ammattilaiset, ovat muodostaneet perustan unionin jäsenmaiden yhdenmetyä rajavalvonnan myöhemmälle kehittämiselle. Suomen aloitteesta esillä ollut ulkorajafoorumi ei saanut tarpeeksi kannatusta jäsenmaiden keskuudessa, mutta operatiivisen yhteistyön kehittäminen sai uuden sysäyksen erityisesti syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen. Terrorismin muodostama uhka ei ole vain kasvanut, vaan muuttanut täysin käsitystä kansainvälisen terrorismin luonteesta.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kohtaamien uhkien lisäksi yksi merkittävä syy yhdenmetyä rajavalvonnan kehittämiseen oli Euroopan unionin laajentuminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin, mikä herätti kysymyksiä ulkorajavalvonnan pitävyydestä laajentumisen aiheuttaman rajatilanteen muutoksen jälkeen. Entisten neuvosto- ja kommunistimaiden itärajoilla rajainfrastrukturi oli varsin kehittymätöntä, kun taas vastaavasti liikehdintä lähteen oli ollut hyvin tarkkaan vartioitua. Hakijavaltioiden oli hyväksyttävä Schengenin säännöstö ja siihen perustuvat muut toimenpiteet kokonaisuudessaan, mikä tarkoitti rajavalvontajärjestelmien uudistamista ja kehittämistä vastaamaan Schengenin vaatimuksia.

Laekenin Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen ulkorajojen yhteisen valvontamekanismin tai yhteisten valvontayksiköiden perustamisen edellytyksiä alettiin selvittää erilaisten tutkimusten kautta. Samalla keskustelu rajaturvallisuusyhteistyön syventämisestä kävi vilkkaana, ja ”eurooppalaisen rajavartiolaitoksen” kehittäminen jakoi mielipiteitä, sillä yhteisten mekanismien luomisen pelättiin ennen pitkää johtavan ylikansalliseen rajavalvontaan. Laajentumisen aiheuttaman rajatilanteen muutoksen vuoksi esillä oli myös tämän suuntaisia ehdotuksia, jotka eivät kuitenkaan

---

<sup>362</sup> Niemenkari 2003, 13–16.

saaneet laajaa kannatusta. Sen sijaan jäsenmaiden yhteistyön ja sitä koordinoivan operatiivisen toimielimen kehittämistä, kansallisten järjestelmien tueksi, pidettiin parempana ratkaisuna.

Sevillan Eurooppa-neuvoston kokouksen puheenjohtajan päätelmiin kirjatun kehotuksen mukaisesti Suomen Rajavartiolaitoksen aloitteesta liikkeelle lähtenyt ulkorajafoorumi eli jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten päälliköistä koostuva rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmän perustettiin vuonna 2003. Sevillassa Eurooppa-neuvosto myös hyväksyi suunnitelman jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta. Suunnitelman mukaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukista valvontaa kehitetään vaiheittain, eikä siinä suljettu pois mahdollisuutta toteuttaa tulevaisuudessa institutionaalisia toimia. Pian unionissa alettiin rakentaa ad hoc -keskusten varaan yhteistyöverkostoa, jossa jäsenmailla olisi eri vastuu- ja erikoistumisalueensa rajaturvallisuuden alalla. Thessalonikissa Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota selvittämään uusien institutionaalisten järjestelyiden tarvetta, mikä johti vuonna 2004 Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontexin perustamiseen, jonka alaisuuteen myös keskuksat siirtyivät.

Suomen toisella puheenjohtajakaudella vuonna 2006 hyväksyttiin yhdenmukisen rajaturvallisuusjärjestelmän määritelmä, eli niin sanottu rajaturvallisuusstrategia. Yhdenmukisen rajaturvallisuuden käsite on jäsenvaltioiden rajaturvallisuuden kulmakivi. Eurooppalaisen rajaturvallisuusstrategian keskeisin ajatus on toimiva, riskianalyysiin perustuva rajaturvallisuus, joka kattaa rajatarkastukset ja rajojen valvonnan neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti.<sup>363</sup> Vahva ulkoraja ei siten ole menettänyt merkitystään, vaan unionin ulkorajojen tehokkaamman valvonnan on katsottu olevan tärkeässä roolissa terrorismin, laittomaan maahanmuuttoon liittyvien verkostojen ja ihmiskaupan torjunnassa ja kaikkien jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ehkäisemisessä.

Frontexin toimintaa on sen perustamisen jälkeen pyritty tehostamaan, ja neuvoston suunnitelmaan ulkorajojen valvonnasta sisältyneet nopeat rajainterventiojoukot perustettiin vuonna 2007. Merkittävin uudistus Frontexin toimintaan tehtiin kuitenkin vuonna 2011 voimaan astuneella asetuksella, jolla luotiin Euroopan rajavartiolaitokset. Vastuu ulkorajojen valvonnasta on edelleen jäsenmailla, mutta yhdenmukisen rajavalvontajärjestelmän tarkoituksena on taata se, että ulkorajaa valvotaan samoilla periaatteilla ja menetelmillä. Myös jäsenmaiden välisellä tiedonvaihdolla on tärkeä rooli unionin sisäisen turvallisuuden uhkia torjuttaessa. Schengen-järjestelmässä ulkorajojen puutteellinen valvonta jollakin rajaosuudella aiheuttaa riskejä kaikille vapaan liikkuvuuden alueeseen kuuluville jäsenmaille.

---

<sup>363</sup> Schengen-luettelo 2009, 12.



Euroopan rajaturvallisuusyhteistyön maantieteellinen painopiste vuosien varrella on muuttunut, sillä 1990-luvulla rajaturvallisuuden suurin huolenaihe oli laitton maahanmuuton ja järjestäytyneen rikollisuuden leviäminen entisistä sosialistivaltioista.<sup>364</sup> Kylmän sodan maahanmuuttovirtojen jälkeen Euroopassa huomio on kiinnittynyt konflikteihin, joista seuraa pakolaisaaltoja.<sup>365</sup> Viime vuosina rajavalvonnan painopiste on siirtynyt yhä selkeämmin Balkanille ja Välimeren alueelle. Laittoman maahanmuuton reiteistä Euroopan unionin alueelle yleisimpiä ovat Italian ja Espanjan rannikko sekä maareiteistä Kreikan ja Turkin välinen raja<sup>366</sup>, mutta järjestäytyneen rikollisuuden, laitton maahanmuuton ja ihmiskaupan reitit unionin alueelle voivat kuitenkin myös muuttua suhteellisen nopeasti.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden mallia on rakennettu eurooppalaisten arvoihin ja periaatteisiin, kuten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen, demokratiaan, oikeusvaltioon, suvaitsevaisuuteen ja solidaarisuuteen, perustuen. Ulkorajavalvonnan tehostaminen erityisesti laitton maahanmuuton ilmiön torjumiseksi, ei kuitenkaan ole ollut kaikkien mielestä hyvä ratkaisu. Vapaan liikkuvuuden periaatteen ja toisaalta myös Euroopan historiallisten syiden vuoksi rajoihin ja liikkumiselle asetettuihin esteisiin suhtaudutaan hyvin kriittisesti. Vapaan liikkuvuuden alueen luomisen myötä rajojen merkityksen on katsottu menettäneen merkitystään, ja vahvan ulkorajan koetaan sulkevan ulkopuolelle ne, jotka pyrkivät unionin alueelle paremman elämän toivossa. Ulkorajavalvonnan tiukentamiseen varuksellisesti suhtautuvat ihmettelevät sitä, että ajatus ihmisten pitämisestä rajojen sisällä on koettu erilaisena kuin, että ihmisten estämistä pääsemästä ulkopuolelta sisälle<sup>367</sup>.

Vapaa liikkuvuus on Euroopan unionin keskeisimpiä periaatteita. Rajatarkastusten poistuttua sisärajoilta unionissa on pyritty huolehtimaan siitä, että rajoilla ei tapahdu syrjintää tai aseteta minkäänlaisia hidasteita vapaan liikkuvuuden rajoittamiseksi. Samalla vapaan liikkuvuuden periaate asettaa kuitenkin unionille ja sen jäsenvaltioille haasteita, joista erityisesti laitton maahanmuutto ja rajat ylittävä järjestäytynyt rikollisuus uhkaavat unionin sisäistä turvallisuutta. Kysymys on kuitenkin hieman kaksijakoinen, sillä onko laitton maahanmuuton kohdalla kysymys todellisesta uhkasta, vai onko se vain esitetty yhteisenä uhkana unionin turvallisuudelle? Vastaus riippuu pitkälti siitä, painotetaanko vapautta vai turvallisuutta. Järjestäytyneen rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin uhkan kasvaessa rajavalvonnassa joudutaan yhä enemmän punnitsemaan turvallisuuden ja perusoikeuksien välillä, kuitenkin tinkimättä kummastakaan. Schengen-

---

<sup>364</sup> Golunov 2012, 35–36.

<sup>365</sup> Mitsilegas, Monar & Rees 2003, 79.

<sup>366</sup> Ks. esim. Frontexin kotisivu, migratory routes.

<sup>367</sup> Bigo 2005, 56

järjestelmän toimivuuteen on viime vuosina liittynyt paljon kysymyksiä, erityisesti laittoman maahanmuuton paineen kasvaessa. Schengen-alueen tulevaisuuden kannalta keskeistä on se, missä määrin rajatarkastusten palauttaminen sisärajoille on perusteltua, välttämätöntä ja sopivaa, ilman että siitä aiheutuu merkittävää haittaa vapaan liikkuvuuden periaatteelle.

Toinen kysymyksiä herättänyt seikka liittyy Euroopan unionin laajenemiseen ja siihen, minne asti Euroopan maantieteelliset rajat voivat ulottua. Euroopan unionia laajentamalla edistetään Euroopan yhdentymistä ja samalla voidaan levittää eurooppalaisia arvoja ja luoda vakautta. Kööpenhaminan kriteerien mukaisesti Euroopan unioni on avoin periaatteessa kaikille Euroopan valtioille, jotka noudattavat oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien periaatteita. Euroopan unionin sisälle on katsottu muodostuneen jakolinjoja, ensinnäkin laajentumisen jälkeen vanhojen ja uusien jäsenmaiden välille, mutta myöhemmin myös niiden välille ketkä kuuluvat täysimääräisesti vapaan liikkuvuuden alueeseen ja ketkä eivät.

Euroopan unionin jäsenyyden ja Schengen-säännösten täysimääräisen soveltamisen välille jäävän puskurin avulla pyritään varmistamaan, että valtiot ovat valmiita soveltamaan Schengen-säännöstöä käytännössä. Bulgarian ja Romanian tilanteessa sitoumukset korruption torjunnan ja oikeusvaltion kehittämisen osalta on katsottu olevan vielä keskeneräisiä. Paine sekä näiden maiden sisällä että unionissa kasvaa, sillä matkustusvapaus on ollut yksi keino myös aikoinaan markkinoida Euroopan unionin jäsenyyttä maissa<sup>368</sup>. Enemmistö jäsenmaista kannattaa maiden liittymistä täysimääräisesti vapaan liikkuvuuden alueeseen, mutta se on kuitenkin mahdollista vain jäsenmaiden yksimielisen päätöksen jälkeen.

Suomalaisilla raja-asiantuntijoilla on ollut hyvin keskeinen rooli rajavalvonta-ajattelun ja rajaturvallisuus-käsitteen tunnetuksi tekemisessä Euroopan unionissa. Rajaturvallisuus oli Suomen erityisenä agendana ensimmäisellä puheenjohtaja kaudella Tampereen kokousta valmisteltaessa, jolloin Schengen-säännöstö oli juuri integroitu osaksi unionia. Sarasmaa näkee, että ”siltä ajanjaksolta ikään kuin jäi semmonen jonkinlainen vastuunkannon velvoite ajaa (...) eurooppalaista rajaturvallisuutta”<sup>369</sup>. Suomalaista rajavalvontamallia, jonka yksi kulmakivi on ollut läheinen yhteistyö Venäjän kanssa, on pidetty Euroopan unionissa yhtenä maailman parhaista ja sitä on käytetty myös mallina hakijavaltioille.<sup>370</sup> Kysymys ei ollut kuitenkaan siitä, että suomalaista järjestelmää, sotilaallisesti organisoitua viranomaiseen perustuen, olisi sinällään lähdetty

---

<sup>368</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2012.

<sup>369</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

<sup>370</sup> Golunov 2012, 129.

markkinoimaan, sillä unionissa oli selkeä poliittinen tavoite demilitarisoida rajavalvontatehtävät lainvalvontapuolelle.<sup>371</sup>

Suomalaisen osaamisen tarve unionissa on vuosien kuluessa myös hieman muuttunut, sillä yhteiset perusteet rajaturvallisuuden kehittämiseksi ja operatiiviselle toiminnalle on luotu. Tällä hetkellä suomalainen asiantuntemus kohdistuu asioiden käytäntöön viemiseen ja toteutukseen, kun eurooppalaista rajaturvallisuutta kehitetään yhdenmukaisen rajavalvontajärjestelmän määrittelyn mukaisesti. Euroopan unionin rajaturvallisuuden syvällisempi analysointi jäi vielä kesken, kun yhdenmukaisen rajaturvallisuuden määrittäminen vaikutti riittävän jäsenmaille. Sarasmaan mukaan lähitulevaisuudessa tulisi ehkä tarkastella, onko vuoden 2006 määrittely edelleen ajankohtainen vai pitäisikö sitä tarkentaa.<sup>372</sup>

Raja ja turvallisuus ovat perinteisesti liitetty suvereeniin valtioon. Turvallisuuden perusyksikkönä voidaan edelleen pitää valtiota, vaikka suurin osa uusista uhkista ei varsinaisesti uhkaa valtion olemassaoloa tai alueellista koskemattomuutta. Schengen-järjestelmän myötä jäsenmaat ovat keskinäisriippuvuussuhteessa toisiinsa sisäisen turvallisuuden kysymyksissä. Unionissa on pidetty tärkeänä sitä, että jäsenmaissa ymmärretään, että kansallisen turvallisuuspolitiikan päämääränä tulee olla koko unionin turvallisuuden parantaminen. Euroopan unionin yhdenmukainen rajaturvallisuus perustuu siten vahvasti jäsenmaiden väliseen solidaarisuuteen. Jäsenmaiden on kuitenkin ollut jossain määrin vaikea luovuttaa valtaa Euroopan unionille ja luoda tiiviimpää yhteistyötä rajaturvallisuuden alalla, koska rajat ja niiden valvonta on vahvasti valtion suvereniteetin ytimessä. Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön syventämisen ympärillä käyty keskustelu osaltaan kertoo siitä, että valtioiden rajat eivät ole kadonneet tai menettäneet merkitystään, mutta niiden valvonta ulottuu yhä kauemmaksi fyysisestä rajasta.

---

<sup>371</sup> Laitisen haastattelu 9.2.2013.

<sup>372</sup> Sarasmaan haastattelu 8.2.2013.

## LÄHTEET JA KIRJALLISUUS

### Lähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007. *Nopeiden rajainterventioryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta.* 11.7.2007. Euroopan unionin virallinen lehti, L 199/30.

Euroopan unionin neuvosto 10019/02. *Suunnitelma Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta.* FRONT 58 COMIX 398, 14.6.2002.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia, 2010. *Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia.* Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg 2010.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. 30.3.2010. Euroopan unionin virallinen lehti, C 83/13.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. 30.3.2010. Euroopan unionin virallinen lehti, C 83/47.

Euroopan unionin turvallisuusstrategia, 2003. *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa.* Euroopan unionin neuvosto 15895/03. 12.12.2003.

Euroopan unionin turvallisuusstrategia, 2008. *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa.* Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg 2009.

Haagin ohjelma: *Vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden lujittaminen Euroopan unionissa.* Euroopan unionin virallinen lehti, 2005/C 53/01.

KOM(2002) 233 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa.* 7.5.2002.

KOM(2004) 401 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva: katsaus Tampereen työohjelman täytäntöönpanoon ja suuntaviivat tulevia toimia varten.* 2.6.2004.

KOM(2005) 184 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraavaksi viideksi vuodeksi. Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla.* 10.5.2005.

KOM(2005) 491 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskeva strategia.* 12.10.2005.

Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta.* 26.10.2004. Euroopan unionin virallinen lehti, L 349/1.

Neuvoston asetus (EU) N:o 1168/2011, *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta.* 25.10.2011. Euroopan unionin virallinen lehti, L 304/1.

Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999 Tampere, Puheenjohtajan päätelmät, 200/1/99.

Eurooppa-neuvosto 14. ja 15. joulukuuta 2001 Laeken. Puheenjohtajan päätelmät, 00300/1/01.

Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2002 Sevilla. Puheenjohtajan päätelmät. 13463/02.

Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2003 Thessalonik. Puheenjohtajan päätelmät, 11638/03.

Schengen-luettelo 2002. *Tarkastukset ulkorajoilla, maasta poistaminen ja takaisin ottaminen. Suositukset ja parhaat käytännöt.*

Schengen-luettelo 2009. *Ulkorajavalvonta Palauttaminen ja takaisinotto. Suositukset ja parhaat käytännöt.*

Tukholman ohjelma: *Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojelua varten.* Euroopan unionin virallinen lehti, 2010/C 115/01.

## **Sanomalehdet**

Suomen Kuvalehti, 17.11.1989. Nro. 46. Lamberg, Seija: *Pakolaistulvaan ei ole varauduttu. Mitä me teemme jos Neuvostoliitto avaa itärajan.*

## **Haastattelut**

Laitinen, Ilkka (synt. 1962, Nurmes) prikaatikenraali, Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontexin pääjohtaja. Haastattelu 9.2.2013, Helsinki.

Niemenkari, Arto (synt. 1961, Oulu) eversti, Rajavartiolaitoksen Esikunta, Raja- ja meriosaston apulaisosastopäällikkö. Haastattelu 12.2.2013, Espoo.

Sarasmaa, Matti (synt. 1967, Ruokolahti) everstiluutnantti, Rajavartiolaitoksen Esikunta, Raja- ja meriosaston kansainvälisen yksikön päällikkö. Haastattelu 8.2.2013, Helsinki.

## Internet-lähteet

Euroopan unionin virallinen verkkosivu, *Schengen-alue ja yhteistyö*.

[[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133020\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_fi.htm)] Viitattu 29.10.2012.

Eurooppatiedostus.fi, ”*EU:n yhteinen rajaturvallisuus – monimutkainen kysymys*”.

[<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=248586&contentlan=1&culture=fi-FI#.UUwu53eDnTo>] Viitattu 22.3.2013.

Frontexin kotisivu, *Migratory routes*. [<http://www.frontex.europa.eu/intelligence/migratory-routes>] Viitattu 19.10.2012.

Helsingin Sanomat, 7.8.2011. ”*Lampedusan merihauta on EU:n häpeä*”.

[<http://www.hs.fi/paakirjoitus/artikkeli/Lampedusan+merihauta+on+EU+n+h%C3%A4pe%C3%A4/1135268341937>] Viitattu 7.1.2013.

Sisäasiainministeriö, 4.3.2003. ”*EU-maiden rajapäälliköiden ohjausryhmä perustettiin*”.

[[http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/uutisarkisto/1/0/eu-maiden\\_rajapaallikoiden\\_ohjausryhma\\_perustettiin](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/uutisarkisto/1/0/eu-maiden_rajapaallikoiden_ohjausryhma_perustettiin)] Viitattu 4.3.2013.

Rajavartiolaki 578/2005, 15.7.2005. [<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050578>] Viitattu 30.1.2013.

Yle.fi, 7.3.2013. ”*Romanian ja Bulgarian Schengen-jäsenyys esillä EU-kokouksessa - Suomi vastustaa*”. [[http://yle.fi/uutiset/romanian\\_ja\\_bulgarian\\_schengen-jasenyys\\_esilla\\_eu-kokouksessa\\_-\\_suomi\\_vastustaa/6526480](http://yle.fi/uutiset/romanian_ja_bulgarian_schengen-jasenyys_esilla_eu-kokouksessa_-_suomi_vastustaa/6526480)] Viitattu 13.4.2013.

Yle.fi, 29.10.2010. ”*Suomi lähettää viisi rajavartijaa Kreikan avuksi*”.

[[http://yle.fi/uutiset/suomi\\_lahettaa\\_viisi\\_rajavartijaa\\_kreikan\\_avuksi/5660082](http://yle.fi/uutiset/suomi_lahettaa_viisi_rajavartijaa_kreikan_avuksi/5660082)] Viitattu 13.4.2013.

## Kirjallisuus

Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2: Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. PS-kustannus, Jyväskylä 2001.

Andersson, Jan Joel & Brattberg, Erik & Häggqvist, Malin & Ojanen, Hanna & Rhinard, Mark: *The European security strategy: reinvigorate, revise or reinvent?* Occasionalpapers No. 7. Utrikespolitiska Institutet 2011.

Erkkilä, Tero & Tiilikainen, Teija: *Avain EU-käsitteisiin*. Eurooppatiedotus. Newprint Oy, Raisio 2012.

Berg, Eiki & Ehin, Piret: *What Kind of Border Regime is in the Making? Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy*. Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, 2006. Vol. 41, No. 1, s. 53–71.

Bigo, Didier & Guild, Elspeth (toim.) *Controlling Frontiers: Free movement into and within Europe*. Ashgate, Aldershot 2005.

Bigo, Didier & Guild, Elspeth: *Policing at a distance: Schengen visa policies*. Teoksessa Bigo & Guild (toim.) 2005, s. 233–263.

Bigo, Didier: *Frontier controls in the European Union: Who is in control?* Teoksessa Bigo & Guild (toim.) 2005, s. 49–99.

Bigo, Didier: *Border regimes, police cooperation and security in an enlarged European Union*. Teoksessa Zielonka, Jan (toim.) 2004, s. 213–239.



Boin, Arjen & Ekengren, Magnus & Rhinard, Mark: *Protecting the Union: analyzing an emerging policy space*. European integration, 2006. Vol. 28, No. 5, s. 405–421.

Buzan, Barry: *People, states and fear. An agenda for international security studies in the post-Cold War era*. Wheatsheaf, New York 1991.

Buzan, Barry & Wæver, Ole & de Wilde, Jaap: *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner, Boulder 1998.

DeBardeleben, Joan (toim.) *Soft or hard borders? : Managing the divide in an enlarged Europe*. Ashgate, Aldershot 2005.

Fontaine, Pascal: *12 oppituntia Euroopasta*. Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg 2010.

Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani (toim.) *Johdatus Suomen ulkopoliittikkaan kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*. Gaudeamus, Tampere 1993.

Golunov, Serghei: *EU-Russian Border Security: Challenges (mis)perceptions and responses*. Routledge Contemporary Russia and Eastern Europe Series, 2012.

Grabbe, Heather: *The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards*. International Affairs, 2000. Vol. 73, No. 3, s. 519–536.

Grabbe, Heather: *Conclusion: The Politics of Freedom, Security and Justice in the Enlarging EU*. Teoksessa Henderson (toim.) 2005, s. 149-161.

Hakovirta, Harto: *Maailmanpolitiikka: teoria ja todellisuus*. Kustannus 54, Tampere 2002.

Harle, Vilho & Laitinen, Kari: *Turvallistaminen, sota ja järjestys muuttuvassa kansainvälisessä järjestelmässä*. Kosmopolis, 2004. Vol. 34, No. 2.

Henderson, Karen (toim.) *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005.

Henderson, Karen: *Perceptions on Internal Security Issues in the New Member States*. Teoksessa Henderson (toim.) 2005, s. 1–24.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena: *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki 2008.

Huru, Jouko: *Mitä tekemistä identiteetillä on turvallisuuden kanssa? – McSweeney vastaan Buzan ja Wæver*. Kosmopolis, 2004. Vol. 34, No.3, s. 29–50.

Keohane, Daniel: *The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism*. Journal of Common Market Studies 2008, Vol. 46, No. 1, s. 125–146.

Kiviniemi, Kari: *Laadullinen tutkimus prosessina*. Teoksessa Aaltola & Valli (toim.) 2001, s. 68–84.

Laitinen, Kari: *Turvallisuusrajat muuttuvien uhkien maailmassa*. Kosmopolis, 2005. Vol. 35, No. 2.

Laitinen, Kari: *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka: tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen*. Tampereen yliopisto, Tampere 1999.

Lavenex, Sandra: *Justice and Home Affairs and the EU's New Neighbours: Governance Beyond Membership?* Teoksessa Henderson (toim.) 2005, s. 89–109.

Lavenex, Sandra & Wichmann, Nicole: *The external governance of EU internal security*. European integration, 2009. Vol. 31, No. 1, s. 83–102.

Limnell, Jarno. *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa*. Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos, Helsinki 2009.

Lipschutz, Ronnie D. (toim.) *On security*. Columbia University Press, New York 1995.

Marsh, Steve & Rees, Wyn: *The European Union in the security of Europe: from Cold War to Terror War*. Routledge, Oxon 2012.

Mitsilegas, Valsamis & Monar, Jörg & Rees, Wyn: *The European Union and internal security: guardian of the people?* Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003.

Monar, Jörg: *Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress*. European Integration, 2006. Vol. 28, No. 5, s. 495–509.

Monar, Jörg: *The European Union's 'Integrated Management' of External Borders*. Teoksessa DeBardeleben, Joan (toim.) 2005, s. 145–161.

Mounier, Gregory: *Europol: a new player in the EU external policy field?* Perspectives on European Politics and Society, 2009. Vol. 10, No. 4, s. 582–602.

Möttölä, Kari. *Puolueettomuudesta sitoutumiseen. Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun muutos. Kylmästä sodasta Euroopan murrokseen*. Teoksessa Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani (toim.) 1993, s. 62–135.

Neuwahl, Nanette: *What Borders for Which Europe?* Teoksessa DeBardeleben, Joan (toim.) 2005, s. 23–41.

Niemenkari, Arto: *Rajaturvallisuus Euroopan unionissa*. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1. Tutkimuksia nro 1. Multiprint, Helsinki 2003.

Nožina, Miroslav: *Organized Crime in the New EU States of East Central Europe*. Teoksessa Henderson (toim.) 2005, s. 25–47.

Pawlak, Patryk: *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: Hijackers or Hostage of Cross-pillarization*. Teoksessa Wolff & Wichmann & Mounier (toim.) 2009, s. 23–42.

Pohjonen, Juha: *Rajarauhaa Suomen ja Euroopan puolesta: Rajavartiolaitos 1991–2009*. Otava, Helsinki 2009.

Rees, Wyn: *Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy*. European Integration. Vol. 30, No. 1, 2008, s. 97–111.

Riissanen, Urpo: *Rajaturvallisuus – ilmiö, strategia ja turvallistaminen*. Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2009.

Ruonala, Marko: *EU-perusteos*. Ulkoasiainministeriö, Eurooppatiedotus, Helsinki 2011.

Smith, Karen E.: *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Polity Press, Cambridge 2008.

Toivonen, Aaro: *Ruhtinaan uudet vaatteet: Tutkielma turvallisuuden käsitteestä*. KATU, Helsinki 1998.

Trauner, Florian: *The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?* European Union Institute for Security Studies. Occasional paper 89, 2011.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki 2009.

Vuori, Juha: *Turvallisuudesta uhkantorjuntaan: Käsitteen kääntöpuolen pohdintaa*. Kosmopolis, 2005. Vol. 35, No. 4, s. 46–51.

Wæver, Ole: *Securitization and Desecuritization*. Teoksessa Lipschutz (toim.) 1995, s. 46–86.

Weiss, Moritz & Dalferth, Simon: *Security re-divided: the distinctiveness of policy-making in ESDP and JHA*. Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, 2009. Vol. 44, No. 3, s. 268–287.

Wolff, Sarah: *The Mediterranean Dimension of EU Counter-terrorism*. Teoksessa Wolff & Wichmann & Mounier (toim.) 2009, s. 135–155.

Wolff, Sarah & Wichmann, Nicole & Mounier, Gregory (toim.) *The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?* European Integration, 2009. Vol. 31, No. 1, s. 9–23.

Zielonka, Jan (toim.) *Europe Unbound: Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*. Routledge, London 2004.

## **LIITTEET**

### **LIITE 1**

#### **TEEMAHAASTATTELURUNKO**

---

- Suomen Rajavartiolaitos kylmän sodan jälkeen
  
- Rajaturvallisuuden käsite
  
- Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön kehittyminen
  
- Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue
  
- Euroopan unionin laajentuminen
  
- Rajaturvallisuuden yhteys Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuuden eri sektoreihin