

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**RAJATURVALLISUUS LAITTOMAN MAAHANMUUTON
HALLINNAN TYÖKALUNA EUROOPAN UNIONISSA**

Diplomityö

majuri

Tomi Tirkkonen

Yleisesikuntaupseerikurssi 57

Rajavartiolinja

Heinäkuu 2015

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 57	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Majuri Tomi TIRKKONEN	
Tutkielman nimi Rajaturvallisuus laittoman maahanmuuton hallinnan työkaluna Euroopan unionissa	
Oppiaine johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka MPKK:n kurssikirjasto
Aika 2015	Tekstisivuja 97 Liitesivuja 0
TIIVISTELMÄ <p>Erityisesti viimeisten kahden vuosikymmen aikana globalisaatio on lisännyt ihmisten välistä yhteyksiä yli valtioiden rajojen, mikä on osaltaan kasvattanut muuttoliikettä. Hallitsematon muuttoliike ja siihen liittyvä laitton maahanmuutto, voi muodostua yhteiskunnalle turvallisuushkaksi.</p> <p>EU:ssa laitton maahanmuutto on turvallistettu ilmiö. Euroopan unionissa laitton maahanmuutto ilmiönä on uskottavasti yhdistetty EU:n politiikkaan ja strategioihin sekä lopulta EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimintaan.</p> <p>Tässä tutkimuksessa lähestytään laitonta maahanmuuttoa sen turvallistamisen perusteluiden kautta, jotta on mahdollista ymmärtää laittoman maahanmuuton moniulotteisuus ja sen vaikutukset politiikkaan ja käytännön viranomaistoimintaan. Turvallistamisella tarkoitetaan prosessia, jossa jostakin asiasta rakennetaan uhkakuva. Tutkimuksessa tarkastellaan laittoman maahanmuuton ja rajaturvallisuuden välistä suhdetta. Tutkimuksessa pyritään perustellusti asemoimaan rajaturvallisuus laittoman maahanmuuton hallinnan viitekehykseen Euroopan unionin toimintaympäristössä ja tuomaan esiin rajaturvallisuuden vuorovaikutussuhteita</p> <p>Tutkimus rakentuu kahdesta osasta. Tutkimuksen ensimmäisessä osassa tarkastellaan laittoman maahanmuuton kehystämistä poliittiseksi asiakysymykseksi ja pyritään todistamaan tutkimushypoteesi, jonka mukaan laitton maahanmuutto on EU:ssa turvallistettu ilmiö. Tutkimuksen toisessa osassa tarkastellaan laittoman maahanmuuton hallintaa eurooppalaisena yhteistyönä rajaturvallisuuden viitekehyksessä.</p> <p>Tutkimus on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus ja tutkimusmenetelmänä käytetään sisällönanalyysia; ensin laittoman maahanmuuton turvallistamisen tutkimuksen osalta kolmen turvallisuusdiskurssin ulottuvuuden viitekehyksessä ja sen jälkeen näitä tuloksia hyödyntäen rajaturvallisuuden asemoimisessa osaksi laittoman maahanmuuton hallintaa.</p> <p>Tässä tutkimuksessa kävi ilmi, että laittoman maahanmuuton turvallistamisen primäärisyy EU:ssa on ihmis- ja perusoikeuksien turvaaminen kolmansien maiden kansalaisille EU:n alueella. EU:ssa nähdään, että laittomasta maahanmuutosta kohdistuu uhka yhteiskuntajärjestykselle ja EU:n alueella oleskeleville kolmansien maiden kansalaisten ihmis- ja perusoikeuksille, koska laittomaan maahanmuuttoon liittyy ihmiskauppaa, rajat ylittävää järjestäytynyttä rikollisuutta ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hyväksikäyttöä. Hallitsemattoman laittoman maahanmuuton nähdään EU:ssa lopulta johtavan yhteiskunnan sisälle muodostuvaan toiseen ”varjoyhteiskuntaan”, jonka jäsenet ovat yhteiskunnan sääntöjen ja oikeuksien ulkopuolella.</p>	

EU:ssa laittoman maahanmuuton turvallistamisen taustalla oleva primäärisyy asettaa kaksi perusvaatimusta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi EU:n ulkorajoilla. Ensinnäkin EU:n ulkorajat on oltava valvottuina, jonka seurauksena viranomaisilla on tiedossa, ketä EU:n alueella oleskelee ja mikä on heidän intressinsä oleskeluun. Toinen vaatimus on havaita viimeistään ulkorajalla kansainvälistä suojelua tarvitsevat kolmansien maiden kansalaiset ja ohjata heidät turvapaikkaprosessiin.

Samoin tutkielmassa kävi ilmi, että rajaturvallisuudessa on kyse kolmen elementin kontrolloidusta tasapainosta; rajat ylittävän rikollisen toiminnan estävän viranomaistoiminnan, sujuvan laillisen rajanylityskentteen sekä kaikkien rajojen yli pyrkivien ihmisten ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen tasapainosta. Kulmakivien painoarvoa kontrolloidaan politiikan keinoin ja niiden painoarvo vaihtelee vallitsevien ulko- ja sisäpoliittisten intressien mukaan.

Rajaturvallisuuteen ja sen ylläpitoon sekä rikos- ja turvapaikkaprosessien toimivuuteen kohdistuu edelleen EU:n alueella merkittäviä haasteita. Keskeisimmät poliittiset haasteet ovat EU:n suhteet kolmansiin maihin sekä jäsenmaiden keskinäinen luottamus toisiinsa.

Merkittävin operatiivisen toiminnan haaste on EU:n alueelle saapuvien kolmansien maiden kansalaisten luotettavan ja koko EU:n laajuisen rekisteröinnin puuttuminen. Ilman kattavaa ja luotettavaa rekisteröintiä rajavalvontaan, rajatarkastuksiin ja ulkomaalaisvalvontaan käytetyt resurssit ovat vajaatehoisia, eivätkä neliportaisen rajaturvallisuusmallin turvallisuuskehät kykene täysimääräisesti täydentämään toisiaan.

Toinen operatiivisen toiminnan haaste on ulkomaalaisvalvonnan toimivuus EU:n sisällä. Ulkomaalaisvalvonnan lisäämisellä voitaisiin parantaa rajaturvallisuuden tasoa ja toisaalta kattava ulkomaalaisvalvonta toimisi neliportaisen rajaturvallisuusmallin kolmen uloimman kehän toiminnan laadunvalvontajärjestelmänä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että EU:n rajaturvallisuuden ja neliportaisen rajaturvallisuusmallin kehittämistä vaikeuttavat tekijät kulminoituvat EU:n jäsenmaiden taloudelliseen ja sosiaaliseen eriarvoisuuteen. Rajaturvallisuuden toimintaedellytykset luodaan suurelta osin EU:n ja sen jäsenvaltioiden työvoima-, maahanmuutto-, turvapaikka- ja ulkopoliitikassa.

AVAINSANAT

Laiton maahanmuutto, Turvallistaminen, Rajaturvallisuus, Neliportainen rajaturvallisuusmalli, Ihmis- ja perusoikeudet, Euroopan unioni, Rajavartiolaitos

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1 Aihealueen esittely	1
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tarkoitus	5
1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset	6
1.4 Tutkimuksen rajaukset	7
1.5 Tutkimusaineisto	7
1.6 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusprosessi	11
1.7 Aiheeseen liittyvä aikaisempi tutkimus	13
2. TURVALLISUUS, TURVALLISUUSUHKA JA TURVALLISTAMINEN	16
2.1 Turvallisuustutkimus	16
2.2 Turvallisuusuhka ja turvallistaminen	18
2.3 Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoria	20
2.4 Tutkimuksessa käytetty teoreettinen lähestymistapa	22
3. LAITTOMAN MAAHANMUUTON TURVALLISTAMINEN	24
3.1 Laiton maahanmuutto ilmiönä	24
3.2 Turvallistaminen kohteiden kautta	26
3.3 Turvallistaminen uhkien kautta	28
3.4 Turvallistaminen keinojen kautta	31
3.5 Yhteenveto	39
4. RAJATURVALLISUUS JA NELIPORTAINEN RAJATURVALLISUUSMALLI	43
4.1 Rajaturvallisuus	43
4.2 Neliportainen rajaturvallisuusmalli	49
4.3 Yhteenveto	52
5. HAVAINNOT NELIPORTAISEN RAJATURVALLISUUSMALLIN TOIMIVUUDESTA	53
5.1 Rajaturvallisuuden ensimmäinen kehä – toimet kolmansissa maissa	53
5.2 Rajaturvallisuuden toinen kehä – kansainvälinen yhteistyö	59
5.3 Rajaturvallisuuden kolmas kehä – ulkorajavalvonta	63
5.4 Rajaturvallisuuden neljäs kehä – toimet sisämaassa	69
5.5 Yhteenveto	73
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	80
6.1 Turvallistamisen syistä laittoman maahan muuton hallintaan	80
6.2 Rajaturvallisuuden ylläpidon edellytykset ja haasteet	81
6.3 Mitä rajaturvallisuus on ja mitä se ei ole?	83
7. POHDINTA	88
7.1 Tutkimuksen tulokset	88
7.2 Tutkimuksen toteutus, teoriat ja menetelmät	92
7.3 Tutkimusaineisto ja validiteetti	94
7.4 Tutkimustulosten käytettävyys ja jatkotutkimusesitykset	96

LÄHTEET

RAJATURVALLISUUS LAITTOMAN MAAHANMUUTON HALLINNAN TYÖKALUNA EUROOPAN UNIONISSA

1. JOHDANTO

1.1 Aihealueen esittely

Muuttoliike on maailmanlaajuinen ja monimutkainen ilmiö, jota on aina maailman historiassa ollut ja tulee varmasti tulevaisuudessa olemaan. Erityisesti viimeisten kahden vuosikymmen aikana globalisaatio on lisännyt ihmisten välisiä yhteyksiä yli valtioiden rajojen, mikä on osaltaan kasvattanut muuttoliikettä. Hyvin hallittu muuttoliike voi parhaimmillaan luoda vaurautta ja talouskasvua. Siksi on tärkeää hyödyntää liikkuvuuden tarjoamat huomattavat mahdollisuudet.

Globaalin liikkuvuuden lisääntymisellä on myös negatiivisiksi koettuja seurauksia. Hallitsematon muuttoliike ja siihen liittyvä laiton maahanmuutto, voi muodostua yhteiskunnalle turvallisuusuhkaksi. Muuttoliikkeen hallitsemiseen tarvitaan aktiivista kansainvälistä politiikkaa. Ainoastaan aktiivisen ja rajat ylittävän politiikan keinoin voidaan puuttua paitsi itse muuttoliikkeeseen myös laittoman maahanmuuton ja pakkomuuton perimmäisiin syihin. Näitä voivat olla muun muassa poliittinen muutos ja epävakaus, kasvavat varallisuuserot ja ilmastonmuutos.

Kehittyneissä ja demokraattisissa valtioissa maahanmuuttoa kontrolloidaan tiukasti. Euroopassa ja monissa vauraissa Euroopan ulkopuolisissa maissa maahanmuutto on turvallistettu ilmiö. Laiton maahanmuutto on määritetty julkisessa keskustelussa uhkaksi.¹

¹ Gebrewold 2007, 171–180.

Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2009 antamien päätelmien mukaisesti uskottavan ja kestävä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan perustana on kyky estää, valvoa ja torjua laitonta maahanmuuttoa. Päätelmissä todetaan myös, että Euroopan unioniin kohdistuu kasvavia paineita laittomien maahanmuuttajavirtojen muodossa. Esimerkiksi Afrikan väkiluku on tällä hetkellä reilu miljardi, mutta se tulee nelinkertaistumaan tämän vuosisadan aikana. Massiivinen väestönkasvu Afrikassa lisää köyhyyttä ja näköalattomuutta, joka taas ajaa ihmisiä pois Afrikasta etsimään elämisen mahdollisuuksia muualta, muun muassa Euroopasta.²

Euroopan unioni on asetuksella määrittänyt ne kriteerit, joilla unionin alueelle voi laillisesti saapua ja oleskella.³ Ihmisten liikkuvuus ja muuttoliike ovat keskeinen osa rajaturvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimintaympäristöä. Rajavartiomiehet kohtaavat Schengenin ulkorajoilla päivittäin työssään laittomasti maahan pyrkiviä kolmansien maiden kansalaisia, joilla kaikilla on tavoitteena päästä Euroopan unionin (EU) alueelle. Syystä tai toisesta kaikki halukkaat eivät voi tai eivät osaa käyttää laillisia kanavia unionin alueelle päästäkseen. Tätä joukkoa kutsutaan julkisessa keskustelussa laittomiksi maahanmuuttajiksi. Laittomiksi maahanmuuttajiksi ei kuitenkaan kutsuta henkilöitä, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa, vaikka pyrkisivätkin unionin alueelle sinänsä laittomia keinoja käyttäen. Näitä henkilöitä kutsutaan julkisessa keskustelussa pakolaisiksi tai turvapaikanhakijoiksi. Luvussa 3.1 on käsitelty tarkemmin laittomaan maahanmuuttoon liittyviä käsitteitä ja määritelmiä.

Suurimmat laittoman maahanmuuton paineet Schengen-alueelle ovat viime vuosina kohdistuneet Välimeren alueella Aasiasta ja Afrikasta saapuvien siirtolaisten toimesta.⁴ Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston (Frontex) keräämien tilastojen mukaan vuoden 2014 aikana laittomia rajanylittäjiä on havaittu yli 280 000. Tämän lisäksi Schengen alueella on vuoden 2014 aikana havaittu yli 440 000 laittomasti maassa olevaa kolmansien maiden kansalaista.⁵

Vaikka Suomella on EU:n pisin maaraja Venäjän kanssa, laittoman maahanmuuton paine Venäjältä Suomeen on kuitenkin olematon verrattuna Etelä-Euroopan maihin. Esimerkiksi vuonna 2013 Suomen ulkorajoilla paljastettiin 66 laittoman maahantulon tapausta ja vuonna 2014

² Euroopan unionin neuvosto 2009 päätelmät, 11.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006: Schengenin rajasäännöstössä säädetään siitä, ettei Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa, sekä vahvistetaan säännöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta.

⁴ Frontex. Annual Risk Analysis 2013, 6.

⁵ Frontex. Annual Risk Analysis 2015, 5 ja 6.

94 tapausta. Näistä tapauksista vuosittain noin 70 % havaitaan Helsinki-Vantaan lehtokentällä.⁶

Suomessa on viime vuosina tavattu vuosittain 3000–7000 laittomasti oleskelevaa kolmansien maiden kansalaista. Noin 90 % laittomasti maassa oleskelevista saapuu Suomeen sisärajojen, yleisimmin Ruotsin, kautta. Pääosa Suomessa laittomasti saapuvista ja maassa oleskelevista henkilöistä paljastuu neliportaisen rajaturvallisuusmallin sisimmällä kehällä eli viranomais-toimilla sisämaassa. Näitä toimia ovat esimerkiksi poliisin yksin tai yhdessä Rajavartiolaitok-sen kanssa suorittama ulkomaalaisvalvonta sekä lupaprosessien yhteydessä ja perinteisen po-liisityön, kuten liikenteenvalvonnan, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnan sekä muun rikostutkinnan yhteydessä paljastuneet laittomat maassa oleskelijat.⁷

Yllä esitetty tilastotieto kuvaa hyvin laittoman maahanmuuton laajuutta ilmiönä EU:n alueella tänä päivänä. Vaikka Suomi on sivussa laittoman maahanmuuton valtavylistä ja Etelä-Euroopasta meille suuntautuvat heijastusvaikutukset ovat vähäisiä kokonaisuudessaan ja -vaikutuksiin verrattuna, on Suomi Schengen- ja EU-jäsenyytensä myötä osa ilmiön vaikutuspiiriä.

Euroopan unionissa ja sen jäsenmaissa ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen ovat erittäin tärkeässä roolissa ja niiden painotus on kasvanut entisestään. Laittoman maahanmuuton tor-jumisessa on huomioitava valvontatoimenpiteiden suhde kansainvälisiin velvollisuuksiin ja ihmisoikeuksiin. Toisaalta EU:n jäsenvaltioilla on oikeus päättää maahanpääsystä ja toisaalta velvollisuus antaa kansainvälistä suojelua erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (3 art.) ja Geneven pakolaissopimuksen (31, 33 art.) nojalla.⁸

Tukholman ohjelmassa Eurooppa-neuvosto linjasi vuonna 2010, että EU:n on edelleen kehi-tettävä yhdennettyä rajavalvontaa, jotta kolmansien maiden kansalaisten laillinen pääsy Eu-rooppaan on helppoa samalla kun EU:n omien kansalaisten turvallisuus taataan. Tukholman ohjelma myös painotti maahantulomahdollisuuden takaamista kansainvälistä suojelua tarvit-seville ja muille haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille.⁹

⁶ Laittoman maahantulon ja sen torjunnan arviointiraportit vuosilta 2013/2012 ja 2014.

⁷ Laittoman maahantulon ja sen torjunnan arviointiraportti 2012, 12.

⁸ Sisäasiainministeriön muistio komission laittoman maahanmuuton tiedonannosta 2002.

⁹ Eurooppa-neuvosto, 2010: Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojelu-aan varten.

Jatkuvasti kasvavan laittoman maahanmuuton paineen, sujuvan rajanylitysliikenteen, EU:n kansalaisten turvallisuuden, taloudellisten intressien ja ihmis- ja perusoikeuksien paineessa Rajavartiolaitos on muiden eurooppalaisten rajavalvonnasta vastaavien viranomaisten kanssa haastavan tehtävän edessä. Kaikesta paineesta huolimatta entisestään lisääntyvä laillinen rajanylitysliikenne on kyettävä pitämään sujuvana, seulomaan matkustajamassasta rikollinen aines, havaitsemaan ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen uhrit sekä kansainvälistä suojelua tarvitsevat henkilöt.

Tässä tutkimuksessa lähestytään laitonta maahanmuuttoa sen turvallistamisen perusteluiden kautta, jotta on mahdollista ymmärtää laittoman maahanmuuton moniulotteisuus ja sen vaikutukset politiikkaan ja käytännön viranomaistoimintaan. Turvallistamisella tarkoitetaan prosessia, jossa jostakin asiasta rakennetaan uhkakuva. Jonkin ilmiön määrittely uhkaksi mahdollista asiaan kohdistettavan poliittisia ja toiminnallisia vastatoimia. Prosessin voidaan nähdä etenevän uhkattomuuden normaalitilasta kohti turvallisuutta eli siirtymistä poliittiselle asialistalle (politisoitumista) ja edelleen turvattomuudeksi eli siirtymistä turvallisuuspoliittiselle asialistalle (turvallistamista) sekä lopulta uhkan militarisointiin (väkivaltaistamiseen). Kööpenhaminan koulukunnan oppeja mukailen jostakin asiasta tai ilmiöstä muodostuu uhka yhteisölle, kun se turvallistetaan.¹⁰

Seuraavien vuosikymmenien aikana erityisesti Afrikassa tapahtuva väestönkasvu yhdistettynä mantereen heikkoon taloudelliseen kehitykseen ja ilmastonmuutokseen asettaa EU-maat todellisen haasteen eteen, kun siirtolaisvirrat pyrkivät löytämään itselleen ja perheilleen elämisen edellytyksiä Euroopasta. Rajaturvallisuusviranomaiset tulevat olemaan etulinjassa vastaamassa tähän valtavaan haasteeseen. Laittoman maahanmuuton turvallistamisen syiden ymmärrys avaa mahdollisuuden käsitellä ilmiön hallintaan liittyviä haasteita ja rajaturvallisuuden työkaluja. Rajaturvallisuusviranomaisten näkökulmasta keskeistä on ymmärtää oma rooli osana suurempaa kokonaisuutta ja siihen liittyen huolehtia omista toimintamahdollisuuksista ja ymmärtää viranomaisyhteistyön merkitys. Suomessa Rajavartiolaitoksen suorittama viranomaistoiminta Schengenin ulkorajoilla on yksi esimerkki uskottavan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan jalkautumisesta käytännön viranomaistoimintaan. Rajavartiolaitos ylläpitää rajaturvallisuutta¹¹ neliportaiseen rajaturvallisuusmalliin perustuen. Rajaturvallisuutta ja neliportaista rajaturvallisuusmallia on käsitelty tarkemmin luvussa 4.

¹⁰ Limnell 2009, 49.

¹¹ LRVL 578/2005 2§ määrittää rajaturvallisuuden ylläpitämisen ” rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkomisen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tarkoitus

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan laittoman maahanmuuton ja rajaturvallisuuden välistä suhdetta. Tutkimuksessa pyritään perustellusti asemoimaan rajaturvallisuus laittoman maahanmuuton hallinnan viitekehykseen Euroopan unionin toimintaympäristössä ja tuomaan esiin rajaturvallisuuden vuorovaikutussuhteita ja niiden merkityksiä erityisesti ulko-, turvallisuus-, työvoima- ja maahanmuuttopolitiikkaan.

Tutkimus rakentuu kahdesta osasta. Tutkimuksen ensimmäisessä osassa tarkastellaan laittoman maahanmuuton kehystämistä poliittiseksi asiakysymykseksi ja pyritään tieteellisesti todistamaan tutkimuksen hypoteesi, minkä mukaan laitton maahanmuutto on EU:ssa turvallistettu ilmiö. Ensimmäisen osan painopiste on määritellä ne tekijät ja syyt, joilla EU:n virallisissa asiakirjoissa perustellaan laittoman maahanmuuton olevan turvallisuusuhka. Lisäksi pyritään luokittelemaan turvallistamisen taustalla olevat syyt primääri- ja sekundäärisyihin. Teoreettisena perustana käytetään soveltaen Jarno Linnéllin kolmea turvallisuuden diskurssiulottuvuutta.

Tutkimuksen toisessa osassa tarkastellaan laittoman maahanmuuton hallintaa eurooppalaisena yhteistyönä rajaturvallisuuden viitekehyksessä. Tutkimuksen toisessa osassa tutkitaan neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuutta laittoman maahanmuuton hallinnan työkaluna ja arvioidaan toimintaa rajoittavia haasteita. Tarkoituksena on selvittää neliportaisen rajaturvallisuusmallin vahvuuksia ja kehittämistarpeita suhteessa rajaturvallisuuden yhteen keskeiseen uhkaan eli laittomaan maahanmuuttoon analyttisesti ja riittävän laajaan tutkimusaineistoon pohjautuen¹².

Tutkimuksessa selvitetään ja arvioidaan laittoman maahanmuuton turvallistamisen syiden ja neliportaisen rajaturvallisuusmallin välistä suhdetta, jonka tuloksena pyritään sijoittamaan rajaturvallisuus laittoman maahanmuuton hallinnan viitekehykseen. Tavoitteena on löytää looginen yhteys ja jatkumo laittoman maahanmuuton turvallistamisen syiden, rajaturvallisuuden määritelmän ja rajaturvallisuuden työkalun, neliportaisen rajaturvallisuusmallin, välille

ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus”.

¹² EU Schengen Catalogue 2002, 11.

EU:n viitekehyksessä. Tämän kokonaisuuden ymmärtäminen antaa edellytykset asemoida rajaturvallisuus oikealle paikalle laittoman maahanmuuton hallinnan prosessia.

Laittoman maahanmuuton turvallistamisen taustalla olevista syistä voidaan johtaa tehtävät, reunaehdot ja tehtävien tärkeysjärjestys ilmiön hallinnan kanssa työskenteleville viranomaisille. Viranomaisilla käytössä olevat keinot, rajoitukset ja asioiden prioriteetit määräytyvät hyvin pitkälti laittoman maahanmuuton turvallistamisen taustalla olevien tavoiteltavien poliittisten päämäärien näkökulmasta. Yhtenä tutkimuksen tavoitteena on löytää ne laittoman maahanmuuton voimanlähteet, joihin kyetään rajaturvallisuuden keinoin vaikuttamaan. Myös ymmärrys laittoman maahanmuuton voimanlähteistä, jotka ovat rajaturvallisuuden ulottumattomissa, on tärkeää. Tämän ymmärryksen kautta rajaturvallisuus kyetään asemoimaan oikein muiden laittoman maahanmuuton hallintaan vaikuttavien toimijoiden kanssa. Ymmärryksen lisääminen antaa myös mahdollisuuksia kehittää rajaturvallisuutta ja rajaturvallisuuteen liittyvää viranomaistoimintaa, jotta se pystyy entistä paremmin palvelemaan EU:n asettamia tavoitteita.

1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tutkimusongelma on, *mikä on rajaturvallisuuden rooli laittoman maahanmuuton hallinnassa Euroopan unionissa?*

Tutkimusongelmaan haetaan vastausta kahden keskeisen tutkimuskysymyksen kautta.

Tutkimuskysymykset ovat:

Tutkimuskysymys 1.

Miten ja miksi laitton maahanmuutto on turvallistettu Euroopan unionin virallisissa asiakirjoissa? Tähän kysymykseen haetaan vastausta seuraavan kolmen alakysymyksen kautta:

1. Mitkä ovat turvaamisen kohteet suhteessa laittomaan maahanmuuttoon?
2. Mikä tekee laittomasta maahanmuutosta turvallisuusuhkan?
3. Millä keinoilla laittomalta maahanmuutolta turvaudutaan?

Tutkimuskysymys 2.

Mikä on neliportaisen rajaturvallisuusmallin ja laittoman maahanmuuton turvallistamisen välinen yhteys? Tähän kysymykseen haetaan vastausta seuraavan neljän alakysymyksen kautta:

1. Mitä on rajaturvallisuus?
2. Mikä on neliportainen rajaturvallisuusmalli?
3. Miten neliportaista rajaturvallisuusmallia käytetään EU:ssa ja Suomessa ja mitä havaintoja sen toimivuudesta on saatu?
4. Miten neliportaista rajaturvallisuusmallia voitaisiin kehittää?

1.4 Tutkimuksen rajaukset

Tässä tutkimuksessa keskitytään käsittelemään yhtä rajaturvallisuuden uhkaa, laitonta maahanmuuttoa. Laitonta maahanmuuttoa käsitellään sen turvallistamisen perusteluiden ja syiden kautta.

Tutkimuksessa ei käsitellä EU:n ja Suomen valtion laittoman maahanmuuton turvallistamisen perusteluita erikseen, koska Suomi on tietoisesti luovuttanut kansallista hallitus- ja tuomiovaltaansa EU:lle, kuten muutkin unionin jäsenvaltiot.¹³

Tutkimus painottuu ajallisesti vuotta 2004 uudempaan aineistoon. Perusteluna tälle rajaukselle ovat EU:n lainsäädännön muutokset ja laittomien muuttovirtojen lisääntyminen. Toinen perustelu aikarajaukselle on se, että sekä laitton maahanmuutto ilmiönä että EU:n, sen jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden käymä, laitonta maahanmuuttoa koskeva diskurssi on muuttunut viimeisen kymmenen vuoden aikana johtuen ihmis- ja perusoikeuksien aiemmasta korostuneesta roolista politiikan vaikuttimena.

1.5 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineisto voidaan jakaa kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa, jossa vastataan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, pääaineistona käytetään Euroopan unionin toimielinten (komissio, parlamentti ja neuvosto) virallisia asiakirjoja, kuten päätelmiä, raportteja, asetuksia, direktiivejä ja strategia-asiakirjoja pääosin vuosilta 2004–2014, joissa ilmenee mainintoja laittomasta maahanmuutosta. Lisäksi tutkimusaineistona on käytetty EU:n erillisvirastojen, erityisesti rajaturvallisuusvirasto Frontexin, asiakirjoja ja muuta aineistoa.

¹³ Husa ja Pohjolainen 2009, 42–43.

Tutkimuksen toisessa osiossa, jossa haetaan vastausta tutkimuskysymykseen 2, aineistona on käytetty kirjallisuutta, aikaisempia tutkimuksia ja julkaisuja, EU:n ja Suomen kansallisia rajaturvallisuuteen liittyviä raportteja, muistioita, esitelmiä ja mietintöjä. Lisäksi on käytetty asiaa koskevia lehtiartikkeleita sekä kahden asiantuntijan haastattelua.

Frontexista haastateltiin ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta vastaavaa henkilöä, Inmaculada Arnaezia, jonka tehtävänimikkeenä on ”*Fundamental Rights Officer*”. Arnaezilla on 15 vuoden kokemus ihmisoikeuksista, niihin liittyvästä lainsäädännöstä sekä kansainvälisistä suhteista. Frontexissa hän on työskennellyt vuodesta 2012 alkaen. Tätä ennen hän työskenteli muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) palveluksessa. Arnaez valikoitui haastateltavaksi, koska hän omaa laajan kokemuksen ihmisoikeusasioista ja maahanmuuttopolitiikasta. Lisäksi hänellä on vahva operatiivinen tausta ihmisoikeusasioihin liittyen maahanmuuttoon ja toimintaan kolmansissa maissa.

Toinen Frontexista haastateltu henkilö on Sakari Vuorensola. Hän toimi vuodesta 2006 alkaen viraston päälakimiehenä ja ennen tätä hän työskenteli muun muassa Suomen ulkoministeriön palveluksessa. Tällä hetkellä Vuorensola toimii Frontexissa ”*Director of the Administration Division*”-nimikkeellä. Vuorensolalla on yli 25 vuoden kokemus EU:n lainsäädäntötyöstä ja lähes 10 vuoden kokemus EU:n rajaturvallisuusasioista. Vuorensolan valikoitui haastateltavaksi, koska hän omaa laajan ymmärryksen ulkopolitiikan ja maahanmuuttopolitiikan aloilta. Lisäksi hän on Frontexissa oloaikanaan ollut aitiopaikalta seuraamassa EU:n politiikan ja viraston suorittaman operatiivisen toiminnan rajapintaa maahanmuutto ja rajaturvallisuuskysymyksiin liittyen.

Tutkimusaineiston monipuolisuudella on haettu mahdollisimman laajaa ymmärrystä tutkittavasta aiheesta. Monipuolisuus tuo tutkimukselle myös luotettavuutta, jolloin vältetään riski käsitellä tutkimusaihetta vain yhdestä näkökulmasta.

Haastatteluja käytetään yleensä tutkimusmenetelmänä, kun kerätään tietoa, joka koskee muun muassa henkilöiden kokemuksia ja havaintoja. Haastattelun etuna on, että sillä voidaan saada esille asioita, joita ei kyselyssä osata kysyä¹⁴ tai haastattelun avulla kyetään käymään vuoropuhelua haastateltavan kanssa tiedontarpeen tarkentamiseksi¹⁵. Asiantuntijahaastattelua käytetään yleensä tilanteessa, jossa haastateltavilta pyritään hankkimaan tietoa tutkittavasta ilmi-

¹⁴ Huttunen & Metteri 2008, 87–88.

¹⁵ Tuomi & Sarajärvi 2002, 75–76.

östä tai prosessista, jota hänellä oletetaan olevan. Asiantuntijahaastatteluissa haastateltavilla on aina osallisuuteensa tutkimuksen kohteena olevassa prosessissa. Tyypillistä asiantuntijahaastatteluissa on, että asiantuntijoiden joukko on rajallinen ja heikosti vaihdettavissa. Asiantuntijahaastatteluita voidaan myös käyttää taustatietojen keräämistä, ja varsinaisia tutkimushaastatteluita tai kirjallisen aineiston analyysiä varten.¹⁶ ”Asiantuntijahaastatteluilla on sitä keskeisempi merkitys mitä puutteellisempaa tai hajanaisempaa tutkitusta tapauksesta saatavilla oleva dokumenttiaineisto on”¹⁷.

Asiantuntijahaastatteluissa on tyypillistä räätälöidä haastattelurunko sen mukaan ketä haastatellaan ja missä roolissa he ovat prosessissa olleet. Haastattelurunko voi toisaalta olla sama kaikille haastateltaville tai haastatteluryhmälle¹⁸. Tässä tutkimuksessa kaikki haastattelut toteutettiin sovellettuna teemahaastatteluna, koska tutkittavasta kohteesta, tässä tapauksessa neliportaisesta rajaturvallisuusmallista, oli selvillä sen rakenne, toimintaperiaate ja viitekehys, mihin se liittyy¹⁹. Teemahaastattelua varten laadittiin haastattelun tukikysymyksiä, joiden avulla haastatteliija pyrki ohjaamaan haastatteluja syvälliseen ja täsmälliseen aiheen tarkasteluun. Tukikysymyksillä on mahdollista myös saada esille asioita, joita haastateltava ei välttämättä olisi halunnut kertoa.²⁰ Metodologisesti teemahaastattelu korostaa ihmisten tulkintoja asioista, heidän antamiaan merkityksiä.²¹

Haastatteluiden tarkoituksena oli hankkia uusinta tietoa, jota ei vielä löydy kirjallisuudesta tai aiemmista tutkimuksista. Toisaalta haastatteluilla päästiin käsiksi asiantuntijoiden kokemuksiin perustuvaan tietoon neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuudesta.

Haastatteluissa painotettiin operatiivista näkökulmaa, vaikka politiikan vaikutusta operatiiviseen toimintaan sivuttiin useaan otteeseen. Asiantuntijahaastattelut suunnattiin tarkkaan valikoiduille henkilöille, jotka omaavat erityisesti EU:n tason näkemystä rajaturvallisuudesta. Kaksi haastatelluista henkilöistä työskentelee tällä hetkellä EU:n rajaturvallisuusvirastossa Frontexissa.

Haastatteluiden teemat valittiin luvussa 4 määritetyn rajaturvallisuuskäsitteen kolmen peruselementin mukaisesti. Neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuutta lähestyttiin haastatte-

¹⁶ Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2010, 373–375.

¹⁷ Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2010, 376.

¹⁸ Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2010, 378.

¹⁹ Huttunen & Metteri 2008, 90.

²⁰ Remler & van Ryzin 2011, 62–66. Ks. myös Huttunen 2008, 93–98.

²¹ Tuomi & Sarajärvi 2002, 77.

luissa ihmis- ja perusoikeuksien, EU kansalaisten turvallisuuden ja sujuvan rajanylitysläikenteen (taloudellinen näkökulma) kautta. Keskeistä haastattelun onnistumisen kannalta oli, että kaikki haastateltavat ymmärsivät teemat samalla tavalla.²² Tämän varmistamiseksi ennen varsinaisen haastattelun alkua keskustelimme rajaturvallisuus käsitteestä ja erityisesti siitä, kuinka käsite tässä tutkimuksessa ymmärretään. Haastateltavien henkilöiden valinnassa kiinnitettiin huomioita henkilöiden työkokemukseen ja henkilökohtaisiin vahvuusalueisiin, jotka painottuivat henkilöstä riippuen hieman eri teemoille.

Tutkimusaineisto kokonaisuutena ilmentää Euroopan unionin yhteistä maahanmuutto- ja turvallisuuspolitiikkaa varsin kattavasti. Poliitiikan tutkimuksen näkökulmasta kiinnostavia ovat nimenomaan puheet (diskurssit)²³, jotka tässä tutkimuksessa konkretisoituvat virallisina asiakirjoina. Erityisesti turvallistamisen diskurssiulottuvuuksista ”uhkan” määrittelyssä korostuu poliitiikan merkitys. Koska tutkimusaineisto on suurelta osin poliittista, se on myös monitulkintaista ja osin epämääräistä.

Poliittisessa diskurssissa on merkityksellistä se mitä sanotaan ja se mitä jätetään sanomatta.²⁴ EU:n viitekehyksessä tämä korostuu ehkä enemmän kuin kansallisessa politiikassa. Erityisesti tämä on hyvä huomioida EU:n toimielinten laatimia arviointiraportteja luettaessa. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Schengenin sopimus, jonka ideologian mukaan vain sopimusta soveltavien maiden ulkorajoilla suoritetaan rajavalvontaa. Tästä johtuen komission näkemyksen mukaan neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaiset rajaturvallisuuden toimenpiteet Schengen alueen sisällä eli toimet sisämaassa eivät kuulu esimerkiksi EU:n rajaturvallisuusviraston, Frontexin, toimivaltaan. Poikkeuksen tästä tekee Frontexin osallistuminen palautuslentojen koordinointiin. Poliittisesti valvonnan tarpeen myöntäminen sisämaassa tarkoittaisi ulkorajavalvonnan epäonnistumisen myöntämistä.²⁵

Politiikka on myös kilpailua siitä, kenen määrittelemä todellisuus toteutuu; mitä näkökulmia tuodaan esille ja mitkä jätetään huomioimatta.²⁶ Poliittisen diskurssin monitulkintaisuutta voidaan pitää strategisena toimintana; puhuja ei esimerkiksi halua paljastaa kaikkea tietämäänsä tai kaikkia näkemyksiään. Muiden toimijoiden ei haluta tietävän seikkoja, jotka saattaisivat supistaa puhujan omia toimintamahdollisuuksia.²⁷

²² Tuomi & Sarajärvi 2002, 79.

²³ Aarnio 2000, 107.

²⁴ Corcoran 1990, 51.

²⁵ Vuorensola 2015 – haastattelu 21.2.2015.

²⁶ Aarnio 2000, 107–110.

²⁷ Wiberg & Koura, 1996. 218.

Hacker korostaa, että poliittisen diskurssin tehtävänä on yhdistää poliittisia ryhmiä. Käsitteiden määrittely, tiettyjen termien ja argumenttien käytön kautta ryhmä ilmentää yhteisöllisyyttään. Poliittisen diskurssin kautta ryhmät myös ilmentävät paikkaansa suhteessa ympäristöön. Diskurssin kautta ilmennetään valtaa, yhteistyötä ja vastavoimaa.²⁸ Hackerin näkemyksen mukaisesti Euroopan unionin virallisissa asiakirjoissa luodaan jäsenmaiden ja poliittisten puolueiden yhdessä sopimaa näkemystä EU:n maahanmuutto- ja turvallisuuspolitiikkaan. Tämän voidaan katsoa sisältävän myös rajaturvallisuuden yhteisen näkemyksen luomisen, koska rajaturvallisuus on EU:ssa yhdessä hyväksytty maahanmuuttoon ja turvallisuuteen liittyvä toimialue.

Hackerin näkemys EU:n virallisten asiakirjojen merkityksestä edustaa osittain vanhentunutta näkemystä ajalta ennen Lissabonin sopimusta. Nykyisin EU:n päätöksenteossa komissiolla on keskeinen rooli. Komissio on itsenäinen ja riippumaton toimija, joka toimii unionin integraation päämääriä toimeenpanevana ja niiden toteutumista valvovana elimenä. Lissabonin sopimuksen myötä komission vaikutusvalta on kasvanut ja näin ollen juuri komission lisääntyneen vallan voidaan katsoa edustavan EU:n vaikutusvallan kasvamista ja kansallisen vaikutusvallan vähentymistä.²⁹ Tämän vuoksi EU:n asiakirjojen voidaan nykyisin katsoa edustavan enemmän EU:n tahtoa, kuin pelkkää jäsenmaiden ja poliittisten puolueiden yhdessä sopimaa näkemystä.

1.6 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusprosessi

Tutkimus on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus ja tutkimusmenetelmänä käytetään sisällönanalyysejä.

Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmä, joka voi olla joko yksittäinen metodi tai laajemmin ymmärrettävä analyysikonaisuuksien teoreettinen kehys. Sisällönanalyysillä voidaan analysoida kirjoitettua ja suullista kommunikaatiota. Sen avulla kerätty tutkimusaineisto tiivistetään niin, että voidaan tarkastella tutkittavien ilmiöiden ja asioiden merkityksiä, seurauksia ja yhteyksiä. Sisällönanalyysissä tutkimusaineistosta erotetaan samanlaisuudet ja erilaisuudet.

²⁸ Hacker 1996, 30.

²⁹ Ojanen 2010, 28-29.

Sisällönanalyysillä pyritään luomaan hajanaisesta aineistosta selkeää ja yhtenäistä informaatiota, jotta tulkinta ja johtopäätösten teko on mahdollista. Laadullinen sisällönanalyysi mahdollistaa dokumenttien systemaattisen ja objektiivisen analysoinnin. Se soveltuu hyvin tutkimukseen, jossa pyritään saamaan aikaan kuvaus ja johtopäätökset tutkittavasta ilmiöstä tiivistetyssä muodossa.³⁰ Laadullisen aineiston analyysissä päättelyn logiikka voi olla induktiivinen eli aineistolähtöinen, deduktiivinen eli teorialähtöinen tai abduktiivinen eli teoriaohjaava.³¹ Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysiä käytetään sekä abduktiivisesti että induktiivisesti.

Teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee kolmivaiheisena prosessina aineistolähtöisen analyysin tapaan. Aineistoa pelkistetään, ryhmitellään ja käsitteellistetään.³² Tämän tutkimuksen ensimmäisessä osassa sisällönanalyysiä käytetään abduktiivisesti, siten että tutkimuksen tuottamia laittoman maahanmuuton turvallistamiseen liittyviä havaintoja ja analyyskejä ryhmitellään Linnéllin kolmeen turvallistamisen diskurssiulottuvuuteen tekstianalyysin ja tarkemmin sisällönanalyysin avulla. Tutkimusaineisto pelkistetään ensin ja tiivistetään ja jaetaan laittoman maahanmuuton turvallistamista koskevassa tutkimuksen osassa turvallistamisen kohteiden, uhkien ja keinojen kesken.

Tämän jälkeen analysoidaan sisällönanalyysin keinoin rajaturvallisuutta ja neliportaista rajaturvallisuusmallia koskevaa kirjoitettua ja tutkittua tietoa mahdollisimman laaja-alaisesti ja pyritään löytämään tutkimuksen näkökulmasta keskeisin sisältö. Tätä kautta määritellään sekä rajaturvallisuuden käsite että neliportaisen rajaturvallisuusmallin käsite.

Kolmanneksi sisällönanalyysia sovelletaan induktiivisesti neliportaisen rajaturvallisuusmallin analysoinnissa. Tämän tavoitteena on arvioida mallin käytettävyyttä ja toimivuutta. Sisällönanalyysin keinoin tutkimusaineistosta etsitään ensin mallia koskevia havaintoja ja kokemuksia. Tutkimuksen ensimmäisen osan tuloksia laittoman maahanmuuton turvallistamisen perusteluista ja syistä käytetään toisessa osassa neliportaisen rajavalvontamallin arviointikriteereinä. Tämän jälkeen havainnot ja kokemukset jaotellaan vielä SWOT –analyysin mukaisesti vahvuuksiin, heikkouksiin, mahdollisuuksiin ja uhkiin.

SWOT – analyysi (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) on Albert Humphreyn kehittämä nelikenttämenetelmä, jota käytetään esimerkiksi strategian laatimisessa, sekä oppi-

³⁰ Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.

³¹ Tuomi & Sarajärvi 2002, 95-99.

³² Tuomi & Sarajärvi 2002, 95-99.

misen tai ongelmien tunnistamisessa, arvioinnissa ja kehittämisessä. SWOT – analyysi on yksinkertainen työkalu esimerkiksi toiminnan suunnittelussa ja arvioinnissa. SWOT – analyysissä kirjataan ylös analysoidun asian: 1) vahvuudet, 2) heikkoudet, 3) mahdollisuudet ja 4) uhat. SWOT – analyysi on kahden ulottuvuuden kuvaama nelikenttä. Kaavion vasempaan puoliskoon kuvataan myönteiset ja oikeaan puoliskoon negatiiviset asiat. Kaavion alapuoliskoon kuvataan organisaation ulkoiset ja yläpuoliskoon sisäiset asiat.³³

Luvussa 5 SWOT – analyysin avulla arvioidaan neliportaisen rajaturvallisuusmallin ulottuvuuksia, pyrkien löytämään kustakin kehästä sen vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Tässä tutkimuksessa analyysityökalua on sovellettu niin, että jaottelu ulkoisiin ja sisäisiin tekijöihin muodostuu analyysin kohteista eli neliportaisen rajaturvallisuusmallin kehistä. Perinteinen ajatusmalli siitä, että vahvuudet ja heikkoudet ovat sisäisiä tekijöitä ja mahdollisuudet ja uhat ovat ulkoisia tekijöitä, ei ole täysin relevantti tässä tutkimuksessa. SWOT – analyysiin pohjautuen on tässä tutkimuksessa tehty päätelmiä siitä, miten vahvuuksia voidaan käyttää hyväksi, miten heikkoudet muutetaan vahvuuksiksi, miten mahdollisuuksia voidaan hyödyntää ja miten tunnistetut uhat pyritään välttämään.

Viimeiseksi sisällönanalyysiä sovelletaan siten, että aikaisemmissa luvuissa analysoidusta aineistosta luodaan kokonaisuus ja niiden pohjalta muodostetaan johtopäätökset ja vastataan tutkimusongelmaan.

1.7 Aiheeseen liittyvä aikaisempi tutkimus

Laittomaan maahanmuuttoon liittyvää tutkimusta on olemassa runsaasti. Tutkimus on lisääntynyt merkittävästi kylmän sodan jälkeen, kun valtioiden näkemykset turvallisuudesta laajenivat koskemaan myös muita kuin sotilaallisia ilmiöitä. Euroopan unionin alueella tehdyt tutkimukset painottuvat Euroopan unionin jäsenmaita yhtenä ryhmänä käsittelevään näkökulmaan.

Keskeinen toimija ja laittomaan maahanmuuttoa käsittelevän tutkimustiedon tuottaja on Euroopan muuttoliikeverkosto (*engl. European Migration Network, EMN*), joka perustettiin Euroopan unionin neuvoston päätöksellä vuonna 2008.³⁴ Euroopan muuttoliikeverkoston ta-

³³ Lindroos & Lohivesi 2010, 219-220.

³⁴ Euroopan unionin neuvoston päätös 2008/381/EY (2008).

voitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioita koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa.³⁵

EU:n alueella olevien laittomien maahanmuuttajien perusoikeuksia koskevaa tutkimusta tekee myös Euroopan unionin perusoikeusvirasto (*engl. European Union Agency for Fundamental Rights, FRA*)³⁶. Jäsenvaltioiden toimesta on laadittu huomattava määrä laitonta maahanmuuttoa käsittelevää, kansallisesta näkökulmasta tehtyä tutkimusta. Tutkimusta tehdään sekä viranomaistyönä että yksittäisten tutkijoiden toimesta. Suomessa keskeisin maahanmuuttoa ja sen osana laitonta maahanmuuttoa tutkiva viranomaistaho on Maahanmuuttovirasto.

Useat kansalaisjärjestöt ja yliopistot Euroopassa ja sen ulkopuolella tutkivat laitonta maahanmuuttoa. Erityisesti näistä yliopistoista mainittakoon Oxfordin yliopisto Isossa-Britanniassa (*engl. The Migration Observatory at the University of Oxford*)³⁷

Rajaturvallisuuden tutkimus on selvästi vähäisempää, verrattuna turvallisuustutkimukseen yleensä tai laitonta maahanmuuttoa koskevaan tutkimukseen. Rajaturvallisuutta on tutkittu Suomessa erityisesti Rajavartiolaitoksen henkilökunnan opinnäytetöissä. Tieteellisesti näistä voidaan korostaa yleisesikuntaupseerikurssilla laadittavia diplomitöitä sekä yksittäisiä väitöskirjoja, pääosa opinnäyte töistä on enemmän aikaisempaa tietoa kokoavaa kuin varsinaisesti uutta tietoa tuottavaa. Rajaturvallisuutta suoraan käsittelevää kirjallisuutta on olemassa selvästi vähemmän kuin laitonta maahanmuuttoa tai turvallisuustutkimusta käsittelevää. Keskeiset kirjat rajaturvallisuuden alalta, joita tässä tutkimuksessa käytettiin ovat Niemenkarin (2003) ”*Rajaturvallisuus Euroopan unionissa*” sekä Golunovin (2013) ”*EU-Russian Border Security*”.

Rajaturvallisuuden roolia laittoman maahanmuuton hallinnan viitekehyksessä on sivuttu aikaisemmin esimerkiksi Poliisiammattikorkeakoulun raporteissa³⁸. Rajaturvallisuutta käsitteinä ovat useat tutkijat käsitelleet tutkimustöissään. Tästä huolimatta rajaturvallisuus edelleen ymmärretään hyvin monella eri tavalla.

³⁵ Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) kotisivut: <http://www.emn.fi/emn>

³⁶ Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) kotisivut: <http://fra.europa.eu/en>

³⁷ The Migration Observatory at the University of Oxford kotisivut: <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/>

³⁸ Esimerkiksi Jenni Niemen (2013) kirjoittama raportti ”*Laittoman maahanmuuton torjunta viranomaisyhteyden haasteena*”.

Tällä tutkimustyöllä pyritään tuottamaan uutta tietoa nimenomaan rajaturvallisuuden mahdollisuuksista ja rajoituksista laittoman maahanmuuton hallinnassa sekä hahmottelemaan rajaturvallisuuden ja siihen liittyvien politiikan alojen välisiä rajapintoja ja suhteita. Tässä tutkimuksessa selvitettävät laittoman maahanmuuton turvallistamisen syyt EU:ssa ja niiden vaikutusten tutkiminen rajaturvallisuuteen liittyen ovat asioita, joita ei ole aiemmissä tutkimuksissa tutkittu.

2. TURVALLISUUS, TURVALLISUUSUHKKA JA TURVALLISTAMINEN

2.1 Turvallisuustutkimus

Turvallisuus on paitsi laaja, monipuolinen ja vaikeasti yksiselitteisesti määriteltävä käsite. Turvallisuustutkimus on kansainvälisen politiikan (*International Politics*) tutkimukseen kuuluva suuntaus, joka tutkii kansainvälisiä toimijoita, esimerkiksi valtioita, ja niiden merkitystä turvallisuuden luojina ja ylläpitäjinä.

Eri suuntauksilla on eriäviä mielipiteitä muun muassa siitä, mitä nämä kansainväliset toimijat ovat, mikä merkitys toimijoiden luomalla kansainvälisellä järjestelmällä on, ja miten turvallisuus tulisi ymmärtää.³⁹ Puhuttaessa esimerkiksi valtioista tai kansainvälisestä järjestelmästä otetaan kantaa analyysin tasoon eli siihen, kuka tai ketkä ovat tutkimuksen ja analyysin kohteina⁴⁰.

Kansainvälisen järjestelmän näkökulmasta turvallisuus on mahdollista ymmärtää kapeana tai laajana käsitteenä. Kaikkein perinteisin turvallisuuskäsitys pohjautuu realistiseen suuntaukseen, joka näkee omaa, kansallista etuaan ajavat valtiot kansainvälisen järjestelmän merkittävimpinä toimijoina. Näkemyksen mukaan kaikki valtiot pyrkivät takaamaan valtiollisen turvallisuutensa, vapautensa ja itsenäisyytensä, suojelemaan kansakuntaa vihollisilta, edistämään omaa etuaan sekä tavoittelemaan suurempaa valtaa kansainvälisessä järjestelmässä. Realismin turvallisuus on valtiokeskeistä, sotilaallisen voiman käyttöön ja kansallisen edun ajamiseen perustuvaa.⁴¹ Niemelän (2000) mukaan realistisen suuntauksen ilmentymiä ovat esimerkiksi puolustusvoimat, rajavartiolaitos, poliisi ja oikeuslaitos.⁴² Niemelän näkemys ei ole yksiselitteinen ja sitä voidaan kritisoida, koska liberalistisen turvallisuusnäkemyksen mukaan sotilaallinen voima ja julkinen valta edustavat kansallisen vakauden ja kollektiivisen turvallisuuden instrumentteja.

³⁹ Hough 2004, 2.

⁴⁰ Waltz 1959, Waltzin tulkinnasta ks. esim. Sivonen 1998, 45–46.

⁴¹ Toivonen 1998, 24–42.

⁴² Niemelä 2000, 25–36.

Perinteistä näkemystä turvallisuudesta pidetään nykyään melko riittämättömänä, mutta ei kuitenkaan täysin käyttökelvottomana. Keskeisin kritiikki kohdistuu siihen, että kansainväliset suhteet eivät enää jäsenny pelkästään suvereenien valtioiden ympärille.⁴³

Sotilaallista uhkaa voidaan edelleen pitää valtioiden suurimpana, vaikkakaan erityisesti Euroopassa, ei kovin todennäköisenä uhkana. Tässä suhteessa perinteinen turvallisuusnäkemys on edelleen ajankohtainen, mutta se ei ole yksin riittävä.⁴⁴

Perinteistä realistista turvallisuuskäsitystä laajentavat jonkin verran neo-realistinen suuntaus sekä erityisesti International Political Economy -suuntaus. Näissä molemmissa nähdään turvallisuuden osa-alueeksi sotilaallisen voiman ohella myös taloudellinen voima. Suuntauksen mukaan taloudellinen hyvinvointi vahvistaa valtion asemaa, ja vahva valtio on myös turvallinen valtio.⁴⁵

Kansainvälisen politiikan pluralistinen suuntaus keskittyy perinteisempien turvallisuusseikkojen ja valtion oman edun ajamisen sijaan ympäristöön ja taloudelliseen kehitykseen sekä valtioiden ohella myös muihin toimijoihin, joiden näkee vaikuttavan valtion turvallisuuteen. Muita toimijoita ovat esimerkiksi erilaiset organisaatiot ja monikansalliset yritykset.⁴⁶

Kriittinen turvallisuustutkimus on kritisoinut perinteisen turvallisuusnäemyksen valtiokeskeisyyttä. Kriittisten suuntausten mukaan turvallisuus tulisi ymmärtää laajempänä käsitteenä ja turvallisuustutkimuksessa tulisi tutkia valtioiden sotilaallisen toiminnan sijaan esimerkiksi yksilöitä, yhteisöjä ja identiteettejä. Kriittinen turvallisuustutkimus voidaan jakaa erilaisiin koulukuntiin tai näkemyksiin, joihin lukeutuvat muun muassa seuraavassa luvussa tarkemmin esiteltävä Kööpenhaminan koulukunta. Muita kriittisen tutkimuksen koulukuntia ovat Pariisin koulukunta, Aberystwythin koulukunta ja inhimillisen turvallisuuden koulukunta.

Pariisin koulukunta keskittyy erityisesti valtion sisäiseen turvallisuuteen ja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan häivyttämiseen.⁴⁷ Aberystwythin koulukunta on pyrkinyt tuomaan esiin yksilökeskeistä turvallisuutta ja osoittamaan, etteivät valtion ja yksilön turvallisuus välttämättä ole suorassa yhteydessä toisiinsa.⁴⁸ Laajemman turvallisuuskäsityksen yhteydessä

⁴³ Toivonen 1998, 41–42.

⁴⁴ Booth 2007, 5–7.

⁴⁵ Hough 2004, 2–4.

⁴⁶ Hough 2004, 4–5.

⁴⁷ CASE Collective 2006.

⁴⁸ Ks. esimerkiksi Booth 2007 ja Fierke 2007.

puhutaan usein myös inhimillisestä turvallisuudesta, johon sisältyvät laajemmat turvallisuuskäsitykset, kuten sosiaali- ja hyvinvointivaltiollinen, kulttuurinen ja humanistinen, ekologinen, sosiaalinen ja yhteisöllinen sekä terveydellinen ja eksistenttinen turvallisuuskäsitys. Näiden näkemysten mukaan turvallisuus ja turvattomuus voivat olla muun muassa sosiaalista hyvinvointia ja tasa-arvoa, henkistä hyvinvointia uskon ja maailmankatsomuksen näkökulmasta, luonnon saastumista ja maapallon kestävyttä, ihmissuhteiden ja sosiaalisten verkostojen merkitystä sekä sairauksiin ja kuolemaan liittyviä kysymyksiä, jotka ovat kaikki tietyllä tavalla osa turvallisuutta.⁴⁹

Turvallisuuden käsite voidaan laajentaa kattamaan ”lähes kaikkea”.⁵⁰ Siihen liittyy omat ongelmansa. Liiallinen laajentaminen tyhjentää käsitteen sisällön, mutta suppea määrittelykään ei vastaa enää kansainvälisen politiikan todellisuutta. Turvallisuuden käsitteen epämääräisyys ja suhteellisuus antavat käsitteen poliittiselle käytölle laajat mahdollisuudet, jolloin sitä voidaan määrittää ja tulkita tarkoituksenmukaisimmalla tavalla tilanteen mukaan.⁵¹

2.2 Turvallisuusuhka ja turvallistaminen

Uhkan läheisiä käsitteitä ovat riski, vaara ja pelko. Uhka voidaan nähdä turvallisuuden vastakohtana. Uhkaa pidetään usein epämääräisenä, ei-toivottuna tulevaisuuden asiana tai tilana, jonka toteutuminen halutaan estää.⁵²

Sotilaallisesti ajateltuna uhka on vihollinen, esimerkiksi sodassa vihollisvaltio. Potentiaalisesta tai epävarmemmasta uhkasta taas voidaan käyttää esimerkiksi käsitettä riski.⁵³ Uhka voidaan määrittellä tahdon ja kyvyn tulona: ”uhka = tahto x kyky”. Tämän erityisesti sotilaalliseen ajatteluun liittyvän näkemyksen mukaan potentiaalisella uhkaajalla tulee siis olla paitsi kyky, myös tahto toimintaan. Näistä kahdesta osasta tahto on kykyä vaikeammin määriteltävissä: Sotilaallisessa kontekstissa kyvyn on nähty muodostuvan lähinnä asevoimista, niiden suorituskyvystä ja asevoimien takana seisovan yhteiskunnan vahvuudesta. Kykyä voidaan mitata esimerkiksi asevoimien koolla, aseistuksen laadulla ja määrällä, joukkojen koulutustasolla ja yhteiskunnan voimavaroilla. Potentiaalista uhkan tahtotilaa taas voidaan yrittää selvittää esimerkiksi diplomatian ja vakoilun keinoin, mutta se on vaikeammin määriteltävissä ja

⁴⁹ Niemelä 2000, 25–36.

⁵⁰ Laitinen 2009, 39.

⁵¹ Visuri 1997, 15 ja 226.

⁵² Niemelä 2000, 21–25.

⁵³ Visuri 1997, 223.

voi muuttua nopeasti.⁵⁴ Sotilaallista käyttöä varten luotu tahtoon ja kykyyn pohjautuva uhkakäsitys toimii kuitenkin varsin huonosti niin kutsuttujen uusien uhkien yhteydessä, koska esimerkiksi ympäristöongelmien taustatekijöitä on hyvin vaikea yrittää laskea määrällisesti.

Uhka on aina suhteellinen käsite, jonka määrittämiseen vaikuttavat erilaisten kvantitatiivisten määreiden ohella myös muut seikat. Yleisesti ottaen uhka on ennen kaikkea turvattomuuden tunnetta. Uhkaan vaikuttavat erilaiset tekijät, kuten vaarallisuus, todennäköisyys, tunnettavuus ja hallittavuus. Esimerkiksi ihmisten kuolleisuus, sairastavuus tai uhkan aiheuttavat taloudelliset kustannukset eivät yksinään selitä uhkaa. Muussa tapauksessa esimerkiksi terveydelle vaarallista tupakointia tai satojen miljoonien vuosittaisia kustannuksia aiheuttavia liukastumisia pidettäisiin suurempina turvallisuusuhkina kuin terrorismia tai epidemioita.⁵⁵ Tämän näkemyksen perusteella uhka voidaan ymmärtää konstruktivistisesta näkökulmasta sosiaalisesti rakentuneena, eli kuten Limnell Wendtiä mukailleen asian ilmaisee: *”Turvallisuus ja uhka ovat sitä mitä niistä tehdään.”*⁵⁶

Myös David Campbell näkee uhkan olevan olemassa vain suhteessa johonkin: *”Vaara ei itsessään ole objektiivinen tila, sillä vaara voi olla olemassa vain, jos joku tulkitsee vaaran uhkaavaksi. Uhkan olemassaoloon ei tarvita konkreettista tapahtumaa tai toimintaa, vaan jo pelkkä vaihtoehdoisen toiminnan tai olotilan mahdollisuus voi riittää uhkan syntymiseen.”*⁵⁷

Uhkaa voidaan tutkia ja arvioida eri tavoin. Uhkan todennäköisyyttä, luonnetta ja voimakkuutta voidaan arvioida esimerkiksi uhka- tai riskianalyysin avulla, joskin olennaista on myös kyetä erottamaan kuviteltu uhka todellisesta.⁵⁸ Turvallisuusuhkia esittelevissä asiakirjoissa käsitellään tyypillisesti turvallisuutta erilaisten uhka-analyysien avulla, joiden perusteella turvallisuusuhkista vedetään johtopäätökset.

Kuten turvallisuuden, myös uhkien kohdalla puhutaan kapeasta ja laajasta käsityksestä sekä siihen liittyen tehdään jaottelua perinteisiin ja uusiin uhkiin. Samaan aikaan kun perinteistä realistista turvallisuuskäsitystä alettiin kritisoida, myös ajatukset turvallisuusuhkista muuttuivat. Muutokseen vaikutti erityisesti kylmän sodan päättyminen, sillä toisin kuin kylmän sodan aikaan, nykyään monet turvallisuusuhkista eivät sisällä perinteisintä uhkaa, valtioiden välistä sotaa.⁵⁹ Erityisesti kylmän sodan jälkeen esiin nousseina ”uusina” turvallisuusuhkina pidetään

⁵⁴ Raitasalo & Sipilä 2007, 10–11.

⁵⁵ Kerttunen 2007, 9 ja 135–136.

⁵⁶ Limnell 2009, 3.

⁵⁷ Campbell 1992, 1–3.

⁵⁸ Visuri 1997, 222–223.

⁵⁹ Laitinen 1999, 102.

esimerkiksi terrorismia, kansainvälistä rikollisuutta ja huumekauppaa, ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyviä kysymyksiä sekä epidemioita.⁶⁰

Myös laiton maahanmuutto voidaan ymmärtää niin kutsuttuna ”uutena” turvallisuusuhkana. Kyse ei kuitenkaan ole siitä, että nämä uhkat olisivat välttämättä uusia ilmiöinä vaan siitä, että ne koetaan uhkina uusiksi. Tämä muutos johtuu monesta syystä. Voidaan esimerkiksi ajatella, että globalisaation, Euroopan integraation ja näiden aiheuttaman valtioiden keskinäisriippuvuuden myötä monet asiat vaikuttavat suuremmassa mittakaavassa ja niillä voi olla laajoja ja kauas ulottuvia seurauksia. Tietyt ongelmat tai uhkat, jotka aiemmin olivat paikallisia, ovat globalisaation ja keskinäisriippuvuuden myötä yhä laajemman mittakaavan turvallisuuskysymyksiä.⁶¹

2.3 Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoria

Kööpenhaminan koulukunta kuuluu kriittisen turvallisuustutkimuksen piiriin, jolle on ominaista turvallisuusuhkan käsitteen laajentaminen. Kööpenhaminan koulukunta erottelee perinteisen sotilaallisen turvallisuussektorin ohella neljä muuta turvallisuuden sektoria: 1) poliittisen, 2) taloudellisen, 3) yhteisöllisen ja 4) ympäristösektorin. Poliittisen sektorin uhkatekijät ovat erityisesti valtion tai muun poliittisen yksikön suvereniteettia ja ideologiaa uhkaavia seikkoja, kuten valtion tunnustamista tai legitimitetin kyseenalaistamista. Nämä tekijät ovat joidenkin teemojen osalta varsin yhtenäisiä sotilaallisen sektorin kanssa.

Taloudellisella sektorilla merkittävimminä uhkina pidetään talouden olemassaolon pelisääntöihin kohdistuvia sääntöjä, lakeja ja normeja, jotka voivat muuttuessaan vaikuttaa paitsi yrityksiin myös kansantalouksiin. Yhteisölliseen sektoriin kohdistuvia uhkia ovat kollektiiviseen, esimerkiksi kansan tai uskontoryhmän, identiteettiin kohdistuvat uhkat. Ympäristösektoria uhkaaviin asioihin taas kuuluu ominaisia kysymyksiä, joiden joukossa ovat saasteet, energiaongelmat, väestönkasvu, kulutus ja ilmastonmuutos.⁶²

Tällainen sektorijaottelu on toki yksi tapa tutkia turvallisuutta ja uhkia, mutta jaottelu neljään sektoriin on varsin karkea. Esimerkiksi ympäristösektorille ahdetaan suurimäärä erilaisia uh-

⁶⁰ Keskustelua uusista uhkakuvista ja Kylmän sodan jälkeisestä turvallisuudesta ks. esim. Kerttunen 2007, Linnéll 2009, Laitinen 2009.

⁶¹ Globalisaation vaikutuksista ks. esim. Hakovirta 2002, 57–74.

⁶² Buzan, Waever & de Wilde 1998.

kia, joista monet, kuten esimerkiksi väestönkasvu, eivät suoraan liity ympäristöön. Ympäristösektorilla tarkoitetaan paitsi ympäristöongelmia itsessään myös ympäristön ja ihmisen välistä suhdetta ja tiettyjen ihmisten aiheuttamien tekojen vaikutusta luontoon.

Perinteisesti turvallisuusuhka on nähty jonakin ”valmiiksi olemassa olevana”, toiminnasta riippumattomana asiana, johon turvallisuuspalvelut reagoivat ja jolle uhkan luonteesta riippuen annetaan tietty painoarvo politiikassa. Kriittisemmät näkemykset kokevat asian olevan juuri päinvastoin: se, että turvallisuuspalvelu reagoi johonkin seikkaan, jättäen samalla reagoimatta joihinkin muihin asioihin, tekee kyseisestä seikasta turvallisuuskysymyksen.⁶³ Tämän Kööpenhaminan koulukunnan esittämän turvallistamisteorian mukaan kun jokin asia nostetaan pois ”normaalista” päiväjärjestyksestä ja päätöksenteon menetelmistä, siitä tulee turvallisuuskysymys ja sen hoitamiseksi hyväksytään äärimmäisiäkin toimenpiteitä.⁶⁴

Turvallistamisella tarkoitetaan prosessia, jossa jostakin asiasta rakennetaan uhkakuva, mikä on mahdollista asiaan kohdistuvan poliittisen merkityksen ja kiinnostuksen lisääntyessä. Prosessin voidaan nähdä etenevän uhkattomuuden normaalitilasta kohti turvallisuutta eli siirtymistä poliittiselle asialistalle (politisoitumista) ja edelleen turvattomuudeksi eli siirtymistä turvallisuuspoliittiselle asialistalle (turvallistamista) sekä lopulta uhkan militarisointiin (väkivaltaistamiseen).

Kööpenhaminan koulukunta pohjaa turvallistamisteoriansa niin sanottuun puheaktiteoriaan, jossa kolmena päätoimijana nähdään turvallistaja, puheakti ja yleisö. Toimija/turvallistaja (securitizing actor) esittää uhkaa koskevan turvallistamisesityksen (securitizing move), jolle tarvitaan yleisön hyväksyntä, jotta esitetty asia tulee turvallistetuksi ja tarvittavia toimenpiteitä voidaan alkaa tehdä. Teoriaa on kritisoitu muun muassa siitä, että se jättää huomioimatta niin uhkakuvien institutionalisoituneisuuden vaikutuksen, kuin kulttuuriset ja rakenteelliset näkökulmatkin, eikä myöskään esimerkiksi määrittele menestyksellistä turvallistamista.⁶⁵

Liiallinen turvallistaminen tekee kaikista asioista uhkakuvia ja kaikesta politiikasta turvallisuuspolitiikkaa, mikä ei tietenkään ole tarkoituksenmukaista ja aiheuttaa yleistä turvattomuuden tunnetta. Jo turvallistettujen uhkakuvien palauttaminen niin sanotusti normaalin politiikan piiriin on myös hankalaa.

⁶³ Fierke 2007, 100–102.

⁶⁴ Toivonen 1998, 56.

⁶⁵ Teorian osalta ks. esim. Buzan et al. 1998, 69–118, tulkinnasta Limnell 2009, 71–77.

2.4 Tutkimuksessa käytetty teoreettinen lähestymistapa

Tässä tutkimuksessa *turvallisuus kansainvälisen politiikan tutkimuskohteena* tulee ymmärtää kriittisen turvallisuustutkimuksen näkökulmasta, koska tutkimuksen kohteena on EU:n alueelle suuntautuva laiton maahanmuutto, EU:n intresseistä tapahtuva ilmiön turvallistaminen ja hallinta. Euroopan unioni ymmärretään tässä tutkimuksessa osaksi globaalia kansainvälistä kokonaisjärjestelmää. Euroopan unioni on jäsenvaltioiden muodostama kansainvälinen ”alajärjestelmä”. Tästä syystä tässä tutkimuksessa aihetta lähestytään ensisijaisesti EU:n näkökulmasta.

Kööpenhaminan koulukunnan oppeja mukaillen jostakin asiasta tai ilmiöstä muodostuu uhka yhteisölle, kun se turvallistetaan. Uhka voidaan määritellä aloittamalla lähestyminen uhkan vastavoimasta eli turvallisuudesta.⁶⁶ Tässä tutkimuksessa käsitteet ”turvallisuus” ja ”uhka” yhdistetään, mitä pidetään sekä perinteisen että modernin turvallisuusanalyysin keskeisenä lähtökohtana.⁶⁷

Jarno Limnéllin väitöskirjassaan esittämät kolme turvallisuuden diskurssiulottuvuutta ovat tämän tutkimuksen teoreettinen kivijalka. Tässä tutkimuksessa etsitään Euroopan unionin käyttämiä perusteluja laittoman maahanmuuton turvallistamiselle sitoen tutkimusaineistosta löydettyjä argumentteja kolmeen turvallisuuden diskurssiulottuvuuteen. Limnéllin mukaan turvallisuuden diskurssiulottuvuudet voidaan määrittää kohteeksi, uhkaksi ja keinoiksi. Näiden kolmen diskurssiulottuvuuden ilmentymisellä jonkin asian tai ilmiön yhteydessä voidaan perustella jonkin asian tai ilmiön olevan turvallisuuhka.

Ensimmäinen turvallisuuden määrittämisen lähtökohta vastata kysymykseen mikä tai mitä pyritään ensisijaisesti turvaamaan. Turvattavan kohteen ytimessä ovat sen määritetyt ydinarvot, joiden turvaaminen nostetaan turvallisuusdiskurssissa kohteen turvallisuuden suhteen merkityksellisimmiksi.

Toinen turvallisuusdiskurssin ulottuvuus koskee turvattavan kohteen turvallisuutta suhteessa johonkin, eli vastataan kysymykseen, mikä uhkaa määritetyn kohteen turvallisuutta. Uhka nähdään turvallisuuden sekä vastakäsitteenä että sen välttämättömänä määrittäjänä. Kyse on

⁶⁶ Limnéll 2009, 49.

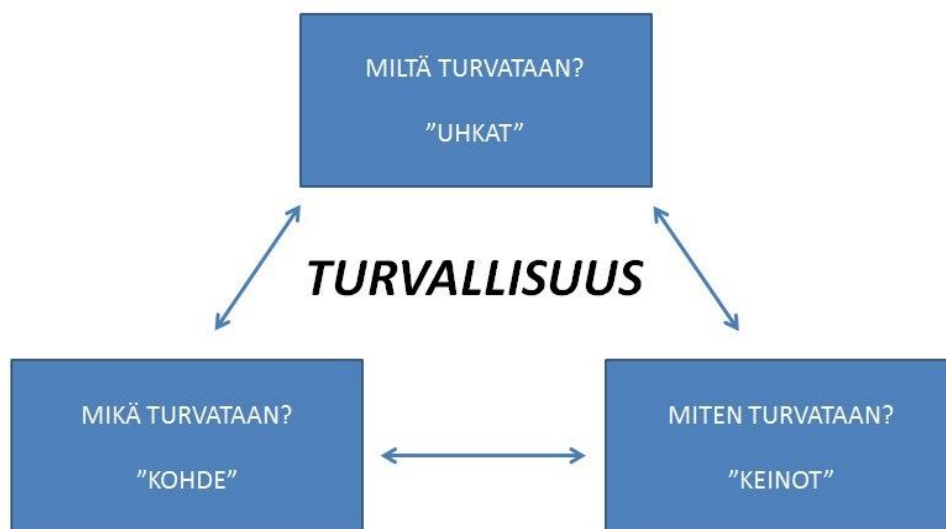
⁶⁷ Niemelä 2000, 21–25.

erityisesti siitä, mitä, miten laajasti ja minkä luonteisia uhkakuvia tulisi yhdistää sekä käsitellä kohteen turvallisuutta uhkaavina.

Kolmas turvallisuusdiskurssin ulottuvuus yhdistyy keinoihin ja toimenpiteisiin, joita on käytetty tai esitetään käytettäväksi, jotta kyetään takaamaan suojaamaan kohteen turvallisuus sitä uhkaavilta tekijöiltä. Kolmannen turvallisuuden diskurssiulottuvuuden osalta vastataan kysymykseen, miten tai millä keinoin turvattava kohde suojataan uhkilta.

Limnellin mukaan kolmiulotteista diskurssia voidaan täydentää kysymällä, miksi jotkin asiat edes ylipäänsä halutaan yhdistää turvallisuuteen tai uhkakontekstiin kuuluviksi, ja mitkä ovat tämän seuraamukset.⁶⁸ Tässä tutkimuksessa ei nähty tarpeelliseksi etsiä vastausta Limnellin neljänteen turvallisuusdiskurssin ulottuvuuteen, koska neljäs kysymys on luonteeltaan aivan erilainen kuin kolme ensimmäistä. Sitä voidaan pitää paljon abstraktimpana, kuin kolme ensimmäistä.

Kolme ensimmäistä diskurssiulottuvuutta ovat loogisia ja helposti ymmärrettäviä. Toisaalta niitä voidaan pitää myös toisiaan täydentävinä. Erityisesti poliittista ilmiötä, kuten laitonta maahanmuuttoa käsitellessä on tärkeää, että poliittista diskurssia, joka ilmenee ennen kaikkea ensimmäisessä ja toisessa diskurssiulottuvuudessa (kohde ja uhka) pyritään täydentämään ja tukemaan konkreettisilla teoilla (keinot). Joskus poliittisessa diskurssissa voi olla eroa puheen ja toiminnan välillä, mikä tukee tässä tutkimuksessa käytettyä teoriaa.



Kuva 1. Turvallisuuden diskurssiulottuvuudet⁶⁹

⁶⁸ Limnell 2009, 45–47.

⁶⁹ Limnell 2009, 46.

3. LAITTOMAN MAAHANMUUTON TURVALLISTAMINEN

3.1 Laiton maahanmuutto ilmiönä

Keskeinen käsite, jonka ympärille koko tutkimus rakentuu, on *laiton maahanmuutto*. Tässä tutkimuksessa laitton maahanmuutto on määritelty seuraavilla tavoilla:

- 1) Yleisessä kontekstissa laitton maahanmuutto voidaan määritellä seuraavasti; *rajan ylittäminen vastaanottavan valtion asettamien laillisten maahantuloa koskevien vaatimusten vastaisesti.*
- 2) EU kontekstissa laitton maahanmuutto voidaan määritellä seuraavasti; *kolmannen maan kansalainen, jonka on virallisesti todettu olevan jäsenvaltion alueella ja joka ei täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa säädettyjä edellytyksiä.*⁷⁰

Laittomalle maahanmuutolle on olemassa muitakin määritelmiä. Yleisesti voidaan todeta sen olevan käsitteenä moniulotteinen. Laittomat maahanmuuttajat eivät ole homogeeninen ja selvästi rajattava ryhmä.

Kolmannen maan kansalainen voidaan luokitella laittomaksi juridisin perustein useasta erisyistä. Esimerkiksi kolmannen maan kansalainen, joka käännytetään rajalla viisumin tai matkustusasiakirjojen puuttumisen vuoksi, on voinut tehdä tietoisesti päätöksen pyrkiä maahan ilman vaadittavia asiakirjoja, siis lain vastaisesti. Joissain tapauksissa kyse voi olla tahattomasta väärinkäsityksestä, jonka syynä ovat puutteelliset tiedot maahantulon edellytyksistä. Taustalla voi olla myös lähtömaan tilanne, minkä vuoksi lähtömaa ei pysty toimittamaan jäsenvaltion maahantuloa varten vaatimia asiakirjoja, esimerkiksi perhesiteen todistavia asiakirjoja perheenyhdistämishakemusta varten.⁷¹

Osa turvapaikanhakijoista katoaa kielteisen turvapaikkapäätöksen saatuaan. Tällöin heidän statusensa voidaan katsoa juridisesti muuttuneen pakolaisesta laittomaksi maahanmuuttajaksi.⁷² Myös laillinen työperäinen maahanmuutto voi muuttua laittomaksi maahanmuutoksi, jos kolmannen maan kansalainen menettää laillisen oleskeluoikeutensa ja/tai ei omaa tarvittavia työskentelyyn tarvittavia viranomaisten vaatimia lupia. Kolmansien maiden kansalaisten lai-

⁷⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö.) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY.

⁷¹ Euroopan muuttoliikeverkoston synteesiraportti 2012, 73.

⁷² Euroopan muuttoliikeverkoston synteesiraportti 2012, 18.

ton maahanmuutto ja oleskelu EU:n alueella voi tapahtua myös vilpillisten ilmoitusten tai rekisterimerkintöjen tai väärennettyjen asiakirjojen avulla. Tällaisia ovat esimerkiksi lumenavioliitot ja vanhemmuutta koskevat valheelliset ilmoitukset.⁷³

Suomen kielessä *laiton maahanmuutto* –*käsitteessä* sana ”*laiton*” tarkoittaa lainvastaista tai vähintään sääntöjen vastaista toimintaa.⁷⁴ Englannin kielessä vastaavassa yhteydessä käytetään sanoja ”*illegal*” tai Euroopan unionin virallisessa kielenkäytössä yleistynyttä sanaa ”*irregular*”. Sana ”*illegal*” kääntyy suomenkielen sanaksi ”*laiton*” ja tarkoittaa samaa asiaa kuin suomenkielessä.⁷⁵ Erityisesti ihmisoikeusjärjestöt ovat pyrkinet levittämään käyttöön ”*laittoman*” sijaan ”*sääntelemätön siirtolaisuus*” (*irregular migration*) tai ”*dokumentoitamaton ulkomaalainen*” -termejä.⁷⁶ Sanan ”*irregular (migrant)*” merkitys on moniulotteisempi. Sillä pyritään käsittämään myös esimerkiksi ne henkilöt, jotka ovat saapuneet laillisin keinoin maahan ja jatkavat oleilua viisumin umpeuduttua maassa. Tällöin kyseisten henkilöiden status muuttuu lain vastaiseksi. Sanalla ”*irregular*” halutaan käsittää myös maahanmuuttajan lainvastaiseen työntekoon liittyvät ristiriitaisuudet lakia vastaan.⁷⁷

Suomen lainsäädäntö rajaa laittoman maahanmuuton koskemaan vain ulkomaalaisia henkilöitä eli henkilöitä, jotka eivät ole Suomen kansalaisia. Tällä määritelmällä rajataan pois Suomen kansalaisuuden omaavat henkilöt. Laajasti ja suomalaisesta näkökulmasta katsottuna *laiton maahanmuutto* terminä koskee myös muiden Euroopan unionin maiden kansalaisia. Kuitenkin Schengenin sopimuksen myötä on muodostunut tapa puhua laittomasta maahanmuutosta erityisesti silloin, kun se koskee kolmansien maiden kansalaisia. Schengenin sopimuksen myötä unionin kansalaisilla on oikeus vapaaseen liikkumiseen Schengenin jäsenvaltioiden sisällä, josta johtuen on loogista rajata unionin kansalaiset määritelmän ulkopuolelle.⁷⁸ Maahanmuuton edellytyksistä säädetään EU:n tasolla Schengenin rajasäännöstössä. Yhtenä laittoman maahanmuuton kriteerinä voidaan pitää maahanmuuttoa, joka ei täytä laissa määritettyjä maahantulon edellytyksiä.⁷⁹

On tärkeää ymmärtää, että joissain tapauksissa laittomalle toiminnalle on olemassa perustellut ja juridisesti ajatellen anteeksiannettavat syyt. Tyypillisin esimerkki on kansainvälisen suoje-

⁷³ Euroopan muuttoliikeverkoston synteesiraportti 2012, 51.

⁷⁴ Suomisanakirja.fi

⁷⁵ Suomienglantisanakirja.fi: illegal= 1)contrary to or forbidden by law, 2) prohibited by established rules

⁷⁶ Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications (2010)

⁷⁷ The Migration Observatory at the University of Oxford. Ks. myös IOM:n virallisilla verkkosivustolla oleva virallinen termien määrittely.

⁷⁸ Ks. Suomen ulkomaalaislaki 301/2004 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006.

⁷⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, 5 artikla.

lun tarpeessa olevat henkilöt. Laittoman maahanmuuton kriteerit täyttyvät, mutta henkilöitä ei käsitellä laittoman maahanmuuton prosessissa. Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaissopimuksen 31. artiklan mukaan pakolaista ei tule rangaista luvattomasta maahantulosta.⁸⁰ Sinänsä laki ei poista teon lainvastaisuutta, mutta kieltää henkilölle määrättävän rangaistusta siitä. Samaa menettelytapaa sovelletaan laittomasti maahan tulleisiin henkilöihin, jotka ovat ihmiskaupan uhreja.⁸¹

Laittomaan maahanmuuttoon kiinteästi liittyvä käsite on *luvaton rajanylitys*. Tässä tutkimuksessa ulkorajan ylittämisestä lain vastaisesti kuvataan käsitteellä *luvaton rajanylitys*. Se käsittelee sekä rikosprosessiin että turvapaikkaprosessiin rajan ylityksen jälkeen päätyvät kolmannen maan kansalaiset.

3.2 Turvallistaminen kohteiden kautta

Kun lähestytään laittoman maahanmuuton turvallistamista turvallisuuden diskurssiulottuvuuksien kautta, ensimmäinen keskeinen kysymys kuuluu; *mitä halutaan turvata tai suojata?*

Asiaa voidaan lähestyä yhteiskuntasopimuksesta, jota pidetään yleisenä eettisenä julkisen moraalien yhteiskuntafilosofisena perusteluna. Sveitsiläis-ranskalaisen valistusajan filosofin Jean-Jacques Rousseau'n mukaan yhteiskuntasopimuksella luonnontilassa olevat ihmiset solmivat keskenään sopimuksen, jolla he liittyvät yhteen. Sopimuksessa määritetään kansalaisten ja yhteisön oikeudet ja velvollisuudet.⁸² Tästä periaatteesta voidaan johtaa valtioiden perustuslait, jotka ovat valtion kansallisen oikeusjärjestyksen normihierarkian ylimmänasteinen säännös.

Perustuslaki määrittelee oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän perusteet. Näihin kuuluvat oikeusjärjestyksessä noudatettavat perusoikeudet, ylimpien valtioelinten valintatapa ja valtasuhteet sekä se menettely, jolla alemmanasteisia oikeusnormeja voidaan pätevästi antaa.⁸³ Perustuslain voidaan sanoa sisältävän kansakunnan elämää koskevat valtiolliset perusratkaisut.⁸⁴

⁸⁰ Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. Sopimus on allekirjoitettu Genevessä 28.7.1951. Sopimus on astunut voimaan Suomessa 8.1.1969.

⁸¹ Suomen Rikoslaki 19.12.1889/39. 17 luku 7§ (24.7.1998/563 Valtionrajarikos).

⁸² Rousseau 1762, suomentanut Lehtonen 1997.

⁸³ Hallberg 1999, 64. Ks. myös Suomen perustuslaki 731/1999.

⁸⁴ Jyränki 2003, 228.

EU:n laillisena perustana ovat ennen kaikkea EU:n perussopimukset. EU:n toiminta perustuu EU:n jäsenmaiden vapaaehtoisesti ja demokraattisesti hyväksymiin perussopimuksiin. Perussopimus on EU:n jäsenmaiden kesken tehty sitova sopimus. Siinä määritellään EU:n tavoitteet, EU:n toimielimiä koskevat säännöt ja päätöksentekomenettelyt sekä suhteet EU:n ja sen jäsenmaiden välillä. Perussopimusten muuttamisen tarkoituksena on tehdä EU:n toiminnasta tehokkaampaa ja avoimempaa, valmistella uusien jäsenmaiden liittymistä sekä tuoda mukaan uusia yhteistyömuotoja, kuten yhteinen raha tai yhteinen rajavalvonta. Perussopimusten puitteissa EU:n toimielimet voivat hyväksyä lainsäädäntöä, jonka jäsenmaat panevat täytäntöön. Euroopan unionin oikeusjärjestelmän perusteet on määritelty primäärisessä EU-oikeudessa.⁸⁵ Primäärisellä EU-oikeudella tarkoitetaan perustamissopimuksia liitteineen ja pöytäkirjoineen sekä niihin myöhemmin tehtyjä lisäyksiä ja muutoksia. Myös jäsenvaltioiden liittymissopimukset, joilla ne ovat liittyneet Euroopan yhteisöihin tai myöhemmin Euroopan unioniin, luetaan kuuluviksi primääriseen EU-oikeuteen.⁸⁶

Laittoman maahanmuuton vähentäminen on osa EU:n yleistä linjaa muuttovirtojen tehokkaaseen tasapainottamiseen ja hallintaan EU:n yhteisen maahanmuuttopolitiikan puitteissa. EU:n laittoman maahanmuuton hallinnan painopisteitä ovat palauttaminen ja rajavalvonta. EU:n lainsäädännössä otetaan kantaa myös ulkomaalaisten henkilöiden oleskeluun ja työntekoon. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 77–80 artiklalla luodaan oikeusperusta rajavalvontaan, turvapaikka-asioihin ja maahanmuuttoon liittyville toimille. Sopimuksen 79 artiklan 2 kohdan c alakohdassa todetaan, että Euroopan parlamentti ja neuvosto säättävät toimenpiteitä seuraavalla alalla: ”laitton maahanmuutto ja luvaton oleskelu, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistaminen ja palauttaminen mukaan luettuna”.

Kahdessa tärkeässä politiikka-asiakirjassa, Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2008 hyväksymässä Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa⁸⁷ sekä joulukuussa 2009 hyväksytyssä Tukholman ohjelmassa⁸⁸ tähdennetään laittoman maahanmuuton torjunnan poliittista merkitystä. Vuonna 2011 julkaistussa maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevassa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa ”*laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan estäminen ja vähentäminen*” on yksi keskeinen tekijä, jolla on määrä varmistaa maahanmuuttajakeskeinen lähestymistapa maahanmuuttopolitiikkaan. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan tarkoituksena on

⁸⁵ EU:n virallinen verkkosivusto. Tiivistelmät EU-lainsäädännöstä. Saatavissa: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_fi.htm

⁸⁶ Ojanen 2010, 37.

⁸⁷ Euroopan unionin neuvosto, Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus 2008. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/08/st13/st13440.fi08.pdf>

⁸⁸ Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:FI:PDF>

käsitellä ilmiötä yksilölähtöisesti, eikä vain keskittyä ilmiön käsittelyyn mekaanisesti kuvaten laittomia maahanmuuttovirtoja, laittomien maahanmuuttajien määriä ja laittoman maahanmuuton reittejä. Lisäksi kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa painotetaan maahanmuuttajien tiedon saantimahdollisuuksia, oikeuksia ja velvollisuuksia. Kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa yhdeksi keskeiseksi aiheeksi on myös nostettu ihmisoikeudet ja niiden toteutuminen.⁸⁹

Vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseen voidaan edellä käsitellyn mukaisesti todeta, että turvaamisen kohteena suhteessa laittomaan maahanmuuttoon toimivat EU:n tärkeimmät arvot; *ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen*⁹⁰. EU haluaa suojata perussopimuksensa mukaisen politiikan ja toiminnan toteutumisen, sisältäen EU:n tavoitteet, EU:n toimielimiä koskevat säännöt ja päätöksentekomenettelyt sekä suhteet EU:n ja sen jäsenmaiden välillä. Kaikki EU:n politiikka ja toiminta rakentuvat sen keskeisten arvojen ympärille.

3.3 Turvallistaminen uhkien kautta

Luvussa 3.2 mainittu kokonaisuus muodostaa EU:n arvopohjan perustan ja toiminnan keskeiset periaatteet. Yhteisten arvojen pohjalta on EU:ssa laadittu sisäisen turvallisuuden strategia, joka on jäsenvaltioiden yhteinen näkemys tämän päivän uhkista, sekä toisaalta jäsenvaltioiden ja toimielinten tahdonilmaus toimia yhdessä uhkien käsittelyssä. Strategialla pyritään pitkäjänteisesti ohjaamaan EU:n politiikkaa, virastojen toimintaa ja jäsenvaltioiden viranomaisten toimintaa. Strategia luo politiikan ilmentymänä perusteita ja suuntaviivoja muun muassa lainsäädännön kehittämiseksi.⁹¹

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategiassa koko toiminnan lähtökohtana pidetään EU:n keskeisten periaatteiden turvaamista eli ihmisoikeuksien kunnioittamista, oikeusvaltiota ja solidaarisuutta. Asiakirjassa tarkastellaan vallitsevaa tilannetta ja tarkennetaan toiminnan suuntaviivoja. Asiakirjan johdannossa on kiteytetty, että *”suurimmat Eurooppaan tällä hetkellä kohdistuvat rikollisuuteen liittyvät riskit ja uhat, kuten terrorismi, vakava ja järjestäyty-*

⁸⁹ Komission tiedonanto 2011 ”Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa”. KOM (2011) 743 lopullinen.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:FI:PDF>

⁹⁰ Euroopan unionin perusperiaatteet löytyvät EU:n viralliselta verkkosivustolta www.europa.eu -sivustolta, joka on Euroopan unionin virallinen verkkosivusto.

⁹¹ Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010, 13-15 sekä Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, 3.

nyt rikollisuus, laiton huumausainekauppa, tietoverkkorikollisuus, ihmiskauppa, alaikäisten seksuaalinen riisto ja lapsipornografia, talousrikollisuus ja korruptio, laiton asekauppa ja rajat ylittävä rikollisuus, mukautuvat äärimmäisen nopeasti tieteen ja tekniikan kehitykseen pyrkiessään väärinkäyttämään ja vahingoittamaan avointen yhteiskuntiemme arvoja ja vaurautta.”⁹²

Sisäisen turvallisuuden strategiassa määritetyt uhkat voivat olla moniulotteisia ja toisiinsa linkittyviä. Esimerkiksi järjestäytynyt rikollisuus toimii useilla eri toimialoilla, kuten rajat ylittävässä rikollisuudessa, jonka yhtenä keskeisenä ilmenemismuotona pidetään ihmiskauppaa. Ihmiskauppaa ja siihen rinnastettava hyväksikäyttö on yksi aikamme suurimmista ihmisoikeushaasteista. Ihmiskauppa on vakava rikos ja loukkaus yksilön ihmisarvoa ja koskemattomuutta vastaan. Siinä on kysymys toisen ihmisen hyväksikäyttämisestä ja kontrolloinnista.⁹³

EU:n sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan ihmisten sekä vapauden ja demokratian arvojen suojelua niin, että ihmiset voivat viettää jokapäiväistä elämäänsä pelkäämättä. EU:ssa nähdään Lissabonin sopimuksen ja Tukholman ohjelman luovan edellytyksiä Euroopan kehittämiseksi oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueena. Euroopan unionin neuvosto on tarkentanut sisäisen turvallisuuden strategiaa laittomaan maahanmuuttoon liittyen huhtikuussa 2012 hyväksytyllä asiakirjalla EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet. Asiakirjassa määritellään EU:n ja sen jäsenvaltioiden strategiset painopistealueet seuraavalla tavalla:

1. muuttoliikkeen hallintaa koskevan yhteistyön tehostaminen EU:n ulkopuolisten kauttakulku- ja alkuperämaiden kanssa
2. rajaturvallisuuden tehostaminen ulkorajoilla
3. laittoman maahanmuuton ehkäiseminen Kreikan ja Turkin välisellä rajalla
4. maahanmuuton laillisten väylien väärinkäytön tehokkaampi estäminen
5. vapaan liikkuvuuden turvaaminen estämällä kolmansien maiden kansalaisia käyttämästä väärin oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen
6. muuttoliikkeen hallinnan tehostaminen palauttamiskäytännöt mukaan luettuina.⁹⁴

Sisäisen turvallisuuden strategiasta on johdettavissa myös sekundäärisesti laittomaan maahanmuuttoon liittyviä haasteita, kuten epäviralliset työmarkkinat, joita pidetään haitallisena

⁹² Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010, 7.

⁹³ BiauDET 2010, 36. Ks. myös Turvallinen elämä jokaiselle – Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008.

⁹⁴ Euroopan unionin neuvoston ilmoitus (2012). EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet.

ilmiönä yhteiskunnalle. Harmaata taloutta ilmenee erityisesti työvoimavaltaisilla toimialoilla, kuten esimerkiksi rakennusalalla, majoitus- ja ravitsemisalalla, kuljetusalalla sekä siivous- ja kunnossapitoaloilla.⁹⁵ Laittomien maahanmuuttajien on mahdollista työllistyä ennen kaikkea työvoimavaltaisille toimialoille, koska esimerkiksi kielitaitovaatimukset ovat vähäisiä. Laittomat työmarkkinat tarjoavat mahdollisuuden myös työperäiselle ihmiskaupalle ja jopa pakkotyölle. Keskeiset ongelmat liittyvät alipalkkaukseen ja ylitöiden teettämiseen korvauksetta. Harmaassa taloudessa työskenteleviä kolmansien maiden kansalaisia saatetaan myös asuttaa epäinhimillisissä olosuhteissa.⁹⁶ Harmaan talouden torjunta tuo lisää verotuloja sekä tukee laillista yritystoimintaa, turvaa yritysten reilun kilpailun ja vahvistaa työllisyyttä.

Sisäisen turvallisuuden uhkana pidetään myös eriarvoistumista ja syrjäytymistä. Laillisesti maahan muuttavat kolmansien maiden kansalaiset pääsevät kotouttamistoimenpiteiden piiriin, jolla heidän pyritään integroimaan EU:n ja erityisesti sen jäsenvaltion jäseniksi. Laittomat maahanmuuttajat jäävät tämän järjestelmän ulkopuolelle. Euroopassa, esimerkiksi Ruotsissa, on havaittu kolmansien maiden kansalaisten syrjäytymistä myös laillisen statuksen omaavien maahan muuttajien keskuudessa. Yhtenä keskeisenä syynä voidaan pitää epäonnistuneita kotouttamistoimenpiteitä. Eriarvoistuminen ja syrjäytyminen voi johtaa rikollisuuteen, radikalisoitumiseen ja ääritapauksissa ilmetä jopa terrorismina.⁹⁷ Tässä tutkimuksessa ei arvioida kotouttamisen epäonnistumisen taustalla olevia syitä ja mekanismeja.

Vastauksena toiseen tutkimuskysymykseen voidaankin todeta, että laitton maahanmuuton nähdään uhkaavan EU:n ja sen jäsenmaiden arvoja ja yhteiskuntajärjestystä. Laitton maahanmuuton näkeminen uhkana voidaan siis johtaa turvaamisen kohteista. Kuten jo aiemmin on mainittu, yhtenä keskeisenä arvona EU:ssa on ihmis- ja perusoikeuksien kunnioitus. Laittomasti maahan pyrkivien tai laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten joutuminen ihmis- ja perusoikeusloukkauksien uhreiksi nähdään merkittävä riskinä ja uhkana EU:n perusperiaatteita ja arvoja vastaan. Laitton maahanmuuton turvallistaminen kuluu ennen kaikkea tähän primäärisyyhyn.

⁹⁵ Työ- ja elinkeinoministeriön tiedotussivut koskien harmaata taloutta. Saatavissa http://www.tem.fi/ajankohtaista/vireilla/strategiset_ohjelmat_ja_karkihankkeet/harmaan_talouden_torjunta

⁹⁶ Baudet 2010, 133–141.

⁹⁷ Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010, 13–14.

3.4 Turvallistaminen keinojen kautta

Turvallisuuden kolmantena diskurssiulottuvuutena pidetään keinoja, eli haetaan vastausta kysymykseen; *miten turvaamisen kohteita pyritään turvaamaan määritettyä uhkaa vastaan?*

Lainsäädäntöä voidaan pitää muille keinoille edellytyksiä luovana ja tätä kautta korostaa sen merkitystä. Euroopan unionin keskeinen laittomaan maahanmuuttoon liittyvä lainsäädäntö on niin kutsuttua sekundääristä EU-oikeutta, jota kutsutaan myös johdetuksi EU-oikeudeksi. Sekundääristä EU-oikeutta ovat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät asetukset, direktiivit ja päätökset. Nämä säädökset asettavat konkreettisia oikeuksia ja velvollisuuksia EU:n oikeussubjekteille. EU:n oikeussubjekteilla käsitetään EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden lisäksi myös yksityiset oikeussubjektit, kuten luonnolliset henkilöt ja osakeyhtiöt.⁹⁸ EU voi siis laatia jäsenmaitaan suoraan velvoittavia asetuksia⁹⁹ tai antaa direktiivejä, joilla ohjataan kansallista lainsäädäntöä tiettyyn suuntaan¹⁰⁰.

Schengenin sopimuksen solmiminen vuonna 1985 oli merkittävä poliittinen käännekohta Euroopan rajaturvallisuuden kehityksen historiassa. Neuvottelut vuonna 1985 allekirjoitetun sopimuksen käytäntöön soveltamisesta jatkuivat, jonka seurauksena solmittiin vuonna 1990 Schengenin yleissopimus. Schengenin yleissopimus oli rajaturvallisuuden käytäntöihin merkittävästi vaikuttava sopimus, jonka keskeinen sisältö on henkilöiden rajatarkastusten lopettaminen Schengen-alueen maiden välillä, ns. sisärajoilla. Tämän lisäksi Schengen-maat tehostavat sopimusten mukaisesti ulkorajavalvontaansa suhteessa muihin kuin Schengen-maihin sekä poliisiyhteistyötä. Yleissopimus astui voimaan 26.3.1995. Tällöin sisärajatarkastukset poistettiin silloisten sopimusosapuolten väliltä. Schengenin yleissopimus oli aivan keskeisessä osassa myös rajaturvallisuutta koskevan lainsäädäntötyön kehitystä ajatellen.

Vapaaseen liikkuvuuteen nähtiin kuitenkin liittyvän riskejä, joita haluttiin kompensoida niin kutsuilla korvaavilla toimenpiteillä. Tarkoituksena oli parantaa poliisi-, ja oikeusviranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinoitua jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden säilyttämiseksi sekä erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Tätä varten perustettiin Schengenin tietojärjestelmä (*engl. Schengen Information System, SIS*). Se on pitkälle kehitetty tietokanta, jonka avulla Schengen-valtioiden viranomaiset voivat vaihtaa tietoja tietyistä henkilö- ja tavaraluokista. Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan nojalla Schengenin sopimuksen

⁹⁸ Ojanen 2010, 35–38.

⁹⁹ Ojanen 2010, 41.

¹⁰⁰ Ojanen 2010, 42.

mukanaan tuomat uudistukset sisällytettiin osaksi EU:ta. Schengen-alue on nyt liitetty EU:n oikeus- ja toimielinkehykseen. Schengen-lainsäädäntöä on kehitetty edelleen. Jotkin Schengenin yleissopimuksen artiklat on korvattu uusilla EU:n säädöksillä, kuten esimerkiksi vuonna 2006 voimaan astunut Schengenin rajasäännöstö (*engl. Schengen Borders Code, SBC*).¹⁰¹

Schengen-alue on laajentunut, ja vuoden 2014 alussa siihen kuuluvat lähes kaikki EU:n jäsenvaltiot. Schengen-valtioita ovat Alankomaat, Belgia, Espanja, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro. Bulgarian ja Romanian Schengen-jäsenyysneuvottelut ovat käynnissä parhaillaan.

Laittoman maahanmuuton kontrolloimiseen liittyy lisäksi vielä kaksi keskeistä direktiiviä. Ensimmäinen direktiivi 2008/115/EY on niin kutsuttu ”*paluudirektiivi*”, jossa määritetään jäsenvaltioissa sovellettavat yhteiset vaatimukset ja menettelyt laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi perusoikeuksien ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Paluudirektiivin yleisenä tavoitteena on vahvistaa selkeät, avoimet ja oikeudelliset säännöt palauttamiselle, maasta poistamiselle, pakkokeinojen käytölle, säilöönnotolle ja maahantulokielloille sekä kunnioittaa kyseisten henkilöiden ihmisoikeuksia ja perusvapauksia kaikilta osin.¹⁰²

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY eli niin kutsuttu ”*työnantajasanktioidirektiivi*” säätelee maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työntantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä. EU:n alueelle suuntautuvan laittoman maahanmuuton keskeisenä houkuttimena on pidetty mahdollisuutta työskennellä EU:n alueella ilman vaadittua oikeudellista asemaa. Direktiivin yleisenä tavoitteena on hävittää laittoman maahanmuuton houkuttimena toimivat epäviralliset työmarkkinat.¹⁰³

Merkittävä keino laittoman maahanmuuton ehkäisemisessä ja vähentämisessä on Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston Frontexin perustaminen vuonna 2004. Frontexin perustami-

¹⁰¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006.

¹⁰² Direktiivi 2008/115/EY jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Irlanti, Iso-Britannia ja Tanska ovat jättäytyneet tämän direktiivin ulkopuolelle. Schengen-alueeseen kuuluva Norja soveltaa tätä direktiiviä.

¹⁰³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY. Ks. myös Euroopan unionin komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle COM(2014) 286 final.

sen tavoitteena oli vahvistaa maahanmuutto-, turvapaikka- ja turvallisuusalan yhteistyötä.¹⁰⁴ Asetusta on muutettu myöhemmin, viimeisin ja merkittävin toimivaltuuksia lisännyt muutos hyväksyttiin lokakuussa 2011, jonka myötä viraston operatiiviset valmiudet paranivat, se saa paremmin käyttöönsä jäsenmaiden henkilöstöä ja kalustoa, se voi käyttää rajoitetusti henkilötietoja muun muassa riskianalyysissaan sekä sen mahdollisuudet tehdä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa paranivat.¹⁰⁵

Frontex tukee ja kehittää EU:n rajaturvallisuutta Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisesti ja yhdenmetyt rajaturvallisuuden käsitettä soveltaen. Frontexin tärkeimmät tehtävät ovat:

- koordinoita jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ulkorajojen valvonnassa
- kehittää yhteinen ja yhdenmetyt riskianalyysimalli ja laatia yleisiä ja erityisiä riskianalyyssejä
- avustaa jäsenvaltioita kansallisten rajavartijoiden kouluttamisessa laatimalla yhteiset koulutusvaatimukset, tarjoamalla Euroopan laajuista koulutusta kansallisten rajavartijoiden kouluttajille, järjestämällä seminaareja ja antamalla täydennyskoulutusta toimivaltaisille viranomaisille
- seurata ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimustoiminnan kehitystä
- avustaa jäsenvaltioita tilanteissa, joissa ne tarvitsevat operatiivista ja teknistä lisäapua ulkorajoillaan
- antaa jäsenvaltioille tarvittavaa tukea yhteisten palautusoperaatioiden järjestämisessä. Virasto voi käyttää tähän tarkoitukseen käytettävissä olevia EU-varoja. Sen tehtävänä on myös kartoittaa parhaat toimintatavat jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maasta poistamiseksi
- lähettää nopeita rajainterventioryhmiä jäsenvaltioihin, jotka ovat joutuneet äkillisen ja poikkeuksellisen paineen alaiseksi esimerkiksi maahan pyrkivien laittomien maahanmuuttajien suuren määrän vuoksi.¹⁰⁶

Frontexin ohella muita EU:n virastoja, joiden toiminta liittyy laittoman maahanmuuton hallintaan, ovat Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (*engl. European Asylum Support Office, EASO*)¹⁰⁷, Euroopan unionin perusoikeustukivirasto (*engl. European Union Agency for Fundamental Rights, FRA*)¹⁰⁸ sekä Euroopan poliisivirasto (EUROPOL)¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Euroopan neuvoston asetus 2007/2004/EY.

¹⁰⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1168/2011.

¹⁰⁶ Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, sekä muutosasetukset (EY) N:o 863/2007 ja (EU) N:o 1168/2011.

¹⁰⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 439/2010.

¹⁰⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 168/2007.

¹⁰⁹ Neuvoston päätös 2009/371/YOS.

EASO:n rooli laittoman maahanmuuton hallinnassa painottuu EU:n jäsenvaltioiden tukemiseen joko erityistukena tai hätätukena. Erityistukeen kuuluu muun muassa turvapaikka-asioihin liittyvä jäsenvaltioiden valmiuksien kehittämisen tukeminen ja kaikenlainen turvapaikka-asioihin liittyvä avustaminen. Hätätuki käsittää jäsenvaltioiden solidaarisuuteen perustuen tilapäisen avun tarjoamisen äkillisen ja voimakkaan turvapaikanhakijoiden paineen kohdatessa jotakin jäsenvaltioita. Hätätukeen sisältyy myös turvapaikka- ja vastaanottokapasiteetin uudelleen rakentamisen tukeminen. Tämän lisäksi EASO kerää, seuraa ja analysoi turvapaikka-asioihin liittyvää numerotietoa päätöksenteon tueksi sekä tekee turvapaikka-asioihin liittyvää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.¹¹⁰

FRA:n rooli laittoman maahanmuuton hallinnassa painottuu EU:n instituutioiden avustamiseen ihmisoikeusasioissa. FRA:n keskeinen tehtävä on valvoa, että EU:n alueella oleskelevien ihmisten ihmisoikeudet ovat turvattu. Tämä tarkoittaa myös kolmansien maiden kansalaisia.¹¹¹

EUROPOL on EU:n erillisvirasto, jonka päätavoitteita ovat huumekaupan, laittoman maahanmuuton, kyberrikollisuuden, ihmiskaupan, rahanpesun sekä muunlaisen rajat ylittävän rikollisuuden estäminen. EUROPOL muun muassa koordinoi jäsenmaissa yhtä aikaa tapahtuvien poliisioperaatioiden järjestelyitä. EUROPOL liittyy laittoman maahanmuuton hallintaan hyvin läheisesti ilmiöön liittyvän rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan kautta.¹¹²

Kokonaisuutena EU:n erillisvirastot kansallisen tason viranomaisyhteistyön vastine EU viitekehysessä. Voidaan ajatella, että laittoman maahanmuuton osalta näiden erillisvirastojen intressit kohtaavat nimenomaan rajaturvallisuuden elementtien kautta. Luvussa 4 on tarkemmin määritelty rajaturvallisuuden viitekehys.

EU:n yhteistyö sen ulkopuolisten kansainvälisten organisaatioiden kanssa laittoman maahanmuuton torjumiseksi on hyvin laajaa. EU:n lisäksi jäsenvaltiot tekevät kansallisesti runsaasti yhteistyötä kansainvälisten organisaatioiden kanssa. Merkittävimpiä yhteistyötahoja ovat kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (*engl. International Organization for Migration, IOM*), jonka kanssa EU tekee yhteistyötä esimerkiksi tuettua vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevien hankkeiden kautta, laittoman maahanmuuton ehkäisemiseen tähtäävien kam-

¹¹⁰ EASO:n internetsivut: <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/>.

¹¹¹ FRA:n internetsivut: <http://fra.europa.eu/en/about-fra>

¹¹² EUROPOL:n internetsivut: <https://www.europol.europa.eu/content/page/mandate-119>

panjoiden, kokemusten vaihtoon tarkoitettujen tapahtumien ja seminaarien kautta sekä osallistamalla IOM:n maahanmuuttoasioiden tietokeskuksen toimintaan.¹¹³

Yhteistyö kansainvälisen maahanmuuttopolitiikan keskuksen (*engl. International Centre for Migration Policies Development, ICMPD*) korostuu erityisesti jäsenmaiden toteuttamassa yhteistoiminnassa. ICMPD toimii kahden hallitustenvälisen foorumin – Budapestin prosessin ja Välimeren kauttakulkumuuttoa koskevan vuoropuhelun – sihteeristönä. ICMPD työskentelee monenlaisten laittomaan maahanmuuttoon liittyvien kysymysten parissa.¹¹⁴

EU itsenäisenä toimijana ja sen jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä myös YK:n eri virastojen kanssa, kuten YK:n pakolaisjärjestön (*engl. United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) ja YK:n huumausaine- ja rikosasioiden toimiston (*engl. United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC*) kanssa. Muita merkittäviä kansainvälisiä organisaatioita ovat esimerkiksi kansainvälinen rikospoliisijärjestö (*engl. International Criminal Police Organization, INTERPOL*) ja taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (*engl. Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD*). Yhteistyön moniulotteisuudesta esimerkkinä mainittakoon yhteistyö laittoman maahanmuutontorjuntaan liittyen kansainvälisten siviili-ilmailufoorumeiden kanssa. Nämä laativat matkustamisen sujuvuutta koskevia käytäntösuosituksia ja ohjeita, mukaan lukien laittoman maahanmuuton torjuntaan, väärin asiakirjoihin ja maahantulokiellon saaneisiin henkilöihin liittyvät menettelyt.¹¹⁵

Uskottava palautuspolitiikka on välttämätön osa toimivaa turvapaikkajärjestelmää ja edellytys maahanmuuttopaineiden hallinnalle. Palautuspolitiikan kehittäminen on yksi tärkeistä teemoista, kun keskustellaan oikeus- ja sisäasioiden uusista, Tukholman ohjelman jälkeisistä strategisista suuntaviivoista. EU:n takaisinottosopimuksia voidaan pitää yhtenä EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeisimmistä keinoista. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuonna 2008 direktiivin (2008/115/EY) jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.¹¹⁶

¹¹³ IOM:n www –sivut <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home.html>

IOM on kansainvälinen vuonna 1951 perustettu hallitusten välinen järjestö, joka tekee yhteistyötä hallitusten ja viranomaisten kanssa alueellisella, kansallisella ja paikallisella tasolla. Järjestö toimii erittäin läheisessä yhteistyössä YK-järjestelmän kanssa sekä kuuluu hallitustenvälisten järjestöjen muodostamaan globaaliin siirtolaisuusryhmään (GMG – Global Migration Group). Järjestö tekee myös tiivistä yhteistyötä tuhansien maahanmuuttajaja kansalaisjärjestöjen sekä lukuisten tutkimuslaitosten ja yliopistojen kanssa. IOM toimii hallitun siirtolaisuuden edistämiseksi, joka palvelee lähtö-, kauttakulku- ja vastaanottajamaita sekä siirtolaisia itseään.

¹¹⁴ ICMPD:n www-sivut. <http://www.icmpd.org/>

¹¹⁵ Euroopan muuttoliikeverkoston synteesiraportti 2012, 66.

¹¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY.

Direktiivi painottaa yhteisön ja kolmansien maiden välisiä ja kahdenvälisiä takaisinottosopimuksia, koska kestävän paluun onnistuminen edellyttää, että alkuperämaiden kanssa tehdään kansainvälistä yhteistyötä palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa. Direktiivin mukaan jäsenvaltioilla on oikeus palauttaa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset, edellyttäen, että käytössä ovat oikeudenmukaiset ja tehokkaat turvapaikkajärjestelmät, joissa palauttamiskiellon periaatetta noudatetaan täysimääräisesti.¹¹⁷

Toistaiseksi EU on tehnyt 15 takaisinottosopimusta kolmansien maiden kanssa. Tällä hetkellä takaisinottosopimuksen allekirjoittaneet maat ovat: Hong Kong, Macao eli Macaon Kiinan kansantasavallan erityishallintoalue, Sri Lanka, Albania, Venäjä, Ukraina, FYROM eli Makedonia, Bosnia & Hertsegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia ja Turkki. Osa sopimusneuvotteluista on osoittautunut haasteelliseksi ja erittäin hitaiksi, jopa vuosia kestäviksi. Esimerkkeinä mainittakoon Pohjois-Afrikan Maghreb -maista Marokko ja Algeria. Näiden sopimusten lisäksi palautuksia on mahdollista tehdä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kahdenvälisesti tehtyjen sopimusten nojalla.¹¹⁸

EU ja sen käytännön toimijana Frontex osallistuu jäsenvaltioiden palautusten tukemiseen koordinoimalla ja osittain kustantamalla yhteisiä palautuslentoja. Esimerkiksi vuonna 2013 Frontex koordinoi ja osittain kustansi yhteensä 38 palautuslentoa, joissa palautettiin 2152 henkilöä alkuperäismaihinsa. Palautusten kohdemaita olivat Albania, Armenia, Columbia, Dominikaaninen Tasavalta, Kongon Demokraattinen Tasavalta, Ecuador, FYROM eli Makedonia, Georgia, Ghana, Gambia, Kosovo, Nigeria, Pakistan, Serbia, ja Ukraina. Vuoden 2013 Frontexin koordinoimiin palautuslentoihin osallistui 19 jäsenvaltiota sekä lisäksi Norja ja Sveitsi Schengen valtioina. Takaisinottosopimusten soveltamiseen liittyy lukuisia käytännön haasteita, muun muassa kolmansien maiden kansalaisten identifioimiseen liittyen sekä joissain tapauksissa alkuperämaan ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan liittyen.¹¹⁹

EU:n monivuotisessa rahoituskehityksessä vuosille 2007–2013 yhtenä hyvin konkreettisena keinona tukea jäsenvaltioiden toimintaa liittyen maahan muuton hallintaan voidaan pitää niin kutsuttuja SOLID –rahastoja. Näihin kuuluvat Euroopan pakolaisrahasto, kotouttamisrahasto, ulkorajarahasto ja paluurahasto. Yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaan yleisohjelmaan liittyvien rahastojen avulla pyritään osaltaan vastaamaan EU:n kohtaamiin

¹¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY.

¹¹⁸ Frontexin pääjohtajalle laadittu Briefing Note: “An Effective Return Policy?” 2014.

¹¹⁹ Frontexin pääjohtajalle laadittu Briefing Note: “An Effective Return Policy?” 2014.

haasteisiin ulkorajavalvonnassa ja maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa. Kaksi viimeistä eli ulkorajarahasto ja paluurahasto liittyvät laittomiin maahanmuuttajiin kohdistuviin toimenpiteisiin.¹²⁰

Lisäksi EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä vuosille 2007–2013 on perustettu neuvoston päätöksillä (2007/125/YOS ja 2007/124/EY) rikosten ennalta ehkäisyä ja torjuntaa koskeva erityisohjelma (*engl. Prevention of and Fight against Crime, ISEC*) terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ennalta ehkäisyä, torjuntavalmiutta ja niiden seurausten hallintaa koskeva erityisohjelma (*engl. The Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security-related Risks, CIPS*). Näihin erityisohjelmiin saatavissa olevalla rahoituksella on epäsuorasti myös liittymäpintoja laittomaan maahanmuuttoon, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden osalta.¹²¹

Ulkorajarahaston varoilla tuetaan jäsenvaltioita, joilla on alueellinen vastuu EU:n ulkorajojen valvonnasta ja/tai, joilla on haasteita rajavalvontaa koskevien yhteisten vaatimusten noudattamisessa. Tarkoituksena on taata Schengen-maiden taloudellinen yhteisvastuullisuus. Ulkorajarahasto rahoittaa myös Frontexin toimintaa ja tukee EU:n yhteisen viisumipolitiikan kehittämistä. EU on osoittanut rahastolle yhteensä 1820 miljoonaa euroa vuosiksi 2007–2013. EU:n ulkorajarahasto on koettu jäsenvaltioiden puolelta erittäin tarpeelliseksi ja siitä saatavalla rahoituksella on katsottu olevan olennainen merkitys EU:n ulkorajojen vartiointissa ja muuttovirtojen hallinnassa. Rahoituksen avulla on kehitetty kansallisia toimia, joilla pyritään ehkäisemään laitonta maahanmuuttoa rajanylityspaikoilla sekä maa- ja merirajoilla. Jäsenvaltioiden toteuttamiin käytännön toimiin kuuluu muun muassa teknisten välineiden hankkiminen ja kehittäminen, henkilöstön koulutuksen järjestäminen laitteiden käytön tehostamiseksi ja laittomien maahanmuuttajien tunnistamisen parantamiseksi sekä tieto- ja valvontajärjestelmien kehittäminen. Erityisesti entiset itä-blokin valtiot ovat olleet suurimpia hyötyjiä ulkorajarahastosta, koska siitä saadun rahoituksen turvin ne ovat kyenneet rakentamaan tehokkaan, nykyaikaisen ja uskottavan rajavalvontajärjestelmän vaikka valtioiden taloudellinen tilanne on muuten ollut heikko.¹²²

¹²⁰ Komission [www –sivut](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/index_en.htm), joissa kerrotaan EU:n rahoitusmenetelmistä. Saatavissa: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/index_en.htm

¹²¹ Komission ehdotus neuvoston päätös 2013 neuvoston päätöksen 2007/124/EY, Euratom kumoamisesta. Saatavissa: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fi&type_doc=COMfinal&an_doc=2013&nu_doc=580

¹²² Euroopan muuttoliikeverkoston synteesiraportti 2012, 65.

Euroopan paluurahaston tavoitteena on kehittää EU-maiden ja paluumaiden yhteistyötä esimerkiksi rahoittamalla jäsenvaltioiden toteuttamia tuetun paluun hankkeita ja vapaaehtoisia paluuhjelmia. EU on osoittanut paluurahastolle yhteensä 676 miljoonaa euroa vuosiksi 2008–2013. Käytännössä Euroopan paluurahastosta on rahoitettu jäsenmaiden hankkeita, joilla on pyritty tukemaan laittomien maahanmuuttajien palautusprosessia. Jäsenmaiden hankkeet poikkeavat hieman toisistaan, johtuen eri maiden erilaisista painotuksista. Tyypillisimpiä hankkeita ovat kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM)¹²³ toiminnan tukeminen liittyen laittomien maahanmuuttajien palauttamiseen alkuperämaahan, paluuprosessiin liittyvien viranomaisten koulutus, vapaaehtoisen paluun tukeminen sekä käytännön yhteistyön kehittäminen laittoman maahanmuuton lähtömaiden viranomaisten kanssa.

Rahaston käytöstä on saatu jäsenvaltioissa pääsääntöisesti hyviä kokemuksia. Esimerkiksi Ison-Britannian rajaviranomaisten tekemä selvitys osoittaa, että järjestely on tehokkaampi kuin pakkoon perustuva paluu, sillä siitä ei aiheudu rajalle saattamiseen, muutoksenhakuun ja laiminlyönteihin liittyviä kustannuksia.

Uudelleenkotouttamisohjelmat mahdollistavat myös investoinnit uusien yritysten perustamiseen tai täydennyskoulutukseen paluumaassa, mikä voi estää laitonta maahanmuuttoa tulevaisuudessa. Saksa on myös havainnut, että yhteistyöhalukkuudesta huolimatta tiettyjen kolmansien maiden rajahenkilöstöllä ei ole välineitä laittoman maahanmuuton ehkäisemiseen. Tämä havainto antaa tukea EU:n nykyiselle strategialle, jonka tarkoituksena on tarjota välineapua ja järjestää tarvittavaa koulutusta. Palauttamistoimilla on myös ollut ehkäisevä vaikutus mahdollisiin tuleviin laittomiin maahanmuuttajiin ja laittoman kaupan harjoittajiin.¹²⁴

EU:n sisäasioiden monivuotinen rahoituskehys vuosille 2014 - 2020 on muuttanut laittoman maahanmuuton hallintaan liittyviä rahastoja. Keskeisenä muutoksena on rahoitusvälineiden vähentäminen kahteen, turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoon (AMF) sekä sisäisen turvallisuuden – poliisiyhteistyö rahastoon (ISF-P). Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto yhdistää käytännössä pakolais-, kotouttamis- ja paluurahaston. Tarkoituksena oli muodostaa yksi joustava rahoitusväline kattamaan unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan eri osa-alueet. Rahasto sisältää myös mahdollisuuden tukea kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä. Sisäisen turvallisuuden rahaston tarkoituksena on tukea EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toimia, kuten esimerkiksi ehkäistä ja torjua rajat ylittävää, vakavaa ja järjes-

¹²³ IOM:n www –sivut <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home.html>

¹²⁴ Euroopan muuttoliikeverkoston synteesiraportti 2012, 63-64.

täytynyttä rikollisuutta, tukea kolmansia maita tai niihin liittyviä toimia, jotka ovat EU:n etujen mukaisia.¹²⁵

Vastauksena kolmanteen tutkimuskysymykseen voidaan edellä käsitellyn mukaisesti todeta, että keskeisinä EU:n turvaamisen keinoina eli käytännön toimenpiteinä voidaan pitää lainsäädäntötyötä, EU:n erillisvirastojen perustamista ja tekemää niiden operatiivista työtä, yhteistyötä kansainvälisten organisaatioiden kanssa, EU:n takaisinottosopimuksia, EU:n rahoituskanavia liittyen maahanmuuton hallintaan sekä muita toimia laittoman maahanmuuton vähentämiseksi ennen maahantuloa – siis toimia, joilla laitton maahanmuutto estetään kokonaan.

Keinot ovat konkreettisia toimenpiteitä, joita EU on tehnyt vastatakseen strategia-asiakirjoissa määrittelemiinsä uhkiin. Keinojen uskottavuutta lisää niihin suunnatut merkittävät taloudelliset resurssit.

3.5 Yhteenvedo

EU:ssa turvallisuus ja siitä johdettu laittoman maahanmuuton turvallistaminen on ymmärretty hyvin laajana käsitteenä. Laittoman maahanmuuton turvallistaminen Kööpenhaminan koulukunnan teoriaan pohjautuen, ei ole aivan yksinkertaista, koska laitton maahanmuutto ei primääristi kuulu yhteenkään Kööpenhaminan koulukunnan erottelemista viidestä turvallisuussektorista (sotilaallinen-, poliittinen-, taloudellinen-, yhteisöllinen- ja ympäristösektori).

Sekundäärisesti laitton maahanmuutto liittyy ainakin poliittiseen, taloudelliseen ja yhteisölliseen turvallisuussektoriin. Kesällä 2015 Välimeren siirtolaisvirtojen hallinnan keinovalikoimaan on EU:ssa nostettu jopa sotilaallinen voimankäyttö laittoman maahanmuuton hallinnassa.¹²⁶ Tämän näkökulman valossa laittoman maahanmuuton turvallistaminen EU:ssa on

¹²⁵ Sisäasianministeriön SOLID –seminaarin esittelyaineisto 2012.

¹²⁶ Suomen pysyvän EU edustuston uutinen www.sivuilla: 22.6.2015 EU:n ulkoministerit päättivät kokouksessaan Luxemburgissa käynnistää sotilasoperaation Välimerellä operoivia ihmissalakuljettajia vastaan. Operaatio on osa laajempaa kokonaisuutta, jolla EU pyrkii vastaamaan Välimeren yli Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen haasteisiin. EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Federica Mogherini painotti Luxemburgissa, että operaatiolla EU toimii ihmisten hädästä hyötyviä salakuljettajia vastaan. EUNAVFOR MED -operaation ensimmäinen vaihe keskittyy ihmissalakuljettajaverkostojen tarkkailuun ja niiden toiminnan arviointiin. Toisessa vaiheessa etsittäisiin ja mahdollisesti otettaisiin haltuun salakuljettajien käyttämiä aluksia. Kolmanteen vaiheeseen kuuluisi alusten käyttötarkoituksen kelvottomaksi tekeminen ja ihmissalakuljettajien pidättäminen. Operaatioon osallistuvat alukset toteuttavat tarvittaessa myös meripelastustoimia ihmishenkien pelastamiseksi. Operaation toisen ja kolmannen vaiheen käynnistäminen edellyttävät YK:n turvallisuusneuvoston tai Libyan hallituksen hyväksyntää.

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=329012&contentlan=1&culture=fi-FI#.VZJHyUYavfc>

edennyt Kööpenhaminan koulukunnan teorian mukaisesti; eli ilmiö on ensin politisoitunut, sen jälkeen se on siirtynyt turvallisuuspoliittiselle asialistalle ja aivan viime aikoina ilmiötä on osin jopa militarisoitu. Huomattavaa on kuitenkin, että laittoman maahanmuuton militarisoiminen kohdistuu rikollisiin, jotka ylläpitävät ja kasvattavat laitonta maahanmuuttoa EU:n alueelle, eikä itse laittomiin maahanmuuttajiin.

Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että EU:n kontekstissa laitton maahanmuutto on turvallistettu ilmiö. Euroopan unionissa laitton maahanmuutto ilmiönä on uskottavasti yhdistetty EU:n politiikkaan ja strategioihin sekä lopulta EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimintaan.

Ensinnäkin aineistosta kävi ilmi, että turvallistaminen kohteiden kautta ilmenee jo länsimaisen demokratian perusarvoissa ja EU:n perussopimuksissa ja jäsenmaiden liittymissopimuksissa. Turvaamisen primäärikohteina suhteessa laittomaan maahanmuuttoon toimivat EU:n tärkeimmät arvot; ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Laittoman maahanmuuton turvallistamiseen liittyy myös konkreettisempia suojattavia asioita, esimerkiksi vapaan liikkuvuuden turvaaminen estämällä kolmansien maiden kansalaisia käyttämästä väärin oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

Turvallistaminen uhkan kautta ilmenee useissa EU:n virallisissa asiakirjoissa, joista keskeisimpinä ovat *sisäisen turvallisuuden strategia* ja vuonna 2012 julkaistu strategiaa tarkentava asiakirja ”*EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet*”. Erityisesti sisäisen turvallisuuden strategiassa EU on määritellyt sen arvoja ja toimintaa uhkaavat tekijät ja ilmiöt. Sisäisen turvallisuuden strategiassa koko toiminnan lähtökohtana pidetään EU:n keskeisten periaatteiden turvaamista eli ihmisoikeuksien kunnioittamista, oikeusvaltiota ja solidaarisuutta. Sisäisen turvallisuuden strategian johdannossa esiin tuoduista yhdeksästä keskeisestä sisäisen turvallisuuden uhasta vähintään kaksi; *ihmiskauppa, ja rajat ylittävä rikollisuus* voidaan nähdä liittyvän suoraan laittomaan maahanmuuttoon.

Kolmantena laittoman maahanmuuton diskurssiulottuvuutena käytetty keinot, ilmenee tutkimusaineistossa; EU:n voimassa olevana lainsäädäntönä, erillisvirastojen perustamisena ja niiden operatiivisena toimintana, EU:n yhteistyönä sen ulkopuolisten kansainvälisten organisaatioiden kanssa, takaisinottosopimusten allekirjoittamisena kolmansien maiden kanssa, maahanmuuton hallintaan liittyvien EU:n rahoituskanavien luomisena sekä muina EU:n toi-

mina joilla laitton maahanmuutto pyritään estämään kokonaan. Esimerkkinä mainittakoon tiedotuskampanjat kolmansissa maissa.

EU haluaa suojata perussopimuksensa mukaisen politiikan ja toiminnan toteutumisen, sisältäen EU:n tavoitteet, EU:n toimielimiä koskevat säännöt ja päätöksentekomenettelyt sekä suhteet EU:n ja sen jäsenmaiden välillä. Kaikki EU:n politiikka ja toiminta rakentuvat sen keskeisten arvojen ympärille. EU pyrkii edistämään rauhaa Euroopassa ja sen lähialueilla ennen kaikkea ihmisoikeuksien kunnioituksen, kansainvälisen yhteistyön ja taloudellisen vakauden kautta. Laitton maahanmuutto ilmiönä liittyy kaikkiin näihin tavoitteisiin maahanmuutto-, turvallisuus-, talous-, ihmisoikeus- ja ulkopolitiikan kautta.

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastausta haettaessa on pidetty mielessä koko ajan se, että poliittisessa diskurssissa on merkityksellistä sekä se mitä sanotaan että se mitä jätetään sanomatta. Vastausta tutkimuskysymykseen ei löydy mistään asiakirjasta suoraan sellaisenaan, mutta tutkimusaineistoa on tässä tutkimuksessa tulkittu niin, että EU:n perusarvoihin pohjautuen laittoman maahanmuuton turvallistamisen primäärisyyttä EU:ssa on perus- ja ihmisoikeuksien kunnioitus ja halu taata ne kaikille ihmisille EU:n sisällä, mukaan lukien kolmansien maiden kansalaiset.

Turvallistaminen tarkoittaa mahdollisuutta puuttua laittomaan maahanmuuttoon ja rajoittaa sekä säädellä maahanmuuttoa ilmiönä. Maahanmuuton hallinta tarkoittaa myös laittoman maahanmuuton estämistä. Tutkimusaineistosta ilmenee selvästi EU:ssa vallalla oleva ajatus siitä, että ilman maahanmuuton säätelyä ja hallintaa ei voida taata kolmansien maiden kansalaisten ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista EU:n alueella. Hallittu ja laillisesti tapahtuva maahanmuutto ja siihen liittyvä kansainvälisen suojelun tarjoaminen sitä tarvitseville henkilöille nähdään EU:ssa niin ikään edellytyksinä kolmansien maiden kansalaisten ihmis- ja perusoikeuksien toteutumiselle EU:n sisällä. Ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisella EU:n sisällä tarkoitetaan maahanmuuttajien integroimista osaksi yhteiskuntaa ja estämistä kolmansien maiden kansalaisia joutumasta järjestäytyneen rikollisuuden ja harmaan talouden uhreiksi ilman laillista statusta.

Tutkimusaineiston tulkinta perustuu logiikkaan, jossa EU:n perusarvoihin kuuluvat ihmis- ja perusoikeudet ja toisaalta EU:n toimivalta ja vaikutusmahdollisuudet on rajattu vain EU:n jäsenmaihin. Vaikuttaminen EU:n ulkopuolisten kolmansien maiden ihmis- ja perusoikeuksiin nähdään EU:ssa myös tärkeäksi, mutta siihen käytössä olevat keinot rajoittuvat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Suoria vaikuttamisen keinoja ja mahdollisuuksia EU:lla ei ole, kuin

ainoastaan sen sisällä. Viranomaistoiminnan kannalta tämä havainto on tärkeä, koska laitoman maahanmuuton parissa toimivia viranomaisia syytetään ajoittain siitä, että viranomaisten toiminta kohdistuu kolmansien maiden kansalaisten ihmis- ja perusoikeuksia vastaan.

Sekundäärisinä syinä laittoman maahanmuuton turvallistamiselle voidaan pitää EU:n kansalaisten turvallisuuden takaamista ennen kaikkea järjestäytyneitä ja rajat ylittävää rikollisuutta vastaan sekä EU:n taloudellisten intressien suojaamiseen pyrkiviä syitä. Näitä ovat esimerkiksi sujuvan rajanylitysliikenteen takaaminen, pyrkimykset harmaan talouden kitkemiseen ja tätä kautta verotulojen varmistamiseen. Taloudellisia syitä voidaan kuitenkin pitää sekundäärisinä, koska ihmisoikeuksien kunnioitus koetaan tärkeämmäksi, kuin esimerkiksi halvan kolmansista maista tulevan työvoiman saamisen varmistaminen. EU:ssa tarvitaan kolmansista maista tulevaa työvoimaa, mutta se halutaan ottaa vastaan ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittaen ja samat oikeudet ja velvollisuudet taaten kuin EU:n jäsenvaltioiden kansalaisillakin on. Kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuva tarve saada lisää työvoimaa EU:n alueelle luo paineita yhteisen ja onnistuneen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan luomiselle. Laiton maahanmuutto nähdään politiikkaa ja toimintaa haittaavana ilmiönä ja sen vuoksi laitton maahanmuutto on kontrolloitua ja osa siitä on kriminalisoitu.

Yhtenä tutkimuksen tuloksena voidaan pitää myös tutkimuksessa käytetyn teoreettisen mallin toimivuuden todentamista laittoman maahanmuuton turvallistamisessa.

4. RAJATURVALLISUUS JA NELIPORTAINEN RAJATURVALLISUUSMALLI

4.1 Rajaturvallisuus

EU:ssa rajaturvallisuus on määritelty osaksi sisäistä turvallisuutta¹²⁷. Huomion arvoista on, että EU:n vakiintuneessa kielenkäytössä ei käytetä englanninkielistä ilmaisua ”border security”, vaan puhutussa ja kirjoitetussa kielessä käytetään pääosin ilmaisua ”border management”. Sanalla ”management” on enemmän hallinnollinen sävy kuin sanalla ”security”. Voidaan myös ajatella, että ”security” –sanana käyttö viittaa enemmän turvallistamiseen, kuin ”management”. Kuitenkin viranomaistoiminnassa EU:ssa käytössä oleva englanninkielinen ilmaisu ”border management” ymmärretään suomalaisen rajaviranomaisen näkökulmasta nimenomaan rajaturvallisuutena eikä rajahallintona.¹²⁸ Itsenäisen valtion suvereniteetin valvonta ei kuulu rajaturvallisuuteen yhdenmukaistettuun rajaturvallisuusmallin mukaan.¹²⁹

Rajaturvallisuus on käsitteenä hyvin laaja-alainen ja monipuolinen. EU:ssa sillä pyritään kuvaamaan kokonaisvaltaisesti EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen mahdollistamaan yhdenmukaista rajavalvontaa kaikilla EU:n ulkorajoilla.¹³⁰

Terminä rajaturvallisuutta ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti määritelty.¹³¹ Rajaturvallisuudesta esiintyy lukuisia määritelmiä virallisista määritelmistä aina tutkijakohtaisiin tarkastelunäkökulmiin, joissa rajaturvallisuus näyttäytyy milloin politiikkana, strategiana, yhteistyönä, toimialueena tai jopa teoriana. Jokainen taho - niin poliittinen toimija kuin tutkijakin - määrittelee rajaturvallisuuden omista lähtökohdistaan.¹³²

Historiallisesti rajaturvallisuudella on tarkoitettu tarkasti rajattujen valtioiden välisiä muureja, jotka jakoivat maita geopoliittisesti kilpaileviin alueisiin. Historiallisessa ajattelussa nähtiin yhden maan edun tavallisesti olevan toisen haitta. Waltersin (2006) mukaan rajojen merkitys

¹²⁷ EU Schengen Catalogue 2009, 8.

¹²⁸ Tutkijan omat havainnot Rajavartiolaikoksesta vuosilta 2003–2015 ja Frontexista vuosilta 2009–2011.

¹²⁹ Heiskanen 2013, 45–46 ja 307–308.

¹³⁰ Niemenkari 2003, 24–26.

¹³¹ Ks esim. Niemenkari 2003, 25 ja Heiskanen 2013, 27. Lisäksi Heiskanen muun muassa toteaa väitöskirjansa esipuheessa, että ”Minusta tuntuu käsittämättömältä ajatella, että 600 sivua ei riittänyt siihen, jotta rajaturvallisuus olisi voitu määritellä tyhjentävästi”.

¹³² Heiskanen 2013, 27.

oli ennen kaikkea pitää kahden maan armeijat erillään ja toisaalta luoda alue, jonka sisällä voitiin harjoittaa ihmisten ja tavaroiden liikkeiden verotusta ja tullikontrollia.¹³³

Globalisaation myötä on termin ”*rajaton maailma*” käyttö yleistynyt. Tällä on tarkoituksena kuvata globalisaation myötä vapaan kaupan, ajatusten ja liikkumisen helpottumisen painoarvon lisääntymistä.¹³⁴ Heusala, Lohiniva ja Malmi (2008) ovatkin tutkimuksessaan *Samalla puolella – eri puolilla rajaa* esittäneet varsin osuvan kysymyksen: ”*Onko rajaturvallisuus globalisaation viimeinen taistelutanner?*”.¹³⁵ Andreas (2000) korostaa rajaturvallisuuden liittyen valtioiden välisen yhteistyön merkitystä erityisesti maiden sisäisen turvallisuuden asioissa. Rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden välisen tiukan kytköksen merkitys ilmenee muualla kuin rajoilla tapahtuvan viranomaistoiminnan yhteydessä.¹³⁶ Neliportainen rajaturvallisuusmalli tukee samaa ajatusta, koska mallin sisin kehä eli toimet sisämaassa ovat nimenomaan osoitus viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja toisiaan tukevasta valvonnasta.¹³⁷

Heusala, Lohiniva ja Malmi näkevät tutkimuksensa johtopäätöksissä nykyisen rajaturvallisuuden –käsitteen kaksijakoisena. Valtiot toisaalta haluavat edistää globalisaatiota ja alueellisen integraation myönteisiä puolia, mutta samaan aikaan ylläpitää teknisesti yhä kehittyneempiä suodattimia, joilla rajanylittäjiä seulotaan toivottuihin ja ei-toivottuihin henkilöihin. He näkevät rajan ennen kaikkea luokittelujärjestelmänä.

Rajaturvallisuuteen on tutkimuksessa liitetty korostunut yhteistyö naapurimaan viranomaisten kanssa, joka käytännössä vaatii yhteisen näkemyksen siitä, miksi viranomaiset tarvitsevat toisiaan, mihin käytännössä yhdessä pystytään ja mihin yhteistyö johtaa.¹³⁸ Tätä voi tulkita niin, että onnistuneen rajaturvallisuuden edellytys on rajaturvallisuuden sekä ulko-, maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan saumaton yhteen sopiminen. Myös Andreas liittää ulkomalaispolitiikan kuuluvaksi rajaturvallisuuteen¹³⁹.

Suomen lainsäädännössä rajaturvallisuutta ei ole niin ikään määritelty. Rajavartiolaki sen sijaan määrittelee 1 luvun 2§:ssä rajaturvallisuuden ylläpitämisen: ”*Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkomisen ja rajat ylittäväs-*

¹³³ Walters 2006, 193.

¹³⁴ Newman 2006, 143-161.

¹³⁵ Heusala & Lohiniva & Malmi 2008, 11.

¹³⁶ Andreas 2000, 3.

¹³⁷ Niemenkari 2003, 26 ja 33-35.

¹³⁸ Heusala & Lohiniva & Malmi 2008, 277–278.

¹³⁹ Andreas 2000, 3.

tä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus”.¹⁴⁰ Aikaisemmassa Rajavartiolaitoksen toimintaa säätelevässä laissa, laissa Rajavartiolaitoksesta (LRVL) ei ollut lainkaan mainintaa rajaturvallisuudesta tai sen ylläpidosta.¹⁴¹

Merkille pantavaa Rajavartiolain määritelmässä on turvallisuus- ja uhkalähtöisyys. Määritelmässä ei oteta kantaa esimerkiksi rajanylitysliikenteen sujuvuuteen tai ihmis- ja perusoikeuksien toteutumiseen. Sen sijaan Rajavartiolain 2 luvun 11§ toteaa, että: ”Rajavartiomiehen on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista”.¹⁴² Aikaisempi lainsäädäntö, LRVL, ei sisältänyt mainintaa ihmis- ja perusoikeuksien huomioimisesta.¹⁴³

Kirjallisuudessa rajaturvallisuus perinteisessä mielessä ymmärrettyä tarkoittaa esimerkiksi Heusalan, Lohinivan ja Malmin mukaan ”keinoja, joilla viranomaiset paljastavat ja selvittävät rajat ylittävää rikollisuutta”.¹⁴⁴

Rajaturvallisuuden käsitettä on tutkittu kielitieteiden näkökulmasta Markus Heiskanen (2013) väitöskirjassa ”Rajakeisarin uudet (v)aatteet - Käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta”. Heiskanen näkee rajaturvallisuuden valtiolähtöisenä, koska rajat ovat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin ilmauksia. Heiskanen on tarkastellut rajaturvallisuutta viranomaisen valvontafunktion (rajavalvonta, rajatarkastukset) näkökulmasta. Heiskanen kuitenkin tunnustaa, että valtion rinnalle on tullut muita toimijoita, mutta hän pitää valtiota yhä tärkeämpänä toimijana kansainvälisessä politiikassa. Heiskanen perustelee väitettään sillä, että valtio on myös toimijoista se, joka on ensisijassa vastuussa yhteiskunnallisesta turvallisuudesta.

Heiskanen on löytänyt väitöskirjassaan rajaturvallisuudelle kaksi (2) mahdollista määritelmää, jotka hänen mielestään kuvaavat termiä parhaiten:

”Rajaturvallisuus on rajoihin liittyvää turvattomuutta sekä toimenpiteitä sen hallitsemiseksi.”
tai,

”Rajaturvallisuus on rajoihin liittyvää turvattomuuden hallintaa.”

¹⁴⁰ Rajavartiolaki 578/2005.

¹⁴¹ Laki Rajavartiolaitoksesta 320/1999. Kumottu, kun Rajavartiolaki 578/2005 on astunut voimaan 1.9.2005.

¹⁴² Rajavartiolaki 578/2005.

¹⁴³ Laki Rajavartiolaitoksesta 320/1999.

¹⁴⁴ Heusala & Lohiniva & Malmi 2008, 277–278.

Heiskasen mukaan yllä esitetyt rajaturvallisuuden määritelmät tunnustavat kuitenkin turvallisuustutkimuksessa tapahtuneen siirtymän kohti yhteisöllistä ja yksilökeskeistä ajattelua määrittämällä turvallisuuden turvattomuuden kautta. Heiskasen mukaan turvattomuus turvallisuuden vastinparina sitoo käsitteen yksilöön.¹⁴⁵

Viime aikoina rajaturvallisuuden käsitteen määrittelyyn on tullut myös uusia näkökulmia. Rajaturvallisuutta voidaan lähestyä viranomaisen näkökulman lisäksi myös laillisten rajanylittäjien ja sujuvan rajanylitysliikenteen näkökulmasta. Toinen uudenlaista ajattelua edustava rajaturvallisuuteen vaikuttava näkökulma on laittomien tai luvottomien rajanylittäjien näkökulma. Usein viranomaisten näkökulma on turvallisuuslähtöinen ja ihmisten perusoikeuksia rajoittava. Kuten tutkimuksen viitekehyksessä (kuva 1.) on esitetty rajaturvallisuuden asemoituminen yhteiskunnan suunnalta tulevien vaatimusten ristipaineeseen, ei voida rajaturvallisuutta käsitellä ainoastaan uhka- ja turvallistamislähtöisesti.

Serghei Golunov (2013) esittää kirjassaan ”*EU-Russian Border Security; Challenges, (mis)perceptions, and responses*” turvallistamiseen ja rajaturvallisuuteen viitaten termin ”*borderization*”. Golunovin mukaan termi tarkoittaa turvallistettua ilmiötä tai asiaa, joka voidaan ratkaista rajapolitiikkaan sidoksissa olevilla toimenpiteillä. Golunov näkee esimerkiksi laittoman maahanmuuton yhtenä keskeisenä ”*borderization*” –termiin sisältyvänä ilmiönä. Laittoman maahanmuuton osalta hän ymmärtää, että ilmiöön vaikutusmahdollisuudet ovat fyysistä rajaa tai sen lähialuetta laajemmat. Golunovin ajatukset ovat neliportaisen rajaturvallisuusmallin kanssa samansuuntaisia. Golunov haluaa sisällyttää rajaturvallisuuskäsitteeseen myös siihen kuuluvat ei-toivotut ilmiöt, kuten rajanylitysliikenteen ruuhkautumisen tiukkojen rajatarkastusten vuoksi. Toisena lieveilmiönä tai haasteena, joka pitäisi huomioida rajaturvallisuuskäsitteessä, on Golunovin mukaan rajaviranomaisten, rajavartijoiden ja tullimiesten, mahdollisuuden sortua korruptioon. Golunovin näkökulma on ennen kaikkea rajanylittäjän näkökulma.¹⁴⁶

Schengenin rajasäännöstössä huomioidaan sujuvan rajanylitysliikenteen merkitys. Rajasäännöstö antaa mahdollisuuden lieventää rajatarkastusten tasoa, jotta kohtuuttomilta odotusajoilta vältytään. Rajasäännöstö antaa myös vaatimuksia rajanylitysinfrastruktuurille sujuvan rajanylitysliikenteen varmistamiseksi.¹⁴⁷ Sujuvan rajanylitysliikenteen tärkeys osana rajaturvallisuutta ilmenee selvästi Schengenin rajasäännöstössä, koska säännöstö antaa mahdollisuuden

¹⁴⁵ Heiskanen 2013, 726–727.

¹⁴⁶ Golunov 2013, 1-2 ja 141.

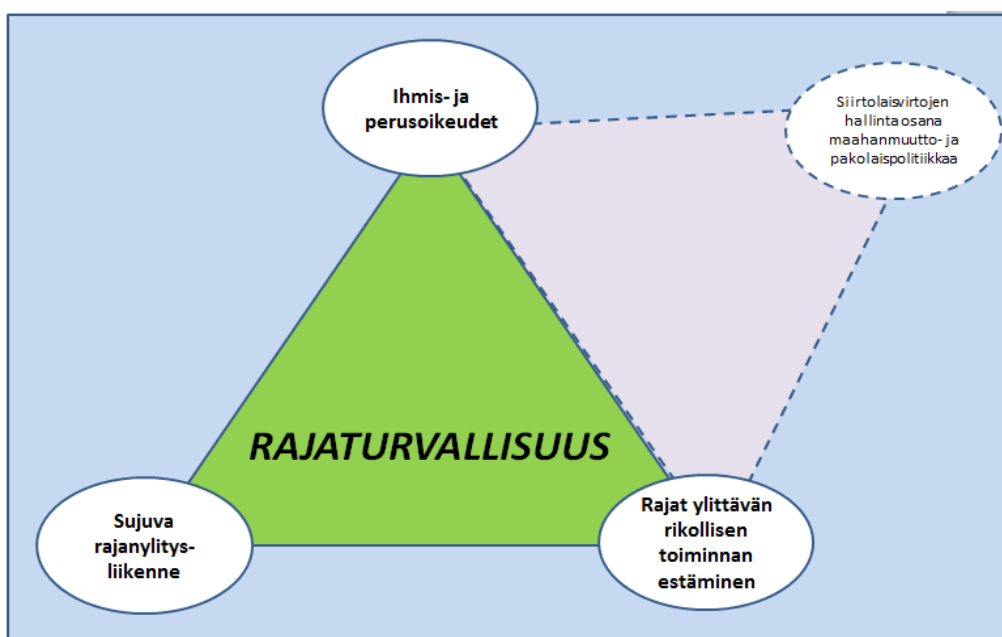
¹⁴⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö), artikla 8.

lieventää tarkastusten tasoa liikenteen sujuvuuden kustannuksella eli tarkastusten laatua ja rajaturvallisuuden tasoa on mahdollista laskea tarvittaessa sujuvan rajanylitysliikenteen kustannuksella. Turvallisuusnäkökulmasta tämä havainto on tärkeä, koska se asettaa turvallisuudelle tiettyjä reunaehtoja. Rajaturvallisuudesta ei voida puhua ilman, että rinnalla huomioidaan sujuvan rajanylitysliikenteen merkitys.

Rajaturvallisuutta määriteltäessä on oleellista määritellä, missä ympäristössä rajaturvallisuudesta puhutaan. Maantieteellisten alueiden, organisaatioiden ja virkamiesjärjestelmien historia, sosiaaliset olot ja kulttuuri tulee huomioida rajaturvallisuuden tutkimuksessa. Jo pelkästään EU:n sisällä rajavalvontajärjestelmän hallinnon muodot, rajan avoimuus ja rajan tarkoitus vaihtelevat.¹⁴⁸

Tässä tutkimuksessa rajaturvallisuus ymmärretään perinteistä käsitteen määrittelyä laajemmin, käsittäen viranomais- eli turvallisuusnäkökulman, rajanylittäjän eli asiakkaan näkökulman ja ihmis- ja perusoikeusnäkökulman (kuva 2).

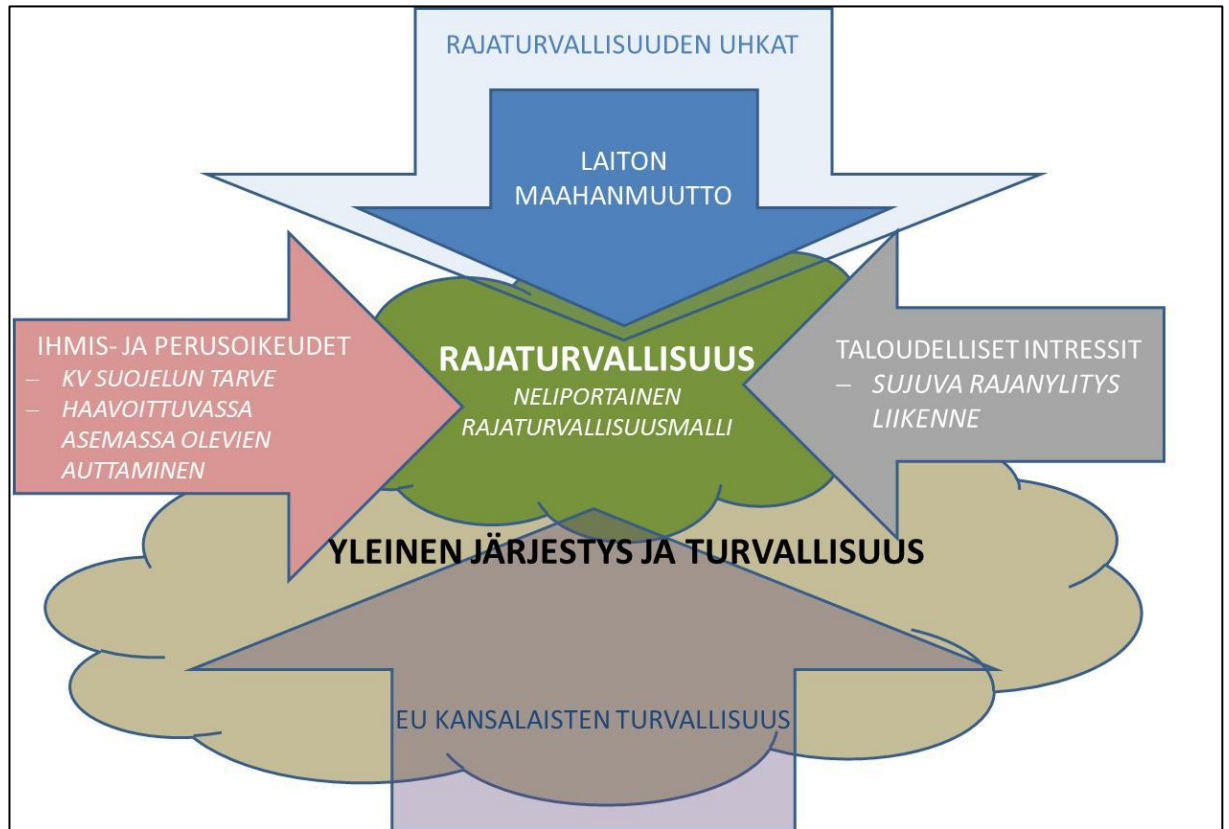
Rajaturvallisuus voidaan siis määritellä seuraavalla tavalla: *”Rajaturvallisuus on rajat ylittävän rikollisen toiminnan estävän viranomaistoiminnan, sujuvan laillisen rajanylitysliikenteen sekä kaikkien rajojen yli pyrkivien ihmisten ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen tasapaino, johon vaikuttaa useat eri politiikan alueet sekä sisä- että ulkopolitiikasta”.*



Kuva 2. Rajaturvallisuus

¹⁴⁸ Heusala & Lohiniva & Malmi 2008, 270.

Kuvassa 3. on tutkijan näkemyksen mukaan visualisoitu rajaturvallisuuden viitekehys, josta näkyy rajaturvallisuuteen kohdistuvat vaatimukset ja toisaalta rajaturvallisuuden aseitoituminen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kanssa osittain päällekkäin.



Kuva 3. Rajaturvallisuuden viitekehys

Viranomaisnäkökulma osana rajaturvallisuutta tässä tutkimuksessa ymmärretään niin, että rajaturvallisuuden tavoitteena on ensisijaisesti pyrkiä valvomaan ja sääntelemään rajat ylittävää liikkumista ja estämään ei-toivottujen henkilöiden pääsy rajojen sisälle, ehkäistä ja estää rajat ylittävää rikollista toimintaa sekä selvittää havaitut rikokset.

Neliportainen rajaturvallisuusmalli laajennettuna EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuusstrategian muilla elementeillä eli 1) rajavalvonnalla sisältäen riskianalyysin, rajatarkastukset ja rajojen valvonnan, 2) vakavan rajat ylittävän rikollisuuden paljastamisen ja tutkinnalla, 3) virastojen välisellä yhteistyöllä ja 4) rajoihin liittyvän politiikan ja lainsäädännön kehittämällä vastaa hyvin tähän määritelmään.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Frontexin englannin kielinen yleisesittely power point –esitys vuodelta 2013. Materiaali tutkijan hallussa.

Rajanylittäjän eli asiakkaan näkökulma osana rajaturvallisuutta tässä tutkimuksessa ymmärretään ennen kaikkea sujuvana rajanylitysliikenteenä. Sujuva rajanylitysliikenne on seurausta toimivista viranomaisprosesseista ja lainsäädännöstä sekä riittävästä rajanylitysinfrastruktuurista ja rajatarkastuksia suorittavista henkilöistä. Golunovin esittämä ajatus rajaviranomaisten mahdollisuudesta sortua korruptioon ymmärretään tässä tutkimuksessa kuuluvaksi osaksi sujuvaa rajanylitysliikennettä, koska korruption ilmeneminen tarkoittaa, että viranomaisprosessit eivät toimi niin kuin niiden kuuluisi.

Ihmis- ja perusoikeus näkökulma osana rajaturvallisuutta tässä tutkimuksessa ymmärretään ensisijaisesti EU:n perusarvojen, tässä tapauksessa ihmis- ja perusoikeuksien, huomioimisena EU:n rajaturvallisuusstrategian mukaisissa viranomaistoimenpiteissä. Ihmis- ja perusoikeuksien huomioiminen tarkoittaa primääristi luvattomasti rajanylittävän henkilön näkökulmaa.

Kolmen yllä mainitun rajaturvallisuuden käsitteessä huomioitavan näkökulman johdosta luvattonta rajanylitystä seuraavat rikosprosessi ja turvapaikkaprosessi on ymmärrettävä ainakin osittain kuuluviksi rajaturvallisuuskäsitteen alle.

Rajaturvallisuudella on kiinteä yhteys siirtolais- ja maahanmuuttovirtojen hallintaan osana maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Tässä tutkimuksessa siirtolais- ja maahanmuuttovirtojen hallinta ymmärretään laajemmin pelkkänä rajaturvallisuuteen liittyvänä asiana.

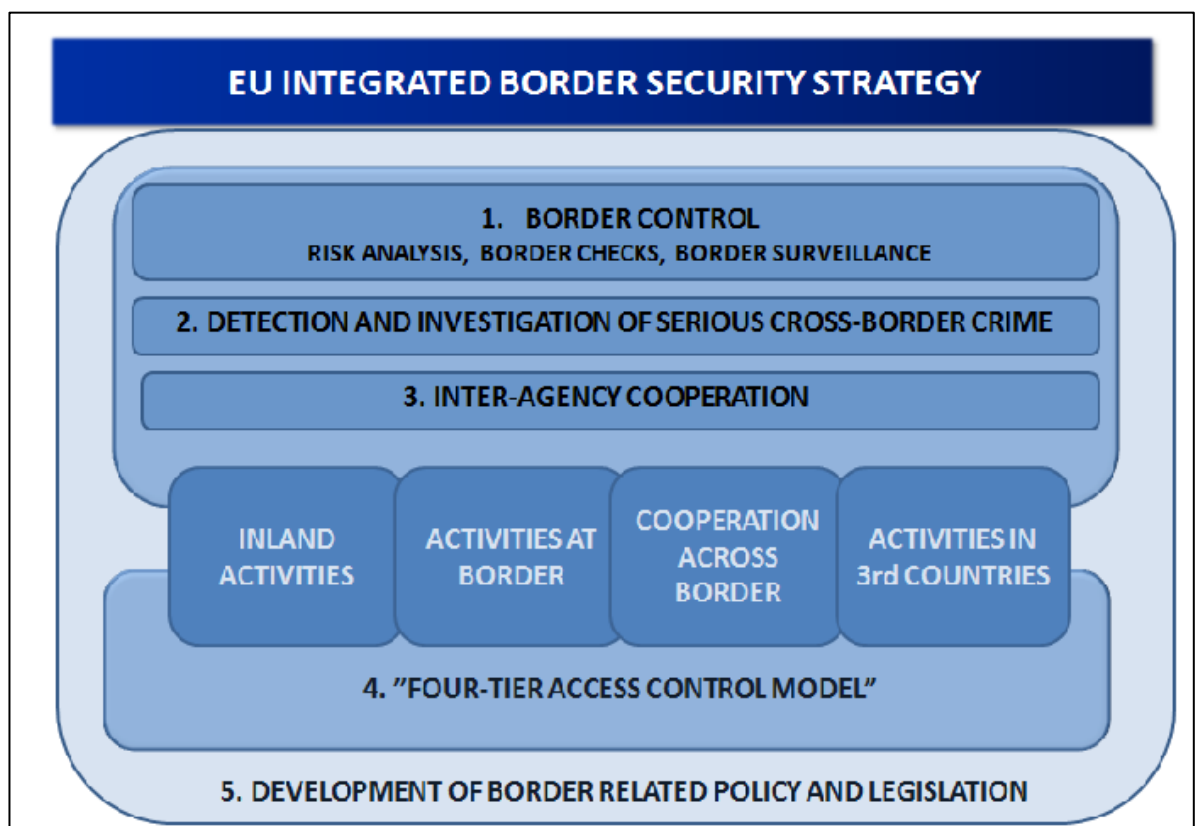
Rajaturvallisuuteen yleensä ymmärretään kuuluvaksi myös tavaroiden liikkuminen rajojen yli, mutta sen merkitys ei korostu tässä tutkimuksessa näkökulmasta ja rajauksista johtuen. Tavaroiden liikkuminen voidaan sisällyttää sujuvaan rajanylitysliikenteeseen ja rajat ylittävän rikollisen toiminnan estämiseen.

4.2 Neliportainen rajaturvallisuusmalli

Neliportainen rajaturvallisuusmalli perustuu Schengenin toimeenpanevan komitean julistukseen vuodelta 1998 ”*Schengen external border security viewed as a system of integrated security filters.*”¹⁵⁰ Schengen luettelossa (*EU Schengen Catalogue 2002*) rajaturvallisuusmallista puhutaan työkaluna turvata sisäistä turvallisuutta erityisesti estämällä laitonta maahanmuut-

¹⁵⁰ Niemenkari 2003, 26.

toa.¹⁵¹ Tämän jälkeen EU on päivittänyt rajaturvallisuusmalliaan ja julkaisut joulukuussa 2008 päivitetyn version Schengen luettelosta. Keskeinen muutos on rajaturvallisuusmallin laajentaminen neliportaisen maahan pääsyä kuvaavaa mallia laajemmaksi kokonaisuudeksi, yhdenntetyksi rajaturvallisuusmalliksi. Päivitetystä versiossa on korostettu toimivan palautusjärjestelmän merkitystä osana laittoman maahanmuuton hallintaa, huomioiden lähtömaahansa palautettavien kolmansien maiden kansalaisten ihmis- ja perusoikeudet.¹⁵² Edelleen uudistetussa Schengen luettelossa puhutaan, että se on työkalu turvaamaan sisäistä turvallisuutta erityisesti estämällä ja paljastamalla laitonta maahanmuuttoa sekä niihin liittyvää rikollisuutta ja muuta rajat ylittävää rikollisuutta. Schengen luettelossa puhutaan mallista nimellä *Integrated border management (IBM)* eli *yhdenntetty rajaturvallisuusmalli tai -strategia*.¹⁵³



Kuva 4. Euroopan unionin yhdenntetty rajaturvallisuusmalli tai -strategia¹⁵⁴

Yhdenntetty rajaturvallisuusmalli sisältää seuraavat rajaturvallisuuden ulottuvuudet:

1. Rajavalvonta sisältäen rajatarkastukset ja rajojen valvonnan, sekä niihin liittyvän rikostiedustelun ja riskianalyysit.

¹⁵¹ EU Schengen Catalogue 2002, 11.

¹⁵² EU Schengen Catalogue 2009, 7.

¹⁵³ EU Schengen Catalogue 2009, 8.

¹⁵⁴ Sama

2. Rajat ylittävän rikollisuuden havaitseminen ja tutkinta koordinoitusti kaikkien toimivaltaisten viranomaisten kesken.
3. Neliportainen maahantulomalli, joka käsittää toimet kolmansissa maissa, yhteistyön naapurimaiden kanssa, rajavalvonnan ja toimet sisämaassa tai oikeastaan vapaan liikkuvuuden alueella. Tähän ulottuvuuteen sisällytetään myös palautukset takaisin lähtömaihin.
4. Rajaturvallisuusviranomaisten yhteistyö sekä kansainvälinen yhteistyö. Suomessa keskeisimmät rajaturvallisuuden ja ennen kaikkea laittoman maahanmuuton torjunnassa mukana olevat toimijat ovat Poliisi, Rajavartiolaitos, ulkoasiainministeriö ja sen edustustot ulkomailla, Maahanmuuttovirasto, Tulli, syyttäjälaitos, Sosiaali- ja terveysministeriön alaiset työsuojelutarkastajat sekä sisäasiainministeriö lainsäätäjänä ja maahanmuuttopolitiikan valmistelijana¹⁵⁵.
5. EU:n jäsenmaiden, instituutioiden ja toimielinten välinen rajaturvallisuuteen liittyvien toimintojen koordinaatio ja yhdenmukaisuus.¹⁵⁶ Tämä tarkoittaa käytännössä rajoihin liittyvän politiikan ja lainsäädännön kehittämistä.¹⁵⁷

Rajaturvallisuusmallin kova ydin edelleen vuoden 2002 mukaisen Schengen luettelon mukainen neliportainen rajaturvallisuusmalli, jonka pohjalle koko EU:n yhdenmukainen rajaturvallisuus rakentuu. Rikosten havaitseminen ja tutkinta sekä politiikan ja lainsäädännön valmistelutyö ovat neliportaisen maahantulomallin mukaista operatiivista toimintaa tukevaa työtä. Suomessa rajaturvallisuusviranomaisten keskuudessa käytetään usein virallisissakin yhteyksissä termiä neliportainen rajaturvallisuusmalli.

Tässä tutkimuksessa luvussa 5 käytettävä neliportainen rajaturvallisuusmalli ymmärretään yhdenmukaisen rajaturvallisuusmallin kovana ytimenä eli maahan pääsyn neljänä turvallisuuskehänä. Neljänteen kehään, eli toimiin sisämaassa sisältyy kolmansien maiden kansalaisten palautusprosessi lähtömaihin. Yhdenmukaisen rajaturvallisuusmallin kohdat 1) rajavalvonta, 2) rajat ylittävän rikollisuuden havaitseminen ja tutkinta koordinoitusti kaikkien toimivaltaisten viranomaisten kesken, 4) rajaturvallisuusviranomaisten yhteistyö sekä kansainvälinen yhteistyö ja 5) EU:n jäsenmaiden, instituutioiden ja toimielinten välinen rajaturvallisuuteen liittyvien toimintojen koordinaatio ja yhdenmukaisuus käsitellään niiltä osin kuin niillä on liittymäpinna laittoman maahanmuuton turvallistamisen syihin neliportaisen rajaturvallisuusmallin kehien käsittelyn yhteydessä.

¹⁵⁵ Laittoman maahantulon arviointiraportti 2012, 8.

¹⁵⁶ EU Schengen Catalogue 2009, 8.

¹⁵⁷ Sama

4.3 Yhteenveto

Rajaturvallisuus on moniulotteinen käsite, jota käytetään välillä kuvaamaan poliittisen tason toimintaa ja välillä sitä käytetään operatiivisen tason asioista puhuttaessa. Joka tapauksessa rajaturvallisuus on yksi työkalu, jolla laittoman maahanmuuton hallintaa ja kansainvälisen suojelun tarpeen toteutumista voidaan edistää. Nimensä mukaisesti rajaturvallisuuden toimintaympäristö painottuu rajoihin, tämän tutkimuksen viitekehyksessä EU:n ulkorajoihin. Käsitteet yleinen järjestys ja turvallisuus sekä rajaturvallisuus ovat osittain päällekkäisiä. Neliportaisen rajaturvallisuusmallin ideologian mukaisesti myös perinteisesti yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle kuuluva alue eli toiminta sisämaassa voidaan katsoa kuuluvaksi rajaturvallisuuden piiriin niiltä osin kuin siellä tehtävät toimet liittyvät rajat ylittäviin ilmiöihin.

Rajaturvallisuus tulee ymmärtää neliportaista rajaturvallisuusmallia huomattavasti laajempänä kokonaisuutena, johon kuuluu rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan lisäksi sujuva rajanyli-tysliikenne ja ihmis- ja perusoikeuksien turvaaminen. Rajaturvallisuus tulee ymmärtää poliittisen tason terminä, eräänlaisena tavoitetilana. Rajaturvallisuus on osa sisä- ja ulkopoliitiikkaa, jonka keskeinen toimintaympäristö ja työkalut on kuvattu neliportaisessa rajaturvallisuusmallissa.

Neliportainen rajaturvallisuusmalli tulee ymmärtää kokonaisvaltaisena mallina rajavalvonnan moniportaisesta toteutuksesta, eikä rajaturvallisuutta ilmiönä kuvaavana teoriana. Neliportainen rajaturvallisuusmalli tulee nähdä pelkkää operatiivista toimintaa laajempänä kokonaisuutena, joka sisältää sekä poliittis-strategisen tason että operatiivisen tason toimenpiteitä.

5. HAVAINNOT NELIPORTAISEN RAJATURVALLISUUSMALLIN TOIMIVUUDESTA

Tässä luvussa tutkitaan neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuutta rajaturvallisuuden työkaluna rajaturvallisuuden kolmen ulottuvuuden, ihmis- ja perusoikeuksien, EU:n kansalaisten turvallisuuden ja sujuvan rajanylitysliikenteen näkökulmista. Rajaturvallisuus ja neliportainen rajaturvallisuusmalli ovat määritelty luvussa 4.

Tämän tutkimuksen 3. luvun johtopäätöksissä todetaan, että laitton maahanmuutto on turvallis-tettu Euroopan unionissa, koska maahanmuuton hallinta ja tähän liittyvä laittoman maahanmuuton estäminen, ovat keskeiset edellytykset kolmansista maista tulleiden maahanmuuttaji-en ihmis- ja perusoikeuksien toteutumiselle EU:n alueella. Tutkimustulosten mukaan EU:ssa korostetaan *ihmis- ja perusoikeuksien kunnioitusta* laittoman maahanmuuton turvallistamisen primäärisyyneä. Sekundäärisinä syinä laittoman maahanmuuton turvallistamiselle voidaan pi-tää EU:n kansalaisten turvallisuuden takaamista ennen kaikkea järjestäytyntä ja rajat ylittä-vää rikollisuutta vastaan sekä EU:n taloudellisten intressien suojaamiseen pyrkiviä syitä. Näi-tä ovat esimerkiksi sujuvan rajanylitysliikenteen takaaminen, pyrkimykset harmaan talouden kitkemiseen ja tätä kautta verotulojen varmistamiseen.

5.1 Rajaturvallisuuden ensimmäinen kehä – toimet kolmansissa maissa

Laittoman maahanmuuton lähtömaat ovat hyvin usein niin kutsuttuja hauraita valtioita. Lai-tonta maahanmuuttoa ei voida hallita, ellei jo lähtömaissa toteuteta toimenpiteitä, joilla tue-taan rauhaa, poliittista vakautta, ihmisoikeuksien, demokratian periaatteiden ja kestävän ta-loudellisen, sosiaalisen ja ympäristökehityksen tukemista.¹⁵⁸ Hauraisissa valtioissa tarvitaan kokonaisvaltaista toimintaa, jossa yhdistyvät kehitys yhteistyö, humanitaarinen apu, siviili- ja sotilaallinen kriisinhallinta.¹⁵⁹ Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa, on vuodesta 2005 muodostanut yleiset puitteet EU:n maahanmuutto- ja turva-paikkapolitiikalle. Siinä määritellään, miten EU käy poliittista vuoropuhelua ja tekee toimin-nallista yhteistyötä kolmansien maiden kanssa maahanmuuton ja liikkuvuuden alalla määritel-tyjen painopisteiden pohjalta. Painopisteet heijastavat EU:n strategisia tavoitteita, ja ne sisäl-tyvät kiinteästi EU:n ulkopoliittikan yleiseen kehykseen, joka kattaa myös kehitys yhteis-

¹⁵⁸ Sisäasiainministeriön muistio komission laittoman maahanmuuton tiedonannosta 2002.

¹⁵⁹ Ulkoasianvaliokunnan mietintö 2011. UaVM 13/2010 vp - K 5/2010 vp.

työn.¹⁶⁰ EU:ssa poliittisella tasolla nähdään tärkeäksi integroida ulkopoliittiset näkökohdat EU:n maahanmuuttopolitiikkaan ja varmistaa sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden kytkennät. Sisäasiat pyritään integroimaan EU:n yleiseen ulkopoliitiikkaan, jotta vuoropuhelua ja yhteistyötä kolmansien maiden kanssa voidaan vahvistaa.¹⁶¹

Kokonaisvaltaisen toiminnan avulla pyritään hauraita valtioita vakauttamaan ja takaamaan niissä turvalliset elinolosuhteet. Turvallinen ympäristö mahdollistaa valtioiden pitkäjänteisen kehityksen. Kehitysyhteistyöllä oikein ja tehokkaasti toteutettuna voidaan vaikuttaa laittoman maahanmuuton työntäviin tekijöihin konfliktien ehkäisyyn, vakauttamisen ja rauhanrakentamisen jatkumolla kokonaisvaltaisesti. Haasteeksi kehitysyhteistyössä muodostuu toiminnan koordinointi ja suunnitelmallisuuden parantaminen kaikkien toimijoiden kesken sekä kriisinhallinnan eri kykyjen vahvistaminen mukaan lukien oikeusvaltiotoiminta, ihmisoikeudet, tasa-arvokysymykset, turvallisuussektorin uudistaminen ja rajaturvallisuus.¹⁶²

Laittoman maahanmuuton lähtömaiden ohella lisäksi muissa kolmansissa maissa, eli niin kutsutuissa kauttakulkumaissa, voidaan toteuttaa rajaturvallisuutta edistäviä ja laitonta maahanmuuttoa estäviä toimenpiteitä. Rikollisjärjestöt käyttävät ihmiskaupassa ja -salakuljetuksessa lukuisia kuljetustapoja ja -reittejä. Lähtömaista ei useinkaan ole suoria yhteyksiä haluttuun kohdemaahan. Tästä syystä laittomat maahanmuuttajat turvautuvat kauttakulkuun kolmansien maiden kautta. Laittomat maahanmuuttajat ja erityisesti ihmissalakuljettajat pyrkivät hyödyntämään rajatarkastuksissa ja muissa valvontatoimenpiteissä havaittuja heikkouksia, joista esimerkkinä mainittakoon eri maiden rajaturvallisuudesta vastaavien viranomaisten heikko tiedonvaihto tai jonkun maan muita maita heikompi rajavalvonnan taso.

EU:n näkökulmasta tällä hetkellä laittoman maahanmuuton painopiste on Välimerellä. Välimeren alueella rajaturvallisuuden kolmesta kulmakivistä ihmis- ja perusoikeuksien toteuttaminen on noussut keskeiseksi teemaksi ja neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaiset toimenpiteet rikollisen toiminnan estämiseksi ovat osoittautuneet toimimattomiksi. EU:n poliittisen tason vastine Välimeren maahanmuuttopaineisiin vastaamiseksi oli syksyllä 2013 perustama korkean tason toimintaryhmä (TFM). Ryhmä koostui komission edustajista, EU:n ulkosuhdehallinnon edustajista, jäsenmaiden edustajista sekä EU-virastojen edustajista. Toimintaryhmä lisäksi konsultoi kansainvälisiä järjestöjä, kuten YK:n pakolaisjärjestöä (UNHCR) ja

¹⁶⁰ Komission kertomus maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanosta vuosina 2012 ja 2013. COM (2014) 96 final.

¹⁶¹ Komission kertomus maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanosta vuosina 2012 ja 2013. COM (2014) 96 final.

¹⁶² Ulkoasianvaliokunnan mietintö 2011. UaVM 13/2010 vp - K 5/2010 vp.

Kansainvälistä siirtolaisuusjärjestöä (IOM). Toimintaryhmän tehtävänä oli kartoittaa nopealla aikataululla lyhyen ja keskipitkän aikavälin kehittämisehdotuksia, joilla voitaisiin ehkäistä laittomien maahanmuuttajien hukkumisiin johtaneet tapahtumat ja parantaa rajaturvallisuutta.¹⁶³

Koskien yhteistyötä kauttakulku- ja lähtömaina toimivien kolmansia maiden kanssa, toimintaryhmä esitti loppuraportissaan:

- Liikkuvuuskumppanuuksien toimeenpanoa Marokon ja Tunisian kanssa
- Muuttoliikettä, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskevien vuoropuhelujen käynnistämistä Egyptin, Algerian, Libyan ja Libanonin kanssa
- Yhteistyötä Turkin maahanmuuttohallinnon valmiuksien rakentamiseksi ja muun muassa ihmissalakuljetuksen ehkäisemiseksi
- Yhteistyön tiivistämistä, kuten esimerkiksi maahanmuuttovuoropuhelua Länsi- ja Itä-Afrikan lähtömaiden kanssa

Toimintaryhmä näkee kauttakulkumaiden suojelujärjestelmien kehittämisen keskeisenä strategisena tavoitteena EU:lle. Myös EU:n poliittisen painoarvon tehokkaampi hyödyntäminen maahanmuuttoa koskevissa kysymyksissä nähtiin yhdeksi EU:n mahdollisuudeksi. Ryhmän raportin mukaan EU:n poliittista painoarvoa on mahdollista hyödyntää aikaisempaa tehokkaammin ottamalla järjestelmällisesti poliittisissa vuoropuheluissa esille erityisesti maahanmuuttajien ihmisoikeudet, Euroopassa laittomasti oleskelevien paluun tehostaminen sekä maahanmuuton pitäminen korkealla asialistalla EU - Afrikka -huippukokouksessa 2014. Ryhmän raportissa mainitaan käytännön mahdollisuutena laittoman maahanmuuton riskejä ja laillisen maahanmuuton mahdollisuuksia korostavien tiedotuskampanjoiden lisäämisen kolmansissa maissa.¹⁶⁴

Poliittisella tasolla on huomioitava, että eräät kauttakulkumaat saattavat myös olla haluttomia puuttumaan laittomiin maahanmuuttovirtoihin, koska eivät halua itse joutua laittoman maahanmuuton kohdemaiksi. Tämän vuoksi on rajaturvallisuuden näkökulmasta tärkeää tehdä yhteistyötä myös kauttakulkumaiden kanssa ja pyrkiä vaikuttamaan kauttakulkumaiden politiikkaan ja toimintaan.¹⁶⁵ Laiton maahanmuutto poliittisena kysymyksenä vaikuttaa sekä EU:n että sen yksittäisten jäsenmaiden ulkopoliittikkaan suhteessa niihin kolmansiin maihin, jotka ovat laittoman maahanmuuton lähtömaita. Esimerkkinä voidaan mainita EU:n ja Turkin suh-

¹⁶³ Koljonen 2013. Sisäasianministeriön maahanmuutto-osaston erityisasiantuntija Tuomas Koljosen EMN-seminaarissa 17.12.2013 pitämä esitelmä aiheesta ”EU ja Välimeren maahanmuuttopaineet”.

¹⁶⁴ Sama

¹⁶⁵ Sisäasiainministeriön muistio komission laittoman maahanmuuton tiedonannosta 2002.

de, jossa laittoman maahanmuuton kysymykset ovat olleet keskeisesti esillä.¹⁶⁶ Turkki on jo kauan ulkopoliittikallaan pyrkinyt kohti EU:n ja Turkin välistä viisumivapautta. EU:n intresseissä on ollut takaisinottosopimuksen solmiminen Turkin kanssa. Turkki näkee nämä kaksi asiaa yhtenä kokonaisuutena, mutta enemmistö EU-jäsenmaista on eri mieltä. Turkki on myös itse merkittävän laittoman maahanmuuton kohdemaana, josta johtuen on ymmärrettävää Turkin haluttomuus puuttua alueensa läpi Kreikkaan suuntautuvaan laittomaan maahanmuuttoon. Turkin rooli on ennen kaikkea läpikulkumaa, koska Turkin omien kansalaisten laitton maahanmuutto EU:n alueelle on hyvin vähäistä.¹⁶⁷ EU:n ja Turkin välinen takaisinottosopimus saatiin allekirjoitettua lähes kolme vuotta kestäneiden neuvottelujen jälkeen, 16. joulukuuta 2013. Samanaikaisesti takaisinottosopimuksen allekirjoittamisen kanssa EU ehdotti Turkille vuoropuhelun aloittamista viisumivapaudesta ja esitti viisumivapauteen tähtäävä etenemissuunnitelma yhteistyön kehittämisestä Turkin kanssa.¹⁶⁸

Neuvoston vuonna 2012 antamissa päätelmissä kokonaisvaltainen lähestymistapa vahvistettiin maahanmuuttoa, liikkuvuutta ja tarvapaikka-asioita koskeväksi kehykseksi, jonka puitteissa kolmansien maiden kanssa käydään vuoropuhelua ja tehdään yhteistyötä.¹⁶⁹

Kokonaisvaltaista lähestymistapaa pannaan täytäntöön poliittisten välineiden, oikeudellisten välineiden, operatiivisen tuen ja valmiuksien kehittämisen sekä ohjelma- ja hanketuen kautta. Poliittisia välineitä ovat esimerkiksi kahdenväliset ja alueelliset poliittiset vuoropuhelut ja toimintasuunnitelmat. Oikeudellisia välineitä ovat viisumien myöntämisen helpottamista ja takaisinottoa koskevat sopimukset. Operatiivista tukea ovat valmiuksien kehittäminen, sisältäen myös EU:n virastojen kehittämisen (Frontex, EASO ja ETF). Ohjelma- ja hanketuki on taloudellista tukea, jota annetaan kolmansien maiden hallinnoille ja muille sidosryhmille, kuten kansalaisyhteiskunnalle, maahanmuuttajajärjestöille ja kansainvälisille järjestöille.¹⁷⁰

EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa voidaan pitää poliittisena ja strategisena neliportaisen rajaturvallisuusmallin ensimmäisen kehän ulottuvuutena. On kuitenkin huomioitava, että pääosa kokonaisvaltaisen lähestymistavan keinoista eivät kuulu rajaturvallisuuden keinovalikoimaan, vaan ovat ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuskeinoja.

¹⁶⁶ YLE uutiset 16.12.2013: EU ja Turkki sopimukseen viisumivapaudesta ja karkottamisista.

¹⁶⁷ Ks. esim. Rytkösen muistio 2012, *Toipuuko Schengen?*

¹⁶⁸ Komission kertomus maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanosta vuosina 2012 ja 2013. COM (2014) 96 final.

¹⁶⁹ Komission kertomus maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanosta vuosina 2012 ja 2013. COM (2014) 96 final.

¹⁷⁰ Komission kertomus maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanosta vuosina 2012 ja 2013. COM (2014) 96 final.

Poliittisella tasolla laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkumaina toimivien kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyössä tulee pyrkiä tehostamaan. Rajaturvallisuuden kiinteästi liittyviä yhteistyön konkreettisia muotoja ovat laadittavat takaisinotto- ja yhteistyösopimukset sekä niiden implementointi. Myös jo voimassa olevien sopimusten toimeenpanoa tulee tehostaa entisestään.

Tämän poliittisen ja strategisen tason toiminnan lisäksi neliportaisen rajaturvallisuusmallin ensimmäisellä kehällä, toimilla kolmansissa maissa, voidaan toteuttaa rajaturvallisuuden näkökulmasta enemmän rajaturvallisuuden operatiiviseen tasoon liittyviä toimenpiteitä. Edellytyksenä kuitenkin on, että toimintaedellytykset kolmannessa maassa ovat kunnossa. Toimintaedellytysten kunnossa olemisella tarkoitetaan sitä, että kolmas maa on yhteistyöhaluinen ja omaa toimivan viranomaisjärjestelmän.¹⁷¹

Käytössä olevia ja toimiviksi todettuja rajaturvallisuuden operatiivisia toimenpiteitä kolmansissa maissa ovat esimerkiksi yhdysmiehinä toimivien raja- tai poliisimiesten suorittamat ennakkotarkastukset viisumien ja oleskelulupien myöntämiseen liittyen. Viisumien ja oleskelulupien väärinkäyttö on merkittävä osa laittoman maahantulon toteuttamista¹⁷².

Laittoman maahantulon lähtömaissa tehtävä paikallisiin olosuhteisiin sopeutettu viisumiharkinta on havaittu tehokkaaksi keinoksi laittoman maahanmuuton estämisessä. Esimerkiksi Suomen konsulipisteissä käsitellyistä viisumihakemuksista noin 11300 viisumihakijaa sai vuonna 2014 viisumihakemukseensa kielteisen päätöksen. Suurimpina syinä kielteiseen päätökseen oli väärin hakemustietojen tarkoituksellinen antaminen tai edustuston paikalliseen asiantuntemukseen perustuva arvio, ettei hakija matkan jälkeen poistu Schengen-alueelta.¹⁷³

Viisumihakuprosessin yhteydessä tehtäviä ennakkotarkastuksia voidaan perustellusti kutsua, rajatarkastusten ensimmäiseksi seulaksi, jossa saadaan poistettua osa rajanylityspaikoilla tehtävästä työstä. Viisumien myöntämiseen liittyvillä ennakkotarkastuksilla ei kuitenkaan voida täysin puuttua laittomaan maahanmuuttoon, jossa kolmansien maiden kansalaiset tulevat EU:n alueelle laillisesti mutta eivät poistu sieltä viisumin voimassaoloajan päätyttyä.¹⁷⁴

¹⁷¹ Vuorensola (2015) – haastattelu 22.2.2015.

¹⁷² Laittoman maahantulon ja sen torjunnan arviointiraportti 2012, 14.

¹⁷³ Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti vuosi 2014, 17.

¹⁷⁴ Sisäasiainministeriön muistio komission laittoman maahanmuuton tiedonannosta 2002.

Erittäin hyviä kokemuksia on saatu myös Kaakkois-Aasian lentoreittien osalta Rajavartiolaitoksen yhdysmiesten järjestämistä lentokenttähenkilökunnan koulutuksista, joita voidaan pitää merkittävänä tekijänä laittoman maahantulon ehkäisyssä.¹⁷⁵

Toimintaa kolmansissa maissa olisi mahdollista edelleen kehittää ja syventää laajentamalla yhdysmiestoimintaa kolmannen maan rajaturvallisuudesta vastaavan viranomaisen kanssa tehtävään tiedonvaihtoon, yhdessä koordinoituun tiedonkeruuseen ja riskianalyysiin sekä tarvittaessa koulutukseen. Tiedonkeruun ja -vaihdon rooli nousee keskeisimmäksi erityisesti kansainvälistä rajat ylittävää rikollisuutta vastaan taisteltaessa. Muita mahdollisia rajaturvallisuutta edistäviä toimia ovat esimerkiksi tiedotus ja tietoisuuden lisäämiskampanjat. Tiedotus ja tietoisuuden lisäämiskampanjoita olisi mahdollista suunnata laittoman maahanmuuton ehkäisyn lisäksi sujuvan ja turvallisen rajanylitysliikenteen edistämiseen.

Tehokkaaksi todettu toimenpide kolmansissa maissa on yhteistyö liikenteenharjoittajien ja rajaviranomaisten kanssa.¹⁷⁶ Liikenteenharjoittajilla on Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen perusteella velvollisuus kuljettaa takaisin ulkomaalaiset, joilta evätään maahanpääsy. Liikenteenharjoittajan on myös kaikin mahdollisin keinoin varmistuttava siitä, että ulkomaalaisella on voimassa olevat matkustusasiakirjat.¹⁷⁷ Vastuun jakaminen osittain myös liikenteenharjoittajille on havaittu osaltaan tehokkaaksi lisätoimenpiteeksi rajaturvallisuuden parantamiseksi niin rikollisen toiminnan estämisen, sujuvan rajanylitysliikenteen kuin ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisenkin näkökulmasta. Vastuun osittainkin siirtäminen yksityiselle toimijalle vaatii kuitenkin rajaturvallisuudesta vastaavien viranomaisten puolelta aktiivista toimintaa kaupallisten liikenteenharjoittajien suuntaan. Käytännössä se tarkoittaa asiantuntijakoulutuksen järjestämistä, jolla parannetaan virkailijoiden valmiuksia havaita asiakirjaväärennöksiä ennen kuin matka on varsinaisesti edes alkanut¹⁷⁸.

Kontaktien luonti ja yhdysmiesten lähettäminen lähtömaihin ovat keskeisessä roolissa, kun rajaturvallisuudesta halutaan tehdä ennakoivaa ja aktiivista toimintaa. Viranomaisten toimenpiteitä voidaan tehostaa seuraavilla kehillä, jos uloimmalta kehältä kyetään tuottamaan tietoa mistä ja miten joku on tulossa EU:n alueelle ja keitä nämä henkilöt ovat¹⁷⁹. Tämä tieto mahdollistaisiin rajaturvallisuudesta vastaavien viranomaisten resurssien suuntaamisen oikea-

¹⁷⁵ Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti vuosi 2014, 24.

¹⁷⁶ Euroopan muuttoliikeverkoston synteesiraportti 2012, 24.

¹⁷⁷ Sisäasiainministeriön muistio komission laittoman maahanmuuton tiedonannosta 2002.

¹⁷⁸ Niemenkari 2003, 27.

¹⁷⁹ Ilkka Laitisen haastattelu Rajamme Vartijat lehdessä 1/2015, 4. Laitinen painottaa haastattelussa, ettei pelkkä rajavalvonta riitä, vaan ennakkotieto EU:n alueelle pyrkivistä henkilöistä on tarpeellista rajaturvallisuuden tuottamiseksi.

aikaisesti oikeaan paikkaan. EU:n alueelle luvattomasti pyrkivät henkilöt kyettäisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa saamaan hallintaan ja ohjaamaan oikeisiin prosesseihin: Palautusprosessiin tai turvapaikkaprosessiin. Aikaisemmin tässä luvussa esitetyt toimenpiteet lähtömaina toimivien kolmansien maiden kehittämiseksi sisältävät rajaturvallisuuden näkökulmasta myös palautusprosessin ja turvapaikkaprosessin kehittämistä. Mikäli nämä prosessit eivät toimi lähtömaissa, rajoittaa se merkittävästi neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimintamahdollisuuksia.

5.2 Rajaturvallisuuden toinen kehä – kansainvälinen yhteistyö

Rajaturvallisuuteen liittyvä kansainvälinen yhteistyö voidaan toteuttaa paikallisesti, kahdenvälisesti tai monenvälisesti. Toimivaa rajaturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä naapurivaltioiden kesken voidaan pitää erittäin tehokkaana työkaluna rajaturvallisuuden parantamiseksi.¹⁸⁰

Esimerkki toimivasta ja varsin tehokkaasta kansainvälisestä yhteistyöstä rajaturvallisuuteen liittyen on Suomen ja Venäjän rajaturvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö. Suomen ja Venäjän välinen raja on pituudestaan huolimatta EU:n rauhallisinta ulkorajaa. Syyt rauhalliseen rajatilanteeseen ovat varmasti moninaisia, mutta Suomen itärajan vakaa rajatilanne johtuu edelleen merkittävilta osin Venäjän rajavartiopalvelun tehokkaasta toiminnasta. Venäjän rajavartiopalvelu esti vuoden 2013 aikana omalla alueellaan 140 (130/2012) Suomeen laittomasti pyrkineen henkilön maahantulon.¹⁸¹ Yhteiset tavoitteet naapurimaan kanssa koskien rajaturvallisuutta säästävät resursseja, koska naapurimaan viranomaiset tekevät meidän näkökulmasta katsottuna ennalta ehkäisevää työtä. Onnistunut rajavalvonta molemmin puolin rajaa ehkäisee tehokkaasti laitonta maahanmuuttoa ja siihen liittyvää kansainvälistä järjestäytynyttä rikollisuutta.

Yhteistyöllä naapurimaan viranomaisten kanssa on myös tiedonvaihdon kautta tuleva ulottuvuus, joka lisää niin ikään operatiivisten toimenpiteiden tehokkuutta kuin luottamusta naapurimaan viranomaisiin. Rajaturvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla on mahdollisuus jakaa rajaturvallisuutta edistävää tietoa kolmannen maan viranomaisten kanssa.¹⁸² Yhteistyön edellytyksenä ovat kuitenkin bilateraaliset sopimukset ja lainsäädäntö, joka mahdollistaa rajan

¹⁸⁰ Niemenkari 2003, 28.

¹⁸¹ Laittoman maahantulon ja sen torjunnan arviointiraportti 2012, 28.

¹⁸² Helsingin Sanomien haastattelussa 13.8.2014 Ilkka Laitinen korostaa rajaturvallisuuden kulmakivenä tiedonvaihtoa ja yhteistyötä Suomen ja Venäjän rajaviranomaisten kesken. Artikkelin luettavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1407820734892>

ylittävän viranomaisyhteistyön. Suomen ja Venäjän rajaturvallisuusviranomaisten käytännön yhteistyön kannalta keskeisimmät sopimukset ovat rajajärjestyssopimus ja rikostorjuntasopimus.¹⁸³ Käytännön tasolla kuitenkin sopimusten ja lainsäädännön lisäksi luottamus toisen maan viranomaisen toimintaan ja järjestelmään voidaan katsoa olevan keskeinen edellytys toimivalle rajat ylittävälle viranomaisyhteistyölle.¹⁸⁴

Rajaturvallisuuden toimintaympäristössä työskentelevillä eri viranomaisilla on keskenään erilaisia yhteistyön muotoja. Esimerkiksi Suomen rajavartiolaitos ja Venäjän rajavartiopalvelu ovat luoneet omalle rajaturvallisuuden sektorilleen rajavaltuutettuyhteistyön, jonka kautta tiedonvaihto voidaan toteuttaa useilla eri tasoilla. Rajavaltuutettujen tapaamiset ovat rajaturvallisuuden toimintaympäristössä yhteistyön koordinaatiopisteitä. Rajavaltuutettujen tapaamisten yhteydessä selvitetään yhdessä rajatapahtumat sekä vaihdetaan operatiiviseen toimintaan liittyviä tietoja, kuten rajat ylittävään rikollisuuteen liittyvää rikostiedustelutietoa ja käynnissä olevia esitutkintoja tukevia tietoja. Rajavaltuutetuille on annettu diplomaattiset valtuudet käsitellä paikallisesti ratkaisua tai tiedottamista vaativat asiat loppuun. Tapaamisissa vaihdettavien tietojen laatua säätelevät kummankin maan oma lainsäädäntö. Suomen lainsäädännön mukaan rajavaltuutettujen kesken ei kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden henkilötietojen vaihto tule kysymykseen. Mikäli turvapaikanhakijoiden tietoja vaihdettaisiin, sillä saattaisi joissain tapauksissa olla turvapaikanhakijan henkilökohtaisen turvallisuuden näkökulmasta negatiivisia vaikutuksia.¹⁸⁵

Suomen rajavartiolaitoksen ja Venäjän rajavartiopalvelun yhteistyö perustana oleva rajajärjestyssopimukseen sitouttaa molemmat osapuolet ennalta ehkäisemään rajatapahtumia, takamaan sujuvan rajanylitysliikenteen sekä tutkimaan rajajärjestystä rikkovat tapahtumat ja rikokset. Huomioitavaa on, että rajajärjestyssopimus on Suomen ja Venäjän kahdenvälinen sopimus. Vastaavaa sopimusta ei ole EU:lla Venäjän kanssa.¹⁸⁶

Eräänlaisina ääripäinä kansainvälisen yhteistoiminnan toteutumisesta voidaan pitää Suomen ja Venäjän rajaviranomaisten yhteistoimintaa verrattuna Kreikan ja Turkin väliseen tilanteeseen. Suomen ja Venäjän välillä paikallisella tasolla operatiivinen yhteistyö on jatkuvaa rajojen valvontaan ja rajatarkastuksiin liittyen. Esimerkiksi yksittäisestä matkustusasiakirjaan

¹⁸³ Heusala & Lohiniva & Malmi 2008, 265.

¹⁸⁴ Heusala & Lohiniva & Malmi 2008, 268.

¹⁸⁵ Heusala & Lohiniva & Malmi 2008, 236.

¹⁸⁶ Rajajärjestyssopimus: Sopimus Suomen Tasavallan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä. 32/1960.

liittyvässä epäselvyydessä rajanylityspaikalla on mandaatti olla suoraan paikallisesti yhteydessä toisen valtion viranomaisiin asian selvittämiseksi. Rajojen valvonnassa yhteistoiminta näkyy esimerkiksi toisen valtion rajaviranomaisille tehtävissä ilmoituksissa epäiltyjen ja mahdollisten rajanylitysten tutkintaan liittyvissä asioissa. Ennakkoilmoitusten perusteella toisen valtion viranomaiset kykenevät tehostamaan ja yhteen sovittamaan omia valvontatoimiaan naapurimaan viranomaisen kanssa. Tilanne Kreikan ja Turkin maarajalla on toinen. Ensimmäkin uloimpina viranomaisina molemmin puolin rajaa ovat armeijan sotilaat, joiden tehtävänä on alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Rajat ylittävä rikollisuus tai laitton maahanmuutto eivät kuulu sotilaiden tehtäviin. Rajat ylittävää rikollisuutta ja laitonta maahanmuuttoa valvovat kansallisen poliisin joukot, joiden operatiivinen rajat ylittävä yhteistoiminta on vielä kehittymätöntä.¹⁸⁷

Kansainvälisen yhteistyön merkitys on korostunut paikallisen ja alueellisen tason operatiivisen tiedonvaihdon ja yhteistyön välineenä.¹⁸⁸ Haasteina kansainväliselle yhteistyölle tuovat varauksellinen suhtautuminen tietoturvakysymyksiin, omiin toimivaltuuksiin, erilaiset viranomaiskulttuurit ja toimintatavat sekä joissain tapauksissa luottamuksen puute esimerkiksi korruptiosta johtuvista seikoista naapurimaan viranomaisten työn laatuun. Kansainvälinen yhteistyö perustuu yhteiseen tahtotilaan ja intresseihin sekä luottamukseen naapurimaan viranomaisia kohtaan.¹⁸⁹ Kansainvälisessä yhteistyössä on hyväksyttävä tiettyä epävarmuutta, koska valtioilla ei ole mahdollisuutta valvoa tai juurikaan vaikuttaa kolmannen maan viranomaisen työn laatuun. Kansainvälistä yhteistyötä rajaturvallisuusasioissa voidaan niin halutessa käyttää myös poliittisen vaikuttamisen välineenä esimerkiksi toisen maan taloudellisten resurssien kohdentamisena naapurimaan rajanylitysinfrastruktuurin kehittämiseen.

Ilman toimivaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, neliportaiselta rajaturvallisuusmallilta katoaa merkittävä osa sen kapasiteetista pois käytöstä.¹⁹⁰ Tehokkaimmillaan neliportainen rajaturvallisuusmalli on silloin, kun sitä sovelletaan kolmanteen maahan, joka on yhteistyöhaluinen ja omaa toimivan viranomaisjärjestelmän. Hyvinä esimerkkeinä ovat Kiina ja Venäjä. Vaikka kumpaakaan valtiota ei voida eurooppalaisittain ajateltuna pitää länsimaisena demokratiana, niin silti niillä on poliittinen intressi huolehtia rajaturvallisuudesta sekä tehokas viranomaiskoneista sitä suorittamassa. Haasteeksi muodostuu kuitenkin se, että laittoman maahanmuuton lähtömaat ovat hyvin harvoin yhteistyökykyisiä tai –haluisia, puhumattakaan että

¹⁸⁷ Ks. esim. Heusala & Lohiniva & Malmi 2008, 238, sekä Kreikan ja Turkin tilanteeseen liittyen tutkijan omat havainnot Frontex operaatioiden koordinaatiotehtävistä Kreikasta vuosilta 2009-2011.

¹⁸⁸ Ks. esim. Heusala & Lohiniva & Malmi 2008, 248-249.

¹⁸⁹ Ks. esim. Heusala & Lohiniva & Malmi 2008, 248-250.

¹⁹⁰ Vuorensola (2015) – haastattelu 22.2.2015.

niissä maissa olisi toimivaa viranomaisjärjestelmää. Toinen haaste rajaturvallisuuden näkökulmasta liittyy kolmannen maan poliittisiin intresseihin suorittaa rajaturvallisuustehtävät laadukkaasti. Tehokas rajavalvonta toimii niin kauan kuin kolmas maa näkee omalta kannaltaan hyödylliseksi, välittömästi tai välillisesti, tehdä yhteistyötä rajaturvallisuuden alalla. Myös yhteistyön muodot heijastelevat poliittisia tavoitteita. Esimerkiksi Venäjä haluaa mieluummin neuvotella ja sopia yhteistoiminnasta yksittäisten EU:n jäsenvaltioiden kanssa, kuin EU:n kanssa. Taustalla on Venäjän strategiset tavoitteet heikentää EU:n vaikutusvaltaa ja sitä kautta lisätä omaa vaikutusvaltaansa.

Yhteistyötä tekevän kolmannen maan osalta laitton maahanmuutto tarkoittaa monesti kolmannen maan käyttämistä välietappina eli niin kutsuttuna kauttakulkumaana. Laitton maahanmuuttaja on alkuperältään lähtöisin jostain muusta maasta kuin sieltä, mistä hänen reittinsä Schengen maahan suuntautuu. Näissä tapauksissa laitton maahanmuuttaja on usein henkilö, joka pyrkii Schengenin alueelle turvautuen rikollisjärjestöjen järjestämään ihmissalakuljetukseen käyttäen keinoina esimerkiksi väärennettyjä matkustusasiakirjoja, ajoneuvoihin kätkeytymistä tai maastoitse tapahtuvaa rajan ylitystä. Yhteistyössä kolmansien maiden kesken korostuu ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta yhteistyön kohteena olevan valtion ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niiden noudattaminen. Lähtökohtana on pidettävä, että ratifioitu sopimus tarkoittaa sen noudattamista. Mikäli sopimuksen noudattamisessa tai sen standardien erilaisuudessa ilmenee eroavaisuuksia, on se lähtökohtaisesti muun poliittisen keskustelun asia kuin rajaturvallisuusyhteistyön puitteissa ratkottava asia.

Kansainvälinen yhteistoiminta tulee nähdä ennen kaikkea rajaturvallisuutta edistävänä mahdollisuutena, jolla on mahdollista pyrkiä ajamaan omia tavoitteita edistäviä asioita ja tehostamaan omien toimenpiteiden vaikuttavuutta. Samaan aikaan mielessä tulee pitää mahdollisuuksia seuraavat uhat, jotka voivat konkretisoitua, mikäli yhteisessä tahtotilassa ja intresseissä tapahtuu muutosta. Vaarana on oman rajaturvallisuusjärjestelmän haavoittuvaisuus toisen osapuolen poliittiselle painostukselle jos yhteistyön rooli nousee keskeiseksi tekijäksi rajaturvallisuuden ylläpidon kannalta.¹⁹¹ Poliitikoille voi myös muodostua virheellinen käsitys hyvän ja tehokkaan kansainvälisen yhteistyön merkityksestä siinä tapauksessa jos naapurimaan viranomaisen tehdessä työnsä tehokkaasti, työn määrä omalla puolella rajaa vähenee. Tässä on vaarana väärät johtopäätökset rajaturvallisuustilanteesta ja tämä voi vaikuttaa negatiivisesti omiin resursseihin.

¹⁹¹ Vuorensola (2015) – haastattelu 22.2.2015.

5.3 Rajaturvallisuuden kolmas kehä – ulkorajavalvonta

Ulkorajavalvonta ymmärretään tässä tutkimuksessa ”*Integrated Border Management*” –mallin mukaisesti. Rajavalvonta muodostuu riskianalyysiin perustuvista rajatarkastuksista rajanylityspaikoilla sekä rajojen valvonnasta maasto- ja merirajoilla. Rajavalvonnan käytännön toteutuksen peruserä on, että kaikki Schengenin ulkorajoja ylittävät henkilöt tarkastetaan systemaattisesti ja rajanylityspaikkojen välinen alue valvotaan tehokkaasti. Tarkastukset ja valvonta toteutetaan Schengenin säännösten tarkemmin määrittelemällä tavalla.¹⁹²

Rajavalvonta on koko historiansa ajan käsittänyt rajojen valvonnan, nimenomaan rajalinjan ja sen koskemattomuuden valvonnan tähystyksellä, partioinnilla ja myöhemmin teknisiä valvontalaitteita apuna käyttäen. Kylmän sodan aikaan Euroopassa rajavalvonta on ollut ennen kaikkea valtion alueellisen koskemattomuuden valvontaa. Tämä ajattelutapa on osassa Euroopan maita muuttunut sen myötä, kun niillä ei enää ole kuin EU:n sisärajoja, joita ei Schengenin sopimukseen pohjautuen valvota. Sotilaallinen uhka Euroopan maiden kesken on poistunut ja vapaan liikkuvuuden myötä raja on osittain perinteisessä mielessä menettänyt merkityksensä. On kuitenkin huomattava, että osalla EU:n jäsenvaltioista on edelleen ulkorajaa valvottavanaan. Suomi on yksi näistä valtioista. Suomessa Rajavartiolaitokselle kuuluu myös lakisääteisenä tehtävänä alueellisen koskemattomuuden valvonta ja torjunta¹⁹³. Rajojen valvonnan pitkien perinteiden ja vahvan kokemuspohjan vuoksi rajojen valvonnan toimintatavat ja –mallit ovat hyvin kehittyneitä. Taktiikkaa ja toimintatapoja kuitenkin kehitetään jatkuvasti tekniikan kehittyessä ja henkilöstöressurssien pienenemisestä johtuvien paineiden vuoksi.¹⁹⁴

Rajojen valvonnassa on esiin noussut kuitenkin uudenlaisia haasteita. Perinteisesti valtio tai yhteisölähtöinen turvallisuusajattelu on muuttunut viime vuosina rajaturvallisuutta koskien. Luvattomien rajanylittäjien ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen on nostettu jopa tärkeämmäksi kuin rajan ylittämisen estäminen¹⁹⁵. Vuoden 2014 aikana Välimerellä hukkuneiden luvattomasti Eurooppaan yrittäneiden kolmansien maiden kansalaisten osalta on perusteltua väittää, että heidän henkilökohtainen turvallisuus ei ole toteutunut. YK:n pakolaisjärjestön,

¹⁹² Frontexin englannin kielinen yleisesittely power point –esitys vuodelta 2013 sekä Nimenkari 2003, 30-31.

¹⁹³ Aluevalvontalaki 18.8.2000/755, 6 Luku, 23 §.

¹⁹⁴ Esimerkiksi Kainuun rajavartioston ak RVL Dno/2014/3118 jossa käsitellään rajojen valvonnan toimintamallin 2017 toimeenpanoa ja kehitystyössä saatuja havaintoja.

¹⁹⁵ Ks. esimerkiksi Rikoslain (luku 17, 7 §) mukaan valtiorajarikoksesta ei tuomita ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa sekä Pascoua ja Schumacher (2014).

UNHCR:n, mukaan vuoden 2014 aikana joulukuuhun mennessä Välimerellä on hukkunut lähes 3500 henkilöä, jotka ovat yrittäneet laittomasti Afrikasta Eurooppaan¹⁹⁶.

Euroopan rajavalvonnan kontekstissa Frontex on ollut viime vuosina arvostelun kohteena sen koordinoimien yhteisoperaatioiden ihmisoikeushaasteiden vuoksi. Erityisesti media, kansalaisjärjestöt ja myös Euroopan parlamentti ovat korostaneet Frontexin vastuuta taata ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen kaikille luvattomille rajanylittäjille. Frontex on huomionut asian luomalla ihmisoikeusstrategian, kehittämällä mekanismeja ja koulutusta. Rajavartijoiden työn voidaan ajatella muuttuneen, ainakin Frontex operaatioissa, EU:n ulkorajan turvaamisesta myös rajan luvattonta ylitystä yrittävien henkilöiden hengen pelastamiseksi ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnaksi.¹⁹⁷

Kysymys siitä, onko tämä ongelma rajavalvonnasta johtuva tai voidaanko siihen rajavalvonnan tai laajemmin ajateltuna rajaturvallisuuden keinoin vastata on hyvin vaikea. Selvää lienee kuitenkin, että ilmiöllä on yhteys rajaturvallisuuteen, eikä rajaturvallisuudesta vastaavat viranomaiset voi sulkea silmiään kolmansien maiden kansalaisten henkeen ja terveyteen kohdistuvalta merkittävältä uhalta¹⁹⁸. Euroopan unionin puitteissa reagointi on vuoden 2014 aikana ilmentynyt esimerkiksi Frontexin yhteisoperaatio (JO) Tritonin käynnistämisenä. JO Tritonin yksi tehtävä on rajavalvonnan ohella etsintä ja pelastustehtävät Maltan ja Italian meripelastusvyöhykkeillä.¹⁹⁹ Välimeren kokemuksen pohjalta on huomattu, että on olemassa riski rajojen valvonnan yhteydessä tehtävän pelastustoiminnan, erityisesti merialueilla, mahdollisuudesta kääntyä laittoman maahanmuuton ja rajat ylittävän rikollisuuden vetovoimatekijäksi. Tällaisella toiminnalla on sen tarkoituksen vastainen vaikutus lisätä laittoman maahanmuuton painetta ja ihmissalakuljettajien entistä häikäilemättömämpää toimintaa²⁰⁰.

Rajatarkastukset rajanylityspaikoilla ovat vaikuttavuudeltaan merkittävämpiä kuin rajojen valvonta, koska rajanylityspaikkojen kautta ulkorajan ylittää jo pelkästään Suomessa vuosita-

¹⁹⁶ UNHCR:n internet sivuilla 10.12.2014 julkaistun uutisen mukaan 3419 henkilöä on hukkunut Välimerellä. Uutinen luettavissa: <http://www.unhcr.org/5486e6b56.html>

¹⁹⁷ Pascoua ja Schumacher (2014).

¹⁹⁸ Arnaez (2015) – haastattelu 20.2.2015.

¹⁹⁹ Frontexin internet sivuilla julkaistut uutiset ”Frontex launches Joint Operation Triton” ja ”ICGV Týr conducts search and rescue of 450 migrants” osoittavat, että SAR –tehtävät ovat sekä teoriassa että myös käytännössä osa rajaturvallisuuden ylläpitoa Välimerellä. Uutiset luettavissa: <http://frontex.europa.eu/news/>

²⁰⁰ Laitinen, Ilkka (2014). Helsingin Sanomien haastattelussa 13.8.2014 Ilkka Laitinen sanoo: ”Lampedusan katastrofin jälkeen piti tehdä enemmän ihmishenkien pelastamiseksi. Se johti siihen, että entistä enemmän henkilöitä ja kalustoa vietiin entistä lähemmäs vastarantaa, mikä johti siihen, että salakuljettajien oli entistä helpompaa panna ihmiset merelle entistä huonommissa paateissa. Pelastusoperaatio kääntyi vetovoimatekijäksi”. Artikkelin luettavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1407820734892>

solla lähes 18 miljoonaa henkilöä.²⁰¹ Rajaviranomaisilla on rajanylitysliikenteeseen liittyen haasteina sujuvan rajanylitysliikenteen takaaminen ja samaan aikaan tehokkaiden Schengenin säännösten mukaisten rajatarkastusten toteuttaminen.²⁰² Haasteena voidaan pitää rajaviranomaisten näkökulmasta myös ihmis- ja perusoikeuksien huomioimista. Rajaviranomaisten tulee kyetä havaitsemaan matkustajavirroista tehokkaan tarkastuksen ohessa mahdolliset ihmiskaupan uhrit ja kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt. Erityisenä haasteena on haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Haavoittuva asema eli turvaton tila voi kansallisen ihmiskaupparaportoitsijan mukaan johtua esimerkiksi:

- nuoresta iästä,
- vakavasta sairaudesta,
- päihderiippuvuudesta,
- taloudellisesta ja sosiaalisesta asemasta (kulttuurisidonnainen tulkinta),
- psyykkisestä tilasta,
- vammaisuudesta,
- aikaisemmasta traumaattisista kokemuksista esimerkiksi seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai aikaisemmasta prostituutiosta, tai
- ulkomaalaisuudesta.²⁰³

Vaikka rajavalvonta rakennettaisiin kaiken kattavaksi niin, että jokainen laittomasti rajan ylittävä henkilö havaittaisiin ja saataisiin kiinni, niin tästä huolimatta rajaturvallisuuden taso voi olla hyvin matala. Rajavalvonnan vaikuttavuus voi jäädä pieneksi, jos yhteistyö kolmansien maiden kanssa ei toimi. Esimerkiksi käännytykset ja palautukset ovat näissä tapauksissa hyvin vaikeita. Tehokas ja toimiva rajavalvonta voi pahimmillaan toimia kokonaisuuden ruuhkauttajana, mikäli rajavalvonnalla tuotetaan enemmän henkilöitä sekä rikos- että turvapaikkaprosesseihin kuin prosessit ehtivät niitä käsitellä. Esimerkiksi Kreikan maarajalta saatujen kokemusten mukaan, jossain vaiheessa rajavalvontaan tarkoitetut resurssit sitoutuvat jo kiinniotettujen henkilöiden jatkokäsittelyyn, dokumentointiin, huoltamiseen, kuljetuksiin, turvallisuuden valvontaan ja hallinnollisen byrokratian pyörittämiseen.

Kreikan ja Turkin maarajalla vuosina 2010 ja 2011 toteutetun RABIT -operaation aikana Kreikan rajavalvontaa tuettiin EU:n jäsenmaiden toimesta lähettämällä alueelle henkilöstöä ja rajavalvontakalustoa. Noin 200 kilometrin mittaisella maarajalla työskenteli kreikkalaisten

²⁰¹ Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 2013, 10.

²⁰² Nimenkari 2003, 31.

²⁰³ Biaudet 2010, 122 – 123.

poliisien lisäksi noin 200 rajavartijaa tai poliisia lähes kaikista Euroopan unionin jäsenmaista. Operaation tuloksena päivittäin kiinniotettujen luvattomien rajanylittäjien määrä laski 76 % lokakuusta 2010 helmikuuhun 2011 välisenä aikana. Rajavalvonnan onnistuminen ja tehokkuus paranivat operaation aikana kiistatta. Merkittävä tekijä rajavalvonnan onnistumiselle oli 34 ihmissalakuljettajan pidättäminen operaation aikana.²⁰⁴ On kuitenkin pidettävä mielessä, että laittomien rajanylitysten lasku johtuu useista eri tekijöistä, ei ainoastaan tehostetusta rajavalvonnasta. Muita tekijöitä ovat esimerkiksi Turkin aktivoituminen omassa rajavalvonnassaan sekä joka vuodenaikasta ja sääolosuhteista johtuvat vaikeudet ylittää maiden rajalla virtaava Evros joki.²⁰⁵ Vaikka rajavalvonta tehostui, niin rajaturvallisuuden kokonaisuuden kannalta tilanne ei parantunut juuri lainkaan, koska Kreikan kansalliset resurssit eivät olleet riittävät kiinniotettujen henkilöiden jatkokäsittelyyn, dokumentointiin, huoltamiseen, kuljetuksiin, turvallisuuden valvontaan ja hallinnollisen byrokratian pyörittämiseen.²⁰⁶

Kreikassa RABIT –operaation aikana laittomasti rajan ylittäneet henkilöt eivät joutuneet rikosprosessiin, vaan heille annettiin hallinnollinen päätös, jolla he saivat 30 vuorokauden laillisen oleskeluoikeuden maassa. Tämän 30 vuorokauden kuluessa henkilöiden kuului omaehtoisesti poistua maasta. 30 vuorokauden kuluttua heidän oleskelunsa muuttui laittomaksi. Turvapaikkaa kiinnioton yhteydessä tai sen jälkeen Kreikasta jälkeen haki erittäin harva, koska kolmansien maiden kansalaiset tiesivät, että turvapaikkaprosessi Kreikassa on täysin ylikuormittunut ja, että turvapaikan saaminen Kreikassa on hyvin vaikeaa. Käytännössä vaikka 30 vuorokauden oleskeluluvan saanut henkilö olisikin halunnut poistua Kreikasta, hän olisi tarvinnut voimassa olevat matkustusasiakirjat. Näistä tekijöistä johtuen käytäntö Kreikassa vuosina 2010 ja 2011 oli sellainen, että nopeimmillaan noin 4-5 tuntia kiinnioton jälkeen henkilölle oli kirjoitettu hallinnollinen päätös, joka oikeutti 30 vuorokauden lailliseen oleskeluun. Käytännössä lupa tarkoitti kolmannen maan kansalaiselle mahdollisuutta jatkaa matkaansa.

Eräiden maiden kansalaisia, joiden palautuksesta oli olemassa sopimukset Turkin kanssa, kreikkalaiset yrittivät palauttaa takaisin Turkkiin, mutta se harvoin onnistui. Suurimpina haasteina oli todistaa kolmannen maan kansalaisen oikea kansalaisuus, koska heillä ei yleensä ollut matkustusasiakirjoja mukanaan. Lisäksi vaikea diplomaattinen suhde Kreikan ja Turkin

²⁰⁴ Frontexin internet sivuilla julkaistu uutinen ” *RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011* ”. Uutinen luettavissa: <http://frontex.europa.eu/news/rabit-operation-2010-ends-replaced-by-jo-poseidon-2011-iA6Kaq>

²⁰⁵ Tutkijan omat kokemukset ja havainnot Frontex RABIT operaatiosta.

²⁰⁶ Ks. Rytkösen muistio 2012, *Toipuuko Schengen?* Tutkijan omat kokemukset ja havainnot Frontex RABIT operaatiosta tukevat muistion sisältöä.

välillä lisäsi haasteita palautusten onnistumiselle.²⁰⁷ Yllä kuvattu esimerkki kuvaa hyvin rajavalvonnan integroinnin tärkeyttä osaksi rajaturvallisuuden kokonaisuutta sekä edelleen rajaturvallisuuden integroinnin tärkeyttä osaksi maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan.

Esimerkiksi Kreikan heikosti toimivat rajavalvonta- ja turvapaikkajärjestelmät muodostavat laittoman maahantulon vetotekijän. Vaikka Frontexin koordinoimien operaatioiden avulla rajan yli Turkista tulevista laittomista maahanmuuttajista otetaan kiinni huomattava osa, päästävät Kreikan viranomaiset heidät pian tilojen ja resurssien puutteen vuoksi vapaiksi. Kiinniotettujen kolmansien maiden kansalaisten rekisteröinti on puutteellista, joka yhdessä heikosti toimivien rajavalvonta- ja turvapaikkajärjestelmien kanssa tarkoittaa, että Kreikan rajavalvonta vain pieni hidaste laittomille maahanmuuttajille matkalla Keski- ja Pohjois-Eurooppaan sekä Brittein saarille. Laittomat maahanmuuttajat jatkavat matkaansa Kreikasta monia eri reittejä, kuten Makedonian ja Serbian kautta Unkariin, Länsi-Balkanin maiden läpi Kroatian kautta Sloveniaan, lauttayhteyksillä ja muilla aluksilla Italiaan sekä reittilennoilla eri EU-maiden kohteisiin.²⁰⁸

Usein kuulee sanottavan, että ”Schengenin ulkoraja on niin heikko kuin sen heikoin lenkki”²⁰⁹. Schengenin ulkorajan heikkoudesta usein syytetään Schengenin arviointijärjestelmää. Sitä kohtaan on esitetty jäsenmaiden ja komission toimesta kritiikkiä. Käytännössä Schengenin arviointijärjestelmässä ei ole merkittäviä ongelmia itse tarkastusten toteuttamisessa ja niistä raportoimisessa. Jäsenmaiden Schengen-säännösten toimeenpanossa olevat puutteet pääosin havaitaan ja niiden korjaamiseksi annetaan hyvin konkreettisia toimenpidesuosituksia²¹⁰. Käytännössä ongelmana on, että jotkut jäsenmaat eivät ole kehotuksista huolimatta korjanneet havaittuja puutteita. Schengeniä kritisoivat poliitikot ovat sitä mieltä, että vapaa liikkuvuus on järkevää silloin, kun sen piirissä on taloudellisesti ja sosioekonomisesti samalla kehitystasolla olevia maita.²¹¹

Rajavalvontaan liittyvistä haasteista huolimatta on rajavalvonnalle nähtävissä uudenlaisia mahdollisuuksia perinteisen välittömästi laittomia rajanylityksiä ja rikollisuutta paljastamaan

²⁰⁷ Ks. Rytkösen muistio 2012, *Toipuuko Schengen?* sekä tutkijan omat kokemukset ja havainnot Frontex RABIT operaatiosta.

²⁰⁸ Frontex Annual Risk Analysis 2015, 22. Ks. myös Rytkösen muistio 2012, *Toipuuko Schengen?* sekä tutkijan omat kokemukset ja havainnot Frontex RABIT operaatiosta sekä JO Poseidon Land 2010-2011.

²⁰⁹ Niemenkari 2003, 38.

²¹⁰ Schengen Catalogue 2009 määrittää rajavalvonnan toteutuksen ja parhaat käytänteet. Tämän lisäksi valmistelussa on parhaillaan Schengen Evaluation Guide (draft 2015), jossa kuvataan hyvin yksityiskohtaisesti Schengen arvioinnin suunnittelu, toteutus ja raportointi.

²¹¹ Ks. esimerkiksi Suomenmaan verkkolehdestä 10.4.2014 olevassa Jussi Halla-ahon haastattelu

pyrkivän toiminnan lisäksi. Laillisesti ja laittomasti Schengen-alueelle saapuvien maahan-tulijoiden järjestelmällinen ja luotettava rekisteröinti nähdään keskeisenä mahdollisuutena parantaa rajaturvallisuutta neliportaisen rajaturvallisuusmallin kolmannella turvallisuuskehäl-lä. Kattavaa ja luotettavaa rekisteröintiä pidetään usein edellytyksenä rajaturvallisuuden ope-ratiivisen toimintaympäristön hallitsemiselle. EU:ssa on valmisteltu biometriikkaan perustu-vaan rajanylitystietojärjestelmää (entry/exit-järjestelmä) vastaukseksi tähän haasteeseen. Suuri osa laittomasti EU:n alueella oleskelevista kolmannen maan kansalaisista on saapunut Schen-gen alueelle laillisesti, mutta jäänyt oleskelemaan alueelle laittomasti. Rajanylitystietojärjes-telmän tarkoituksena on tallentaa tiedot kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksistä. Näi-tä voidaan käyttää muun muassa Schengen-alueella oleskeluajan laskemiseen, laittomasti alu-eella oleskelevien identifioimiseen sekä myös apuna rajat ylittävän rikollisuuden paljastami-ssa ja tutkimisessa. Järjestelmän luotettavuuden takaamiseksi, tulee järjestelmään tallennet-taviin tietoihin sisällyttää sormenjäljet.²¹²

Biometriikkaan perustavan rekisteröinnin laajentamista kaikkiin kolmansien maiden kansalai-siin, jotka saapuvat joko laillisesti tai laittomasti Schengen alueelle voidaan pitää yhtenä kes-keisenä rajavalvonnan tehtävänä tulevaisuudessa. Toimivan rajaturvallisuusjärjestelmän edel-lytyksenä voidaan pitää sitä, että viranomaisilla on tieto, ketä Schengen alueella oleskelee. Tämän tiedon pohjalta kolmansien maiden kansalaisia kyettäisiin tehokkaasti ja oikeuden mukaisesti kohtelemaan heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa perusteella. Ihmisoikeus-näkökulmasta myös laittomasti Eurooppaan saapuvien henkilöiden kattava rekisteröinti mah-dollistaisi tehokkaat ja toimivat turvapaikkaprosessit ja toisaalta väärinkäytösten paljastumis-riskin kasvaessa vähentäisi kritiikkiä turvapaikkaprosessia kohtaan. Haasteeksi muodostuu kuitenkin EU:ssa poliittisen tason erimielisyys jäsenmaiden välillä siitä, kenen kuuluu kantaa suurin taloudellinen vastuu rajavalvonnasta ja turvapaikan hakijoista.²¹³

Sujuvan rajanylitysliikenteen kannalta rajatarkastuksiin liittyvä sormenjälkien lukeminen ja taltioiminen tarkoittaa rajatarkastuksiin tarvittavan ajan lisääntymistä. Jotta rajaturvallisuuden yksi keskeisistä kulmakivistä, sujuva rajanylitysliikenne, kyetään takaamaan, tarvitaan rikolli-sen toiminnan estämiseen tähtäävien toimenpiteiden rinnalla myös rajanylitysten sujuvuutta lisääviä toimenpiteitä. EU:ssa esitetty ajatus rekisteröityjen matkustajien ohjelmasta tarkoittaa usein matkustavien kolmansien maiden kansalaisten rajanylitysten helpottamista. Ajatuksena on näille niin kutsutuille luotetuille matkustajille tarjota mahdollisuus helpotettuun rajanyli-

²¹² Ks. esim. Rytkösen muistio 2012, *Toipuuko Schengen?*

²¹³ Arnaez (2015) – haastattelu 20.2.2015.

tysmenettelyyn sekä sen lisäksi mahdollisuus käyttää automaattisia rajatarkastuksia. Samaan aikaan tämä vapauttaa rajavalvonnasta henkilöresursseja matkustajavirtojen sen osan profilointiin ja tarkastuksiin, jotka ovat arvioitu voivan olla uhka rajaturvallisuudelle.²¹⁴

Kaikkien kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkien rekisteröiminen järjestelmään on poliittisesti arkaluontoinen ja vaikea asia. Perusoikeuksista ja tietosuojasta huolehtimien kuuluu EU:n perusperiaatteisiin ja tästä syystä kaikki yksilönvapauteen kohdistuvat viranomais-toimet ovat EU:n poliittisessa järjestelmässä mielipiteitä puolesta ja vastaan jakavia asioita.

Kolmansien maiden kansalaisten rekisteröinti toisi myös merkittävää etua neliportaisen rajaturvallisuusmallin neljännellä kehällä eli toimille sisämaassa.

5.4 Rajaturvallisuuden neljäs kehä – toimet sisämaassa

Rajaturvallisuuden neljännellä kehällä, toimilla sisämaassa, tarkoitetaan Schengen valtioiden alueella toteutettavia laittoman maahanmuuton ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehtäviä toimia, kuten etsintöjä, tarkastuksia ja kohdennettuja valvontatoimia tiedustelutietoon pohjautuvien tietojen perusteella. Koko Schengen alueen idea perustuu ulkorajojen valvontaa ja vapaaseen liikkumiseen ilman kontrollia sisärajojen yli. Sisärajoilla ei Schengenin sopimukseen perustuen saa suorittaa järjestelmällisiä rajatarkastuksia, kuin poikkeustapauksissa. Schengenin sopimus kuitenkin mahdollistaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden niin vaatiessa päättää sisärajatarkastusten määräaikaisista palautuksista.²¹⁵ Suomessa sisärajatarkastukset on palautettu muutaman kerran liittyen kansainvälisiin huippukokouksiin ja merkittäviin urheilutapahtumiin.²¹⁶

Laittomasti EU:n alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen takaisin kotimaahansa katsotaan myös kuuluvaksi neliportaisen rajaturvallisuusmallin neljännelle kehälle. Lähtökohtaisesti kolmansien maiden kansalaiset, joilla ei ole oikeutta jäädä maahan ja jos palauttamiselle ei ole pakottaviin humanitäärisiin syihin tai kansainväliseen oikeuteen perustuvia esteitä, pyritään palauttamaan takaisin kotimaahansa.²¹⁷

²¹⁴ Ks. esim. Rytkösen muistio 2012, *Toipuuko Schengen?*

²¹⁵ Niemenkari 2003, 33.

²¹⁶ Ks. esim. Rytkösen muistio 2012, *Toipuuko Schengen?*

²¹⁷ Niemenkari 2003, 33.

EU:ssa paluu- ja takaisinottokysymykset ovat olennainen osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Laittomien maahanmuuttajien vapaaehtoinen tai pakkoon perustuva paluu on tärkeä osa laittoman maahanmuuton torjuntaa ja hallitun maahanmuuton edellytys. EU:n paluu- ja takaisinottopolitiikan keskeisiä ongelmia ovat alusta asti olleet se, että EU:lla on tarjota vain vähän kannustimia takaisinottosopimusten tekemiseen ja täytäntöönpanoon. Myös kolmansien maiden halu laajempaan yhteistyöhön paluun, takaisinoton ja uudelleenkotouttamisen aloilla voisi olla parempi. EU:ssa nähdään, että kokonaisvaltaisen lähestymistavan kautta tarkasteltuna paluu- ja takaisinottokysymykset tulisi aina olla osa EU:n kolmannelle maalle tekemiä tarjouksia ja ne pitäisi tarvittaessa sitoa liikkuvuuden tehostamista koskeviin säännöksiin, mutta myös muihin politiikanaloihin, kuten kauppa-, yritys- ja teollisuuspolitiikkaan.²¹⁸

Saatujen kokemusten perusteella Schengenin yhteisten ulkorajojen valvonnan heikko taso jossakin jäsenmaassa, aiheuttaa paineita toimille sisämaassa. Edellisessä luvussa käsiteltyä Kreikan rajavalvonnan tilannetta käsittelevää osuutta voidaan pitää myös esimerkkinä siitä, jos ulkorajavalvonta ei toimi tehokkaasti, niin paineet sisämaan viranomaistoimille kasvavat. Tämä voi tarkoittaa sekä oman maan sisällä tapahtuvia viranomaistoimenpiteitä kuin laajemmin ymmärrettynä koko Schengen alueen sisällä tapahtuvia toimenpiteitä. Esimerkiksi Kreikan rajavalvonnan ongelmat ovat aiheuttaneet sen, että useissa maissa Kreikasta saapuville lennoille tehdään profilointiin perustuvia rajatarkastuksia. Lisäksi joissakin jäsenmaissa viranomaiset pysäyttävät autoja ja suorittavat valvontatoimenpiteitä sisärajoilla sekä tarkastavat matkustusasiakirjoja junissa Schengen-sisärajan ylityksen jälkeen. Näitä tarkastuksia voidaan pitää käytännön ilmentyminä ulkorajojen valvonnan heikosta laadusta. Juridisesti toimenpiteitä voidaan perustella Schengenin rajasäännösten mahdollistamilla poliisitoimenpiteillä, mutta se tarkoittaa kyseisen artiklan hyvin joustavaa tulkintaa.²¹⁹

Esimerkiksi Suomessa laittomasti maassa oleskelevat henkilöt paljastuvat usein yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävien suorituksen yhteydessä tai muun rikostutkinnan yhteydessä. Varsinaiseen ulkomaalaisvalvontaa kohdennetut resurssit ovat Suomessa poliisin osalta hyvin rajalliset. Rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaisvalvontaa pääosin poliisin kanssa yhteistyössä tehtyjen valvontaiskujen muodossa. Rajavartiolaitoksen itsenäisesti suorittama ulkomaalais-

²¹⁸ Komission kertomus maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanosta vuosina 2012 ja 2013. COM (2014) 96 final.

²¹⁹ Ks. esim. Rytkösen muistio 2012, *Toipuuko Schengen?* Tutkijan omat kokemukset tukevat muistion havaintoja. Esimerkiksi vuosina 2009–2011 Ateenasta erityisesti Saksaan suuntautuvilla lennoilla tarkastettiin usein passit lentokoneesta nousun yhteydessä. Maantietarkastukset profilointiin pohjautuen olivat vuosien 2009–2011 aikana hyvin yleisiä Puolan ja Baltian maiden läpi ajettaessa.

valvonta on rajoitettua, koska sen ei katsota kuuluvaksi rajavartiolaitoksen päätehtäviin. Suomessa ulkomaalaisvalvonnan vastuuviranomainen on poliisi. Suomen lainsäädäntö ei sinänsä aseta rajoitteita Rajavartiolaitoksen suorittamalle ulkomaalaisvalvonnalle, mutta Rajavartiolaitoksen resurssit laittoman maahanmuuton hallinnassa keskittyvät neliportaisen rajaturvallisuusmallin kolmelle uloimmalle kehälle, painopisteenä oma rajavalvonta. Rajavartiolaitoksen itsenäisesti suorittama ulkomaalaisvalvonta nähdään mahdolliseksi tilanteissa, joissa sille on tarve rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tai Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien loppuun saattamiseksi²²⁰. Toisaalta jatkuvasti supistuvat Rajavartiolaitoksen resurssit saattavat myös ohjata operatiivista toimintaa niihin toimintoihin, jotka ovat lakisääteisesti Rajavartiolaitoksen vastuulla. Suomen lainsäädännössä rajaturvallisuudelle kokonaisuutena ei ole määritetty yhtä vastuullista viranomaista.

Hiukan paradoksaalista on, että neliportaisen rajaturvallisuusmallin sisäkehällä on useita toimivaltaisia viranomaisia²²¹, siellä on suurimmat resurssit ja näin ollen toimintaedellytykset laittoman maahanmuuton ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan pitäisi teoriassa olla kunnossa. Kuitenkin ulkomaalaisvalvontaa tehdään varsin vähän ja se on jäänyt hiukan erilliseksi osaksi neliportaista rajaturvallisuusmallia. Syynä tähän saattaa olla rajaturvallisuuden kokonaiskoordinaation ja vastuun puute.

Suomessa havaitaan vuosittain 3000–7000 laittomasti oleskelevaa kolmansien maiden kansalaisista, joista noin 90 % saapuu Suomeen sisärajojen, yleisimmin Ruotsin, kautta. Pääosa Suomessa laittomasti saapuvista ja maassa oleskelevista henkilöistä paljastuu rajaturvallisuusmallin sisimmällä kehällä eli viranomaistoimilla sisämaassa. Näitä toimia ovat esimerkiksi poliisin yksin tai yhdessä Rajavartiolaitoksen kanssa suorittama ulkomaalaisvalvonta sekä lupaprosessien yhteydessä ja perinteisen poliisityön, kuten liikenteenvalvonnan, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnan sekä muun rikostutkinnan yhteydessä paljastuneet laittomat maassa oleskelijat.²²² Rajaturvallisuuden näkökulmasta sisämaan toimien eli esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan tärkeyttä voidaan perustella esimerkiksi sillä, että muut neliportaisen rajaturvallisuusmallin kehät eivät toimi kuten niiden kuuluisi.

Rajaturvallisuuden näkökulmasta toimenpiteet sisämaassa muodostavat hyvin heterogeenisen toimintaympäristön, jossa toimivaltaisia viranomaisia on lukuisia. Tämä aiheuttaa erityisen

²²⁰ Rajavartiolaitoksen ulkomaalaisvalvontaohje 2015. id305272241 RVLdno/2013/4276.

²²¹ Suomessa esimerkiksi rajaturvallisuuteen suoraan liittyvien asioiden parissa toimivat poliisi, suojelupoliisi, rajavartiolaitos, tulli, migri, sosiaaliviranomaiset sekä työ- ja elinkeinoviranomaiset.

²²² Laittoman maahantulon ja sen torjunnan arviointiraportti 2012, 12.

suuren tarpeen toimivalle viranomaisyhteistyölle niin kansallisella kuin EU –tasollakin. Poliisiammattikorkeakoulun tekemän tutkimuksen (Niemi 2013) mukaan laittoman maahanmuuton hallintaan liittyvä viranomaisyhteistyö on Suomessa hyvällä tasolla, mutta siinä kuitenkin ilmenee eräitä haasteita. Osa haasteista on viranomaisyhteistyön rakenteellisiin piirteisiin liittyviä, esimerkiksi koskien viranomaisten tavoitettavuutta, henkilöstön vaihtuvuutta ja yhteisten tietokantojen roolia. Osa haasteista on enemmän operatiivisia, kuten tiedonkulkuun liittyvät haasteet viranomaisorganisaatioiden välillä. Tutkimuksen mukaan tiedon hyödyntämistä voisi kehittää laittoman maahanmuuton torjunnan kokonaisuuden ja organisaatorajat ylittävän yhteistyön näkökulmasta. Tiedonvaihtoon, erityisesti sosiaalitoimen ja työsuojeluviranomaisten kanssa, liittyen tulisi myös tietojenvaihtoa koskevaa lainsäädäntöä selkeyttää.²²³

Myös useat tutkijat ovat nostaneet esiin juuri rajaturvallisuuden neljännen kehän haasteita. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on rajavartiolaissa (578/2005) oleva määritelmä, jota on esimerkiksi Urpo Riissanen yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössään (2006) kritisoinut. Riissanen mukaan rajaturvallisuuden ylläpito on liian tiukasti sidoksissa valtakunnan rajaan ja eikä se sisällä ulkomaalaisvalvontaa.²²⁴ Ulkomaalaisvalvonta on kuitenkin kiinteä osa rajaturvallisuutta ja neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti rajaturvallisuuden sisin kehä.²²⁵

Simola on puolestaan diplomityössään (2013) arvioinut EU:n yhdenmisen rajaturvallisuuden määritelmän mahdollisia kehitystarpeita. Simolakin on nähnyt haasteelliseksi viranomaisyhteistyön kannalta toimenpiteet EU:n alueella. Keskeisenä syynä Simola toteaa olevan viranomaisten reviiriajattelun ja kulttuurierot.²²⁶

Rajaturvallisuuteen ja erityisesti toimenpiteisiin unionin sisällä heijastuvat myös EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan puute. Jäsenmaiden erilainen suhtautuminen laittomaan maahanmuuttoon ja turvapaikan hakijoihin aiheuttaa unionin sisällä työntäviä ja vetäviä tekijöitä. Erityisesti Länsi-Euroopassa ja pohjoismaissa kaikkien saatavilla olevat sosiaalietuudet vetävät EU:n alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia hakemaan turvapaikkaa näistä maista. Harmaaseen talouteen liittyvä laittomasti unionin alueella oleskelevien palkkaaminen esimerkiksi maatalouden sesonkitöihin laittomasti voi niin ikään toimia vetävänä tekijänä. Kaikkien EU:hun laillisesti tai laittomasti saapuvien tai siellä havaittujen kolmansien maiden kansalaisten biometriikkaan perustuva rekisteröiminen nähdään

²²³ Niemi 2013, 89.

²²⁴ Riissanen 2006, 40.

²²⁵ Heiskanen 2013, 379–380.

²²⁶ Simola 2013, 156–159.

mahdollisuutena erityisesti ulkomaalaisvalvonnan osalta tehokkaammalle viranomaisyhteistyölle ja resurssien tehokkaammalle käytölle. EU:n yhteisenä projektina toteutettuna se parantaisi ja nopeuttaisi myös EU:n jäsenmaiden välistä viranomaisten tiedonvaihtoa.

5.5 Yhteenveto

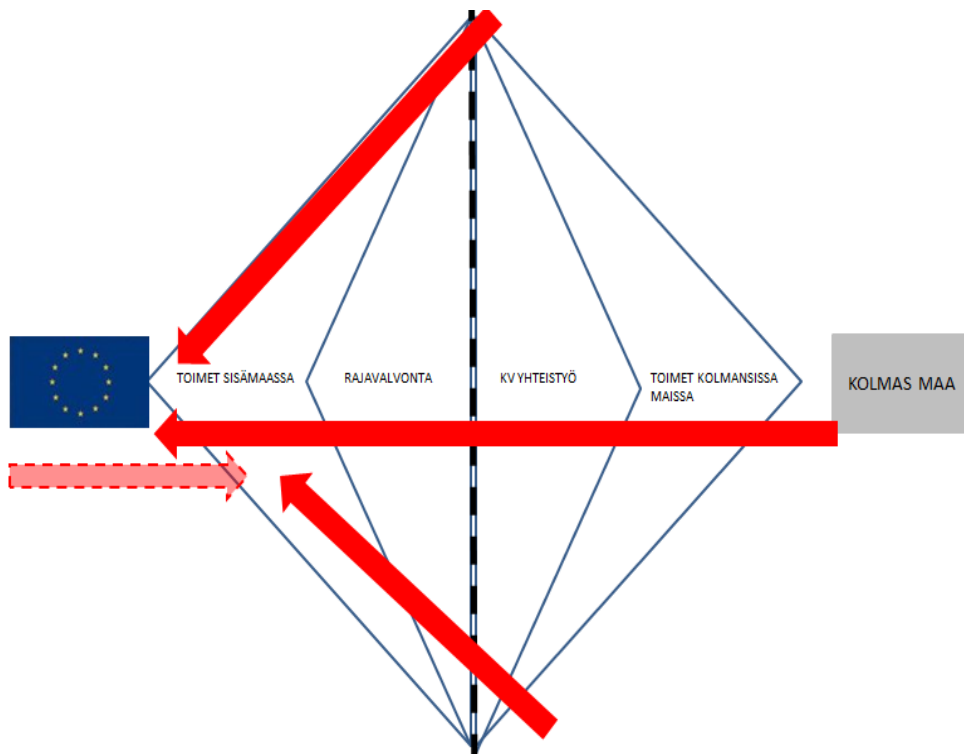
Neliportainen rajaturvallisuusmalli on sisältää teoreettisesti tarkasteltuna EU:n näkökulmasta toimivan työkalun rajaturvallisuuden ylläpitoon ja laittoman maahanmuuton hallintaan. Rajaturvallisuutta ei tehdä tyhjiössä, vaan siihen vaikuttaa muun muassa ulko-, turvallisuus-, maahanmuutto-, turvapaikka- sekä sosiaalipolitiikalla luotu toimintaympäristö. Merkittävin ulkoinen tekijä neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimintaedellytyksille on toimivat diplomaattisuhteet kolmansiin maihin. Rajaturvallisuusmallin toimintaan vaikuttaa myös ennen kaikkea laitton maahanmuutto itsessään ilmiönä. Laitton maahanmuutto on erittäin moniulotteinen ilmiö ja tästä syystä neliportaisen rajaturvallisuusmallin tehokkuuden ja laittoman maahanmuuton ilmenemismuodon välillä on selvä korrelaatio.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että neliportainen rajaturvallisuusmallin turvallisuuskehien ”paksuus” eli vaikutusmahdollisuudet eivät ole vakioita, vaan ne ovat uhkasidonnaisia. Kuvassa 5 on visualisoitu punaisilla nuolilla laittoman maahanmuuton suuntautumismahdollisuuksia EU:n alueelle suhteessa neliportaiseen rajaturvallisuusmalliin.

Laittoman maahanmuuton muodot vaihtelevat yksittäisen viisumivelvollisen kolmannen maan kansalaisen yrityksestä tulla laittomasti EU:n alueelle rajanylityspaikan kautta aina Välimeren yli huonokuntoisella aluksella saapuviin siirtolaismassoihin.

Kuvassa 5 keskellä oleva nuoli voisi kuvata esimerkiksi henkilöitä, jotka hakevat ensin viisumia ja joutuvat jo viisumin hakuprosessin aikana yhdysmiesten suorittamien ennakkotarkastuksen piiriin ja heidän taustansa tarkistetaan viisumin myönnön yhteydessä. Tämän jälkeen henkilöt joutuvat läpäisemään kolmannen maan viranomaisten suorittaman rajavalvonnan ja rajatarkastukset. Sen jälkeen henkilöt joutuvat vielä EU:n alueella ulkorajavalvontaa suorittavan viranomaisen rajavalvonta- ja rajatarkastustoimenpiteiden kohteeksi. Lopulta henkilöiden laillista oleskelua EU:n alueella kontrolloidaan esimerkiksi liikenteenvalvonnan yhteydessä tehtävillä ulkomaalaisvalvonnan toimenpiteillä.

Toinen esimerkki kuvasta 5 voisi olla nuoli, joka suuntautuu EU:n alueelle yläkulmasta. Tämä malli voi kuvata esimerkiksi vallitsevaa tilannetta Välimerellä. Tässä tapauksessa kolmannessa maassa ei ole eurooppalaisilla rajaturvallisuusviranomaisilla toimintaedellytyksiä valtion epävakaan poliittisen tilanteen vuoksi. Kolmannessa valtiossa sen oma viranomais-toiminta ei toimi, vaan rikollisjärjestöt käyttävät maassa valtaa ja maan viranomaiskoneisto on korruptoitunut. Tämä tarkoittaa, että käytännössä kaksi ulointa neliportaisen rajaturvallisuusmallin kehää on sivuutettu ilman mahdollisuuksia puuttua laittomaan maahanmuuttoon. EU:n ulkorajavalvonta on myös tuloksetonta, koska laittomasti EU:n alueelle pyrkivä henkilö joudutaan pelastamaan merihädästä ja kuljettamaan EU:n maaperälle turvaan. Tämän jälkeen henkilö on EU:n ja Schengen alueen sisällä. Tällaisessa tapauksessa laittoman maahanmuuton estäminen rajaturvallisuuden keinoin ovat ainoastaan neliportaisen rajaturvallisuusmallin sisimmän kehän toimet eli toimet sisämaassa, käytännössä palautusprosessi lähtömaahan.



KUVA 5. Laittoman maahanmuuton suuntautumismahdollisuudet ja neliportaisen rajaturvallisuusmallin vaikutusmahdollisuudet siihen

Yksittäisen EU:n jäsenvaltion näkökulmasta tarkasteltuna neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukainen rajaturvallisuuden ylläpito ja laittoman maahanmuuton hallinta voivat joutua tilanteeseen, jossa uhka suuntautuu suoraan valtion ytimeen eli sisämaahan, ohi kolmen edeltävän turvallisuuskehän. Neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisen sisimmän turvallisuuskehän voidaan katsoa olevan ikään kuin rajaturvallisuuden jatke, jolla viimeistään pyritään havaitsemaan rajaturvallisuuden muut turvallisuuskehät läpäisseet turvallisuusuhkat.

Tämä tilanne ei pitäisi teoreettisesti olla mahdollinen, mikäli jäsenmaiden rajaturvallisuus olisi toteutettu Schengenin sopimuksen mukaisesti. Käytäntö on osoittanut, että eräät jäsenmaista ovat jättäneet Schengenin sopimuksen mukaisia velvoitteitaan hoitamatta ja tästä syystä esimerkiksi merkittävä osa Suomeen kohdistuvasta laittomasta maahanmuutosta suuntautuu suoraan sisämaahan EU:n sisärajojen kautta.

Neliportainen rajaturvallisuusmallin toimivuus on myös koetuksella niin EU:n kuin sen jäsenvaltioidenkin näkökulmasta niissä tapauksissa, joissa kolmannen maan kansalainen saapuu Schengen alueelle hakien kansainvälistä suojelua tai muuten laillisin keinoin, mutta myöhemmässä vaiheessa muuttuu laittomaksi esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen vuoksi ja tätä seuraavan laittoman oleskelen vuoksi. Neliportaisen rajaturvallisuusmallin ainoa turvallisuuskehä, jonka vaikutus yltää tämän kaltaisiin tapauksiin, on valvonta sisämaassa ja toimenpiteet EU:n alueella.

Tässä tutkimuksessa saatujen havaintojen mukaan ulkomaalaisvalvonnan lisäämisellä voitaisiin parantaa rajaturvallisuuden tasoa ja toisaalta kattava ulkomaalaisvalvonta toimisi neliportaisen rajaturvallisuusmallin kolmen uloimman kehän toiminnan laadunvalvontajärjestelmänä. Teoreettisena mallina neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuutta laitonta maahanmuuttoa vastaan voitaisiin mitata niin, että havaittujen laittoman maahanmuuton tapausten lukumäärä tulisi olla suurin uloimmalla kehällä ja pienentyä tultaessa kohti toimia sisämaassa. Mikäli neliportainen rajaturvallisuusmalli toimisi optimaalisesti, niin toimenpiteillä sisämaassa ei havaittaisi laittoman maahanmuuton tapauksia lainkaan. Tosin tällä hetkellä tämänkaltaisen laadunarvioinnin käyttöön ottoon liittyy keskeisimpänä haasteena se, että siinä viranomaiset eivät arvioisi vain itseään, vaan myös muita viranomaisia. Tällainen toiminta ei edistäisi viranomaisten välistä luottamusta ja yhteistoimintaa, erityisesti jos se tapahtuisi EU kontekstissa, jossa muutenkin on jo olemassa luottamuspulaa jäsenvaltioiden ja eri toimijoiden kesken.

Tärkeimmät tekniset kehitysesitykset koskien neliportaista rajaturvallisuusmallia, huomioiden laittoman maahanmuuton sekä muiden rajaturvallisuuden uhkien suuntautumismahdollisuudet EU:n alueelle eivät ole pääsääntöisesti sidottuja turvallisuuskehiin, vaan niiden vaikutukset ovat kaikkia kehiä koskettavia ja niiden välistä vuorovaikusta lisääviä.

Tarve saada EU:n alueelle laillisesti ja laittomasti pyrkivät henkilöt viranomaisten seurantaan ja valvontaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa on noussut suureen merkitykseen ja sitä voidaan pitää myös neliportaisen rajaturvallisuusmallin kokonaisuuden toimivuuden kannalta

merkittävänä. Keskeinen toimenpide, joka tulisi suorittaa laittoman maahanmuuton ja siihen liittyvän rikollisuuden torjunnassa on kaikkien EU:hun laillisesti tai laittomasti tulevien kolmansien maiden kansalaisten biometriikkaan perustuva rekisteröiminen. Ilman kunnollista rekisteröintiä laittomien maahanmuuttajien kiinniottamiseen, rajatarkastuksiin ja ulkomalaisvalvontaan käytetyt resurssit ovat vajaatehoisia. Rekisteröintivelvoite tulisi koskea myös paikallisen rajaliikenteen piiriin kuuluvia matkustajia.

Viranomaistoimien onnistumisen kannalta keskeistä olisi tietää mistä ja miten joku on tulossa alueelle, keitä nämä henkilöt ovat ja mikä on heidän intressinsä. Tämä mahdollistaisi rajaturvallisuuden kolmen kulmakiven; sujuvan rajanylitysliikenteen, rajat ylittävän rikollisen toiminnan estämisen ja ihmis- ja perusoikeuksien turvaamisen toteutumisen. Rajavalvontaa ei voida, eikä pidä länsimaisissa yhteiskunnissa rakentaa täysin pitäväksi vakuumiksi, koska laitton maahanmuutto on turvallistettu ennen kaikkea ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja uloimman kehän liiallinen tiiveys saattaisiin aiheuttaa ristiriitoja ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen kanssa. Tästä syystä kolmansien maiden kansalaisten rekisteröinti ja syvällä alueella tapahtuvien rajaturvallisuuden ylläpitoon tähtäävien toimenpiteiden merkitys korostuu. Toimivan rekisteröinnin avulla kolmansien maiden kansalaiset kyettäisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ohjaamaan oikeisiin prosesseihin; käytännössä sallimaan EU:n alueelle saapuminen, mikäli asiat ovat kunnossa, kansainvälistä suojelua tarvitsevien ohjaaminen turvapaikkaprosessiin ja rikolliseen toimintaan syyllistyneiden henkilöiden käsittely rikosprosessissa. Helpoiten toteutettavissa olisi vaihtoehto, jossa EU:n ulkorajalla rekisteröidään rajanylitystietojärjestelmään kaikki laillisesti EU:hun saapuvat kolmansien maiden kansalaiset. Lisäksi laittomasti EU:hun pyrkivät otetaan kiinni ja rekisteröidään niin ikään.

Rekisteröinnin ohella rajaturvallisuutta uhkaavaan rikolliseen toimintaan liittyvä tiedonkeruu ja kerättyjen tietomassojen analysointi muodostuu kaikilla neljällä rajaturvallisuuden kehällä keskeiseksi onnistumisen edellytykseksi. Tiedonkeruu tulee aloittaa jo laittoman maahanmuuton lähtömaissa. Laittomaan maahanmuuttoon liittyvät rikolliset, jotka järjestävät ihmisiä laittomia keinoja käyttäen EU:n alueelle tulee saada seurantaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tässä toiminnassa korostuvat kolmansiin maihin sijoitetut yhdysmiehet, joiden tehtävänä tulee olla yhteydenpito paikallisiin viranomaisiin, liikenteenharjoittajiin ja kansalaisjärjestöihin sekä laittoman maahanmuuton ehkäisyyn liittyvän tiedon hankkiminen keskushallinnon esittämien tietotarpeiden mukaisesti.

Keskushallinnon ohjaus tiedonkeruussa on tärkeää, koska sillä taataan tiedonkeruun resurssien suuntautuminen oikein, sillä kyetään tukemaan rajaturvallisuuden johtamista ja koko raja-

turvallisuuden ylläpitoon tähtäävän prosessin toimenpiteiden oikea-aikainen toteuttaminen. Saatujen kokemusten perusteella esimerkiksi laittoman maahanmuuton kohdemaan viranomaisten suorittaminen tiedonhankinnan toimenpiteiden tuloksena on saatu selvitettyä lähtömaassa toimivan rikollisjärjestön jäsenten henkilöllisyyksiä. Tämän tiedon välittäminen kolmannessa maassa toimivalle yhdysmiehelle ja häneltä edelleen eteenpäin paikallisille toimijoille ja viranomaisille avaa mahdollisuuden päästä vaikuttamaan tai kohdentamaan tiedonhankintaa rikollisiin vaikka he ovat kohdemaan kansallisen lainsäädännön ja toimivallan ulottumattomissa.

Yllä kuvatun kaltainen operatiivinen toiminta on rajaturvallisuuden kovaa ydintä toimittaessa syvällä alueella, kaikilla rajaturvallisuuden neljällä kehällä. Tiedonkeruu ja rekisteröinti asetavat vaatimuksia rajaturvallisuuden tiedonvaihdon ja EU:n yhteisten tietojärjestelmien kehittämiselle. Tavoitetilassa kaikki rajavalvontaan ja maahanmuuton hallintaan liittyvät tietojärjestelmät ovat yhteensopivia ja niiden yhteiskäyttö olisi mahdollista rajaturvallisuuden parantamiseksi. EURODAC, VIS, SIS II ja rajanylitystietojärjestelmien tietoja tulisi kyetä vertaamaan keskenään. Tällöin niistä saataisiin mitattua parempi hyöty irti rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Järjestelmien yhteiskäyttö viranomaisten välillä antaisi myös maahanmuuttoviranomaisille nykyistä enemmän mahdollisuuksia estää turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä.

Avaintekijäksi rekisteröinnin ohella nousee jäsenmaiden vastuulla oleva tehokas rajavalvonta ulkorajoilla neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti. Frontex ja muut EU:n virastot koordinoivat jäsenmaiden välistä yhteistyötä ja tukevat jäsenmaita ulkorajojen valvonnassa ja maahanmuuton hallinnassa. Ulkorajavalvontaa tulisi täydentää nykyistä kattavammalla tai ainakin paremmin kohdennetulla vapaan liikkuvuuden alueen sisällä toteutettavalla ulkomalaisvalvonnalla, jossa käytetään hyväksi ulkorajojen ylittämisen yhteydessä tehtyä biometriikkaan perustuvaa rekisteröintiä. Laittomista maahanmuuttajista tulisi erotella nopeasti kansainvälistä suojelua tarvitsevat, ja loput henkilöt olisi palautettava tilanteesta riippuen joko lähtö- tai kauttakulkumaihin.

Laittoman maahanmuuton tehokas torjuminen turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön estämisellä edistää merkittäväällä tavalla myönteistä suhtautumista pakolaisten vastaanottamiseen humanitaarisin perustein. Suojelua koskevien hakemusten käsittelyä tulisi kehittää niin, ettei pakolaisilla olisi tarvetta turvautua laittomaan maahanmuuttoon tai ihmissalakuljetukseen.

Viranomaisyhteistyön painopiste tulee suuntautua järjestelmän väärinkäytön estämiseen ja laittomaan maahanmuuttoon ja ihmiskauppaan liittyvän rikollisuuden torjuntaan. Viranomaisyhteistyön kohteina olevien henkilöiden seuranta läpi koko rajaturvallisuusmallin syvyyden viranomaisen sisällä ja eri viranomaisten välillä muodostaa kriittisen edellytyksen rajaturvallisuuden ylläpitämiselle. Toimivalla viranomaisyhteistyöllä parannetaan prosessin sujuvuutta, joka osaltaan lisää toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luottamusta viranomaisia kohtaan. Toisaalta sujuva viranomaisyhteistyö ja toimivat prosessit saattavat edesauttaa karsimaan ennakoita järjestelmän väärinkäytön halukkuutta.

EU-tason arviointijärjestelmillä tulisi lisätä jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja ennen kaikkea valvoa jäsenmaiden toiminnan tasoa. Laittoman maahanmuuton painopistealueilla sijaitsevia jäsenmaita samoin kuin suurimman rajavalvontavastuun kantavia jäsenmaita tulee tukea EU:n rahastoista ja EU:n virastojen koordinoimalla toiminnalla. Yhteiset arviointijärjestelmät tulee perustua yhdessä sovittuihin standardeihin ja standardit alittavat suoritukset tulee sanktioida, jotta jäsenmaat sitoutuvat niiden noudattamiseen. Standardit alittavien suoritusten korjaamiseen tulisi liittää tehokas seuranta. Velvollisuuksiaan laiminlyöviin jäsenmaitiin kohdistettavina sanktioina voisi toimia esimerkiksi EU-tukien maksamisen keskeyttäminen.

EU:n tulisi valmistautua varautumissuunnitelmien laatimisella tilanteisiin, joissa rajaturvallisuusjärjestelmä ei syystä tai toisesta toimi. Varautumissuunnitelman mukaisia toimenpiteitä olisi esimerkiksi mahdollisuus palauttaa sisärajavallontaa velvollisuuksiaan laiminlyövien jäsenmaiden rajoille, mikäli aikaisempina painostuskeinona käytetyt taloudelliset sanktiot eivät toimi. Sisärajavallontan palauttaminen pitäisi nähdä työkaluna, joka kuuluu neliportaiseen rajaturvallisuusmalliin. Sitä käytetään ainoastaan poikkeustilanteissa, kun normaalit työkalut eivät enää riitä. Sisärajatarkastusten palauttaminen voisi tulla kysymykseen myös tilanteissa, jossa johonkin osaan yhteistä ulkorajaa kohdistuu voimakas laittoman maahantulon paine. Tällöin alue kyettäisiin eristämään määräajaksi ja ottamaan tilanne hallintaan. Eristämisen seurauksena alueelle voitaisiin kohdistaa merkittävästi lisäresursseja vakauttamaan tilanne. Tilanteen vakauttamisen jälkeen sisärajatarkastukset voidaan poistaa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että jäsenmailta tulisi myös löytyä kyky sisärajavallontan palauttamiseen tarvittaessa tai vaihtoehtoisesti siihen voitaisiin käyttää EU:n yhteisiä rajaturvallisuuden suorituskäytöksi, kuten esimerkiksi Frontexin rajaturvallisuusreservejä. Ajatuksena tämä olisi Frontexin koordinoiman RABIT 2010 –operaation kaltainen, mutta sisältäen alueen tilapäisen eristämisen sisärajatarkastusten palauttamisen muodossa sekä integroimalla muut laittomaan maahanmuuttoon liittyvät toimijat kiinteästi toimimaan yhteisen päämäärän ja tavoitteet mukaisesti.

Viranomaistoimintaa tulee kehittää pyrkien suuntaamaan viranomaisten toimet mahdollisimman kattavasti ja samalla mahdollisimman vähän laillisten rajanylittäjien toimintaa hankaloittavasti kaikille neliportaisen rajaturvallisuusmallin kehille. Kehitystyön painopiste tulee kohdistaa erityisesti niille neliportaisen rajaturvallisuusmallin kehille, joissa ei ole viranomaisten toiminnasta johtuvan ruuhkautumisen riskiä tai sitä riskiä voidaan hyväksyä helpommin kuin rajanylityspaikoilla. Nykyaikainen tekniikka avaa tähän aivan uusia mahdollisuuksia.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Turvallistamisen syistä laittoman maahan muuton hallintaan

Käytettäessä rajaturvallisuutta työkaluna laittoman maahanmuuton hallintaan, on tärkeää ymmärtää laittoman maahanmuuton turvallistamisen taustalla olevat syyt ja poliittiset intressit hallita ilmiötä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää laittoman maahanmuuton turvallistamisen taustalla olevat syyt Euroopan unionissa, määritellä nämä syyt huomioiden rajaturvallisuus ja asemoida rajaturvallisuus osaksi laajempaa kokonaisuutta laittoman maahanmuuton hallinnassa.

Luvussa 3 tarkasteltiin laitonta maahanmuuttoa ilmiönä ja sitä, millä perusteilla se on EU:ssa turvallistettu. Tavoitteena oli löytää ja luokitella niitä tekijöitä ja syitä, joilla Euroopan unionin virallisissa asiakirjoissa laittoman maahanmuuton perustellaan olevan turvallisuusuhka. Tutkimuskysymys, johon luvussa 3 vastattiin oli: *Miten laitton maahanmuutto on EU:ssa turvallistettu?* Tähän vastausta haettiin kolmen alakysymyksen kautta; *mitkä ovat turvaamisen kohteet suhteessa laittomaan maahanmuuttoon, mikä tekee laittomasta maahanmuutosta turvallisuusuhkan ja millä keinoilla laittomalta maahanmuutolta turvaudutaan?*

Tutkimusaineiston perusteella EU:ssa nähdään, että laittomasta maahanmuutosta kohdistuu uhka EU:n yhteiskuntajärjestykselle ja EU:n alueella oleskeleville kolmansien maiden kansalaisten ihmis- ja perusoikeuksille, koska laittomaan maahanmuuttoon liittyy ihmiskauppaa, rajat ylittävää järjestäytyntä rikollisuutta ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hyväksikäyttöä. Hallitsemattoman laittoman maahanmuuton nähdään lopulta johtavan yhteiskunnan sisälle muodostuvaan toiseen ”varjoyhteiskuntaan”, jonka jäsenet ovat yhteiskunnan sääntöjen ja oikeuksien ulkopuolella. Laittoman maahanmuuton nähdään myös aiheuttavan uhkaa EU:n yhteiskuntajärjestykselle tapauksissa, joissa laittomat maahanmuuttajat jäävät kotouttamisprosessien ulkopuolelle ja sen seurauksena syrjäytyvät ja ääritapauksissa jopa radikalisoituvat.

Tutkimuksen ensimmäisen osan johtopäätöksissä todetaan, että ”*Hallittu ja laillisesti tapahtuva maahanmuutto ja siihen liittyvä kansainvälisen suojelun tarjoaminen sitä tarvitseville henkilöille nähdään EU:ssa edellytyksinä kolmansien maiden kansalaisten ihmis- ja perusoikeuksien toteutumiselle EU:n sisällä. Ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisella EU:n sisällä tarkoitetaan maahanmuuttajien integroimista osaksi yhteiskuntaa ja estämistä kolmansien*

maiden kansalaisia joutumasta järjestäytyneen rikollisuuden ja harmaan talouden uhreiksi ilman laillista statusta.”

EU:ssa laittoman maahanmuuton turvallistamisen taustalla oleva primäärisyys eli ihmis- ja perusoikeuksien turvaaminen kaikille EU:n alueella asettaa kaksi perusvaatimusta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi EU:n ulkorajoilla. Ensinnäkin EU:n ulkorajat on oltava valvottuina, jonka seurauksena viranomaisilla on tiedossa, ketä EU:n alueella oleskelee ja mikä on heidän intressinsä oleskeluun. Toinen vaatimus on havaita viimeistään ulkorajalla kansainvälistä suojelua tarvitsevat kolmansien maiden kansalaiset ja ohjata heidät turvapaikkaprosessiin.

Näiden kahden vaatimuksen perusteella voidaan yksinkertaistetusti todeta, että rajavartijan työ on valvoa rajaa ja rajanylitysliikennettä, havaita laittomuudet ja luvattomuudet sekä toisaalta taata laillisesti matkustavien henkilöiden sujuva ja turvallinen rajanylitys. Laittomaan tai luvattomaan toimintaan syyllistyvät henkilöt otetaan kiinni, tutkitaan ja ohjataan joko rikosprosessiin tai turvapaikkaprosessiin. Ne henkilöt, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa, lähtevät etenemään turvapaikkaprosessissa muiden kuin rajavalvontaa suorittavien viranomaisten toimesta. Muut laittomasti rajan ylittäneet henkilöt käsitellään lähtökohtaisesti rikosprosessissa ja lopulta he saavat prosessin lopputuotteena sanktion ja heidät pyritään palauttamaan lähtömaahansa. Jotta yllä kuvattu rajaturvallisuuden harmonia säilyisi, se edellyttää ennen kaikkea, että rikos- ja turvapaikkaprosessi toimivat moitteettomasti. Toisaalta rikos- ja turvapaikkaprosessien toimivuus ovat rajaturvallisuuden ylläpitämisen edellytyksiä, mutta toisaalta rajavalvonta tuottaa keskeistä tietoa rikos- ja turvapaikkaprosessien toimivuuden tueksi.

6.2 Rajaturvallisuuden ylläpidon edellytykset ja haasteet

Käytännössä rajaturvallisuuteen ja sen ylläpitoon sekä rikos- ja turvapaikkaprosessien toimivuuteen kohdistuu edelleen EU:n alueella merkittäviä haasteita. Keskeisin haaste on suhteet kolmansiiin maihin. Toinen keskeinen haaste on EU:n alueelle saapuvien kolmansien maiden kansalaisten luotettava ja koko EU:n laajuinen rekisteröinti. Kolmas haaste liittyy toimenpiteisiin EU:n sisällä.

Rajaturvallisuudella ja sen ylläpidolla on hyvin tiukat siteet kaikkiin näihin kolmeen haasteeseen. Näistä haasteista kaksi kolmesta on kuitenkin sellaisia, joihin rajapolitiikalla tai rajaturvallisuuden vaikutusmekanismeilla ei yksinomaan voi vaikuttaa. Suhteet kolmansiiin maihin

kuuluvat lähtökohtaisesti ulkopolitiikan vaikutuspiiriin. Toimenpiteet EU:n sisällä linkittyvät hyvin moneen politiikan alaan, ennen kaikkea maahanmuutto-, turvapaikka- ja työvoimapolitiikkaan sekä jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden järjestelyihin. Kolmansien maiden kansalaisten rekisteröinti ulkorajoilla ja tiedon välittäminen muille viranomaisille on kaikista lähimpänä rajapolitiikan ja -turvallisuuden keinoin ratkottavia asioita.

Välimeren tilannetta voidaan pitää esimerkkinä siitä, miten haasteelliseksi neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti toteutettu rajavalvonta muuttuu, mikäli yhteistyö kolmannen maan kanssa ei toimi. Rajaturvallisuuden näkökulmasta käytännössä onnistumisen edellytyksiä ei ole olemassa, mikäli laittoman maahanmuuton lähtömaassa ei ole hallintoa, jonka kanssa voidaan neuvotella laitonta maahanmuuttoa ehkäisevien toimenpiteiden toteutuksesta, puhumattakaan palautuksista.

Yhteistyön puutuessa kolmannen maan kanssa, sinänsä kattava ja toimiva rajavalvonta ei toimi halutulla tavalla estäen laitonta maahanmuuttoa. Itse asiassa rajavalvonnan vaikutus voi kääntyä laitonta maahanmuuttoa kiihdyttäväksi tekijäksi. Esimerkiksi Välimerellä laittomasti Eurooppaan yrittävät henkilöt ovat huonokuntoisista aluksista johtuen lähes poikkeuksetta hengen ja terveyden vaarassa. Näin ollen rajavartijoiden työ muuttuu valvontatyöstä meripelastukseksi. Meripelastus toimii vetovoimatekijänä uusille laittomasti Eurooppaan pyrkiville henkilöille, koska he tietävät, että merihätään jouduttuaan heidät pelastetaan ja kuljetetaan EU:n alueelle. Lähtömaan heikon turvallisuustilanteen vuoksi palauttaminen takaisin lähtömaahan ei tule kysymykseen, joten lopputuloksena Eurooppaan suuntautuu yhä suurempia kolmansista maista tulevia laittomien maahanmuuttajien virtoja. Tämän seurauksena kansainvälinen rikollisuus hyötyy tilanteesta ja negatiivinen kierre jatkaa voimistumistaan.

Yhtenä tämän tutkimuksen havainnoista voidaan pitää huomiota siitä, että neliportainen rajaturvallisuusmalli toimiakseen vaatii hyvin kehittyneet ja toimivat suhteet kolmansiin maihin. Näiden suhteiden luominen ja ylläpitäminen linkittyy hyvin läheisesti ulkopolitiikkaan.

Ilman luotettavaa ja unionin laajuista kolmansien maiden kansalaisten rekisteröintiä neliportaisen rajaturvallisuusmallin sisimmän turvallisuuskehän eli toimien sisämaassa vaikutukset jäävät vähäisiksi. Myös turvapaikka- ja rikostutkinnat vaikeutuvat merkittävästi, jos käytössä ei ole luotettavaa tietoa henkilön saapumisesta EU:n alueelle ja tietoa mahdollista aikaisemmista toimista EU:n alueella. Puutteet rekisteröinneissä aiheuttavat myös EU:n jäsenmaiden kesken epäluottamusta, joka puolestaan saattaa aiheuttaa paineita jäsenmaille valvoa ja kontrolloida ihmisten liikkuvuutta EU:n sisällä Schengenin sopimuksen vastaisesti. Jostain syystä

neliportaisen rajaturvallisuusmallin sisin kehä eli toimet sisämaassa usein virheellisesti yhdistetään Schengenin sisärajojen valvontaan. On kuitenkin kaksi täysin eri asiaa puhua sisärajoilla tehtävistä rajatarkastuksista kuin viranomaistoimenpiteistä sisämaassa.

6.3 Mitä rajaturvallisuus on ja mitä se ei ole?

Rajaturvallisuuden keinoin laittomaan maahanmuuttoon vaikuttamisen edellytys on ymmärrys rajaturvallisuuden mahdollisuuksista ja rajoitteista. On tärkeää ymmärtää, mitä rajaturvallisuus on, mitkä sen rajoitteet ovat ja mitä sen keinoin voidaan tehdä.

Ymmärryksen muodostamisessa auttaa jos lähestyminen aloitetaan uhkalähtöisesti eli laittoman maahanmuuton hallinnalle määritetään tavoiteltava loppuasetelma, eli tavoitetila, johon laitonta maahanmuuttoa ehkäisevällä ja estävällä toiminnalla tulisi päästä. Tavoitellulla loppuasetelmalla tarkoitetaan politiikan ja viranomaistoiminnan muodostamaa kokonaisuutta, jonka onnistunut yhteensovittaminen on laittoman maahanmuuton estämisen ja toisaalta maahanmuuton hallinnan edellytys. Tavoitellun loppuasetelman määrittelyssä tulee huomioida turvallisuushakaksi määritellyn ilmiön voimanlähde. Voimanlähteellä tässä tarkoitetaan syytä tai syitä, jotka aiheuttavat ja ylläpitävät laitonta maahanmuuttoa. Loogisen päättelyn perusteella voidaan ymmärtää, että onnistunut toiminta edellyttää kykyä vaikuttaa toiminnan kohteena olevan ilmiön voimanlähteeseen.

Laittoman maahanmuuton voimanlähteenä voi olla esimerkiksi lähtömaan heikosta turvallisuustilanteesta ja köyhyydestä johtuva halu jättää kotimaa. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että rajaturvallisuuden keinoin ei päästä vaikuttamaan yllä mainittuun voimanlähteeseen. Johtopäätöksenä tästä voidaan pitää ymmärrystä siitä, että laittoman maahanmuuton hallinta ei ole yksinomaan rajaturvallisuuden kysymys ja, että laittomaan maahanmuuttoon liittyvien haasteiden ratkomiseen tarvitaan muitakin kuin rajaturvallisuuden keinoja. Laittoman maahanmuuton hallintaan liittyvä kokonaisratkaisu muodostuu rajaturvallisuuden ohella erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinoin tapahtuvasta vaikuttamisesta laittoman maahanmuuton lähtömaihin ja toisaalta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan sekä työvoimapoliittisin keinoin vaikuttamisesta ennen kaikkea laittoman maahanmuuton kohde- maissa. Edellytykset rajaturvallisuuden operatiivisille toimenpiteille luodaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kehitysyhteistyön keinoin. Rajaturvallisuudella on oma paikkansa ja tehtävänsä tässä moniulotteisessa toimintaympäristössä.

Kun tämä viitekehys on ymmärretty, voidaan laittoman maahanmuuton voimanlähteeksi rajaturvallisuuden näkökulmasta määritellä myös esimerkiksi kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus eli toiminta, joka edesauttaa ja lisää laitonta maahanmuuttoa EU:n alueelle. Tällaisen voimanlähteen määrittäminen ja siihen vaikuttaminen ei sinänsä poista laittoman maahanmuuton taustalla olevia syitä, mutta voi tehokkaasti estää ilmiön toimintamahdollisuudet. Ennen kaikkea rajaturvallisuuden näkökulmasta on kyettävä määrittelemään voimanlähde, johon käytössä olevalla mandaatilla, resursseilla ja keinoilla voidaan vaikuttaa. Rajaturvallisuuden ylläpitoon tähtäävien toimenpiteiden kannalta on ratkaisevan tärkeää, että laittomaan maahanmuuttoon vaikuttaessa rajaturvallisuuden keinoin osataan määrittää voimanlähde suhteutettuna rajaturvallisuuden käytössä oleviin keinoihin niin, että voimanlähteeseen päästään todellisuudessa vaikuttamaan. Kun rajaturvallisuudella halutaan vaikuttaa laittomaan maahanmuuttoon, voidaan perustellusti määrittää voimanlähteeksi kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus.

Suuremmassa mittakaavassa EU:n poliittinen tavoite eli loppuasetelma laittoman maahanmuuton hallinnan osalta voisi olla esimerkiksi: *Laiton maahanmuutto EU:n alueelle on kyetty estämään vaikuttamalla globaalisti kolmansien maiden yhteiskuntarakenteisiin ja turvallisuusympäristöön siten, että kolmansien maiden kansalaisilla ei ole tarvetta yrittää laittomia keinoja käyttäen päästä EU:n alueelle. Laillinen ja hallittu maahanmuutto on mahdollista kolmansien maiden kansalaisille EU:n alueelle. Kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt kyetään käsittelemään viivytyksettä ja tarvitsijoita kyetään auttamaan.*

EU:n poliittisia tavoitteita mukaillen rajaturvallisuuden kannalta osatavoite eli loppuasetelma laittoman maahanmuuton hallinnassa voisi olla esimerkiksi: *Rajaturvallisuuden keinoin on kyetty tuottamaan tieto EU:n sisällä oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista ja heidän oleskelunsa intresseistä. Tämä tieto kyetään välittämään sisäinen turvallisuuden viranomaisien käyttöön. Rikollinen, rajat ylittävä toiminta on havaittu ja siihen syyllistyneet henkilöt on ohjattu rikosprosessin mukaisesti toimenpiteisiin. Järjestäytyneellä kansainvälisellä rikollisuudella ei ole toimintaedellytyksiä EU:n ulkorajojen yli. Laillinen rajanylitysliikenne kolmansiin maihin sujuu ja se on rajanylittäjien kannalta turvallista. Kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt on havaittu ja tunnistettu, ja heidät on kyetty ohjaamaan turvapaikkaprosessiin.*

Ymmärrys rajaturvallisuuden mahdollisuuksista ja rajoitteista yhdistettynä poliittiseen tavoiteltavaan loppuasetelmaan asettaa rajaturvallisuuden laajempaan viitekehykseen osaksi muita politiikan aloja. Rajaturvallisuuden operatiivisen toiminnan kannalta poliittisten rajapintojen

ja reunaehtojen määrittelyn jälkeen, voidaan suunnitella ja toteuttaa operatiivinen toiminta niin, että se ensinnäkin toimii sille asetetun tavoitteen mukaisesti ja toiseksi, että se liittyy sujuvasti muihin viranomaistoimintoihin ja prosesseihin.

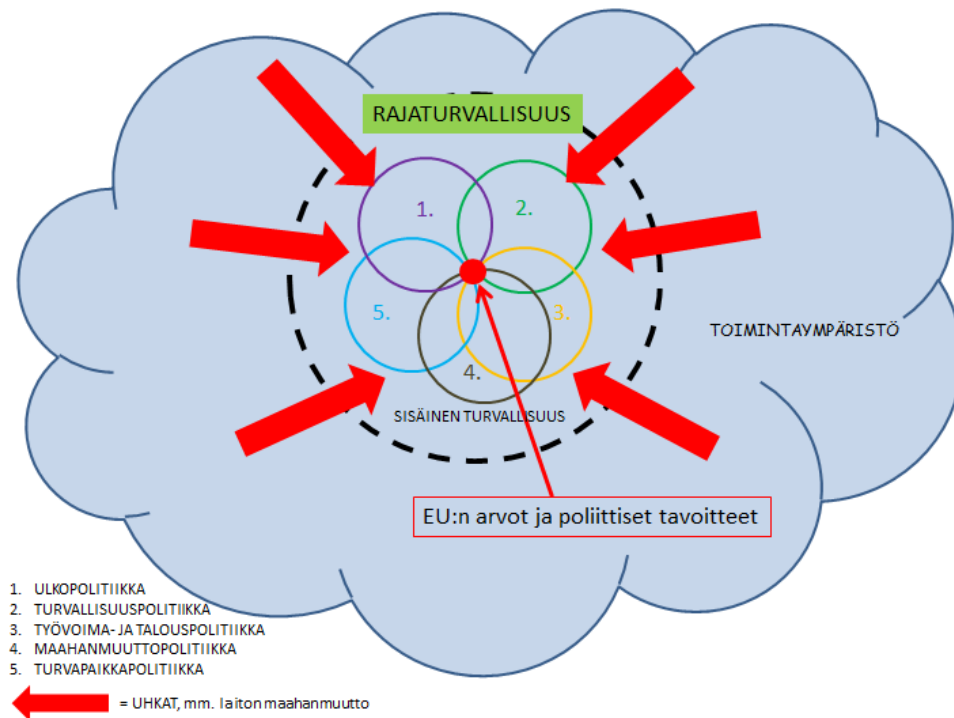
Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole ollut selvärajaisesti määrittellä rajaturvallisuuden poliittisia rajapintoja esimerkiksi ulko- ja maahanmuuttopolitiikan tai kehitysavun kanssa. Tarkoituksena oli enemmänkin löytää yhtymäkohtia muihin politiikan aloihin, jotta ymmärretään mitä rajaturvallisuuden ylläpito vaatii muilta ympärillä olevilta toimijoilta. Vastaavasti ymmärrys siitä, mitä lisäarvoa rajaturvallisuuden ylläpito kykenee tuottamaan laittoman maahanmuuton hallintaan auttaa ymmärtämään kokonaisuutta ja eri politiikan alojen välisiä vuorovaikutussuhteita.

Tästä syystä yhtenä tämän tutkimuksen johtopäätöksenä on maahanmuuton hallintaan liittyvien eri politiikan alojen ja niistä jalkautuvien käytännön toimenpiteiden yhteensovittamisen merkityksen korostuminen. Tämän tutkimuksen aikana havaittiin jäsenmaiden poliittisten intressien erilaisuus ja siitä aiheutuvat kitkatekijät yhteisen strategisen tavoitteen määrittelemiselle ja yhteiselle päätöksenteolle. Nämä haasteet yhteisen näkemyksen löytämisessä ja siihen sitoutumisesta heijastuvat haasteina myös rajaturvallisuuden ylläpitämiselle ja laittoman maahanmuuton hallitsemiseen.

Poliittisella tasolla EU:ssa rajaturvallisuuteen liittyvien haasteiden myöntäminen voi olla joskus haasteellista, koska se tarkoittaisi samalla myöntämistä, että EU:n rajaturvallisuuden ylläpitoon luodut mekanismit eivät ole kaikilta osin toimivia. Teknisesti ratkaisuja olisi olemassa, mutta jäsenmaiden eriävät poliittiset näkemykset asettavat rajoitteita ratkaisujen täytäntöönpanoon. Poliittisista syistä johtuen ei myöskään haluta syyttää voimakkaasti jäsenvaltioita niiden velvollisuuksien laiminlyönneistä, koska se aiheuttaisi kitkaa muuhun yhteiseen päätöksentekoon. Primäärisyyt, jotka aiheuttavat haasteita EU:n rajaturvallisuudelle ja vaikeuttavat neliportaisen rajaturvallisuusmallin kehittämistä löytyvät EU:n taloudellista ja sosiaalisesta eriarvoisuudesta jäsenvaltioiden kesken.

Rajaturvallisuus on nyt ja tulevaisuudessa yhtenä tärkeänä osana ulko-, turvallisuus-, maahanmuutto-, työvoima- ja talous- sekä turvapaikkapolitiikan muodostamassa viitekehyksessä rakentamassa ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa, vapaata, oikeusvaltion periaatteita noudattavaa, kansanvaltaista, tasa-arvoista ja turvallista Euroopan unionia ja Suomea osana sitä. Alla olevassa kuvassa (kuva 6) on mallinnettu visuaalisesti eri politiikan alojen suhdetta

EU:n arvoihin ja poliittisiin tavoitteisiin sekä rajaturvallisuuden sijoittumista tähän viitekehykseen.



KUVA 6. Rajaturvallisuuden sijoittuminen eri politiikan alojen viitekehykseen

Viranomaistoiminnan kohdentaminen rikollisiin ei kuitenkaan poista laittoman maahanmuuton taustalla olevia perussyitä ja niin kutsuttuja työntäviä tekijöitä, joista keskeisimpinä mainittakoon köyhyys, työttömyys ja heikko turvallisuustilanne lähtömaassa. Pyrittäessä hallitsemaan laitonta maahanmuuttoa, tulisi pystyä puuttumaan sen syihin ja voimanlähteisiin. Puuttuminen toisen suvereenin valtion sisäisiin asioihin ei ole länsimaisen ajattelutavan mukaan mahdollista, muuten kuin diplomatian ja ulkopoliittikan keinoin. Rajanveto rajaturvallisuuden puitteissa tehtäviin toimiin kolmansissa maissa ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan viitekehyksessä tehtävään vaikuttamiseen, kehitysapuun ja jopa kriisinhallintaan ei ole yksiselitteistä. Erityisesti rajaturvallisuuden ihmis- ja perusoikeuskysymysten osalta lähtömaissa valitseviin työntäviin tekijöihin vaikuttaminen voidaan nähdä kuuluvaksi sekä rajaturvallisuuden piiriin että osaksi ulkopoliittikkaa. Toisaalta voidaan kysyä, tarvitseeko tarkkaa rajausta edes tehdä? Rajauksen tarpeellisuus nousee esille, kun keskusteluun nostetaan eri viranomaisten toimivalta ja resurssit.

Keskeistä on kuitenkin ymmärtää tämä kiinteä kytkös ja huomioida se poliittisella tasolla resurssien suunnittelussa ja eri viranomaisten tehtävän asettelussa. Talous- ja työvoimapolitiikan sekä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittäminen tarkoittaa, että EU kykenee

paremmin vaalimaan perusarvojaan, takaamaan taloudellisen kehityksen ja sisäisen ja ulkoisen turvallisuutensa. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että rajaturvallisuuden toimintaedellytykset luodaan suurelta osin EU:n ja sen jäsenvaltioiden työvoima-, maahanmuutto-, turvapaikka- ja ulkopolitiikassa.

Rajaturvallisuudella on tässä kokonaisuudessa tärkeä, muttei ratkaiseva merkitys. Rajaturvallisuusviranomaisten näkökulmasta on tärkeää samanaikaisesti kehittää rajaturvallisuuden operatiivisia työkaluja ja vaikuttaa asioihin poliittisella tasolla, jotta taataan toimintaedellytykset operatiivisten työkalujen käytölle. Rajaturvallisuudella on laittoman maahanmuuton hallinnassa kaksi keskeistä roolia. Rajaturvallisuuden keinoin dokumentoidaan EU:n alueelle saapuvat henkilöt ja mahdollistetaan tämän tiedon käytettävyys sisäisen turvallisuuden viranomaisten toiminnassa. Toisaalta rajaturvallisuutta voidaan pitää työkaluna vaikuttaa rajat ylittävään rikollisuuteen.

7. POHDINTA

7.1 Tutkimuksen tulokset

Tutkimustyön rakentuminen kahdesta osasta, joista ensimmäisessä tutkittiin laittoman maahanmuuton turvallistamista ja toisessa rajaturvallisuuden työkalun eli neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuutta, muodosti loogisesti rakenteen, jolla päästiin syventymään tutkimusongelmaan. Tutkimusongelmana oli: *Mikä on rajaturvallisuuden rooli laittoman maahanmuuton hallinnassa Euroopan unionissa?*

Laiton maahanmuutto ilmiönä on tämän tutkimuksen aikana saatujen havaintojen valossa hyvin erityinen turvallisuusuhka. Laittomaan maahanmuuttoon ei ensinnäkään voida reagoida perinteisen ajatusmallin mukaisesti pelkästään turvallisuuspalveluiden toiminnalla. Laittoman maahanmuuton syyt ja seuraukset ovat erittäin moninaisia ja tästä syystä uhkaan vastaamiseksi tarvitaan erittäin moniulotteisia toimenpiteitä. Tässä tutkimuksessa laitonta maahanmuuttoa tarkasteltiin EU:n viitekehyksessä. EU viitekehyksenä tuo perinteistä kansallisvaltioajattelua laajemmat ja samalla monimutkaisemmat syy-seuraussuhteet laittoman maahanmuuton hallinnalle.

Laittomalla maahanmuutolla on primääristi negatiivisia vaikutuksia EU:n yhteiskuntajärjestykselle rajat ylittävän kansainvälisen rikollisuuden objektina sekä siirtolaisten ihmis- ja perusoikeuksiin kohdistuvien haasteisiin vastaamisessa. Sekundäärisesti laitton maahanmuutto aiheuttaa EU:lle huomattavasti laajemmat haasteet. Merkittävimpänä lienee EU:n sisäisen turvallisuuden ja vapaan liikkuvuuden turvaaminen sekä maahanmuuttotaustaisten henkilöiden syrjäytymisen estäminen EU:n sisällä. Epäonnistuminen esimerkiksi EU:n ulkorajojen rajavalvonnassa voi heijastua myös EU:n ideologisiin tavoitteisiin, kuten EU:n kansalaisten Schengenin sisäiseen vapaaseen liikkuvuuteen. Myös jäsenmaiden yhteisten tavoitteiden puuttuminen ulko-, maahanmuutto- ja talouspolitiikasta voi kärjistyä laittoman maahanmuuton hallitsemiseen liittyvien mekanismien ja keinojen kautta. Esimerkkinä vaikka Kreikkaan ja Italiaan vuosittain saapuva laitton työvoima, jolla on merkitystä näiden maiden maatalouden tuotteiden kilpailukyvyn kannalta. Todellinen puuttuminen laittomaan maahanmuuttoon vaatisi puuttumista valtioiden muun muassa työvoimapolitiikkaan ja sillä olisi ainakin lyhyellä aikavälillä negatiivinen vaikutus näiden maiden talouteen.

Tässä tutkimuksessa löydettyjä laittoman maahanmuuton turvallistamisen perusteluja voidaan sinänsä pitää selvinä, mutta kritiikkiä voidaan kohdistaa siihen kuinka hyvin EU:n asiakirjoissa mainitut tekijät kuvaavat todellisuudessa EU:n jäsenmaiden yksimielisyyttä ja sitoutumishalua laittoman maahanmuuton hallitsemiseksi. Poliitiikan luonteeseen kuuluu tehdä kompromisseja joissakin asioissa, jotta voidaan saavuttaa jossain toisessa asiassa omasta näkökulmasta myönteinen yhteinen ratkaisu.

Tämän tutkimuksen aikana on vääjäämättä noussut esiin kysymys laittoman maahanmuuton hallinnan tärkeydestä EU:n politiikkojen prioriteettilistoilla. Onko niin, että laittomaan maahanmuuttoon liittyvät asiat on EU:ssa pyritty sivuuttamaan näennäisellä konsensuksella, jottei jouduta tilanteeseen, jossa prioriteettilistalla tärkeämpien asioiden eteneminen vaarantuisi? EU:n poliitikkojen näkökulmasta esimerkiksi Frontex on ollut erinomainen väline, jota on käytetty ”laastarina” EU:n vuotavilla ulkorajoilla. Frontexin rahoituksen lisääminen on luonut julkisuuteen imagoa, että EU:n poliitikot näkevät laittoman maahanmuuton vastaiset toimet tärkeinä. Todellisuudessa vastuu on haluttu siirtää rajavalvonnasta vastaavalle instituutiolle ja viranomaisille sen sijaan, että puututtaisiin todellisiin syihin. Frontexin ansiokkaasta toiminnasta huolimatta EU:n alueelle saapuvien siirtolaisten määrä jatkaa vuosi toisensa jälkeen kasvamista. Vuoden 2014 havaittuja luvattomia rajanylityksiä kuvaavat luvut olivat ennätyskorkeat, samoin laittomasti EU:n sisältä havaittujen kolmansien maiden kansalaisten määrää kuvaavat luvut. Vuonna 2015 laittoman maahanmuuton lisääntyvä trendi näyttää voimistuvan entisestään.

Vuoden 2015 ensimmäisen puoliskon aikana julkisuudessa on käyty paljon keskustelua Välimeren yli suuntautuvasta jatkuvasti kasvavasta siirtolaisvirrasta ja erityisesti keinoista, joilla siihen EU voisi vastata. Radikaaleimmat esitykset ovat ehdottaneet jopa sotilaallisen voiman käyttöä ihmissalakuuljettajien aluksien upottamiseksi lähtösatamiin. Samaan aikaan useissa EU:n jäsenvaltioissa keskustelu laittomasta maahanmuutosta seuraavien yhteiskunnallisten ongelmien kasvamisesta voimistuu. Tätä kiihtyvää siirtolaisvirtaa ja siihen liittyvää keskustelua voidaan pitää merkinä siitä, että EU ei voi loputtomasti lakaista laittomaan maahanmuuttoon liittyviä vaikeita asioita maton alle ja hoitaa jatkuvasti lisääntyvää siirtolaisvirtaa EU:n sisälle pelkästään laastarilla nimeltä rajaturvallisuus. Rajaturvallisuuden keinoin kyetään kyllä, mikäli halutaan, estämään rikollisjärjestöjen toiminta, mutta siirtolaisvirtoja pelkästään rajaturvallisuuden keinoin ei kyetä pysäyttämään.

Vaikka poliittisella tasolla saattaa olla käytännön haasteita puuttua laittoman maahanmuuton perimmäisiin syihin, niin siitä huolimatta voidaan ajatella, että EU:n viralliset asiakirjat kui-

tenkin kuvastavat vähintään vahvaa tahtotilaa. Tämän tahtotilan täyttyminen sisältää tosin monta haastetta. Näiden haasteiden ymmärtäminen ja tiedostaminen tulee olla mielessä, mutta niiden ei voi viranomaistoiminnassa antaa vaikuttaa lakisäätteisten tehtävien suorittamiseen. Tässä tutkimuksessa tarkastelu on suuntautunut nimenomaan rajaturvallisuuden alalle ja siihen, kuinka rajaturvallisuus ja neliportainen rajaturvallisuusmalli toimivat omalla sektorillaan osana isompaa kokonaisuutta laittoman maahanmuuton hallinnassa.

Laittoman maahanmuuton turvallistamisen taustalla olevien syiden selvittäminen muodostui jälkikäteen ajateltuna kriittiseksi vaiheeksi, jotta ylipäätään rajaturvallisuuden työkalun käytettävyyttä kyettiin arvioimaan. Jos ilmiön, johon halutaan vaikuttaa, olemusta ei ole selvitetty huolellisesti ja määritelty, ei voida luotettavasti arvioida myöskään työkalun toimivuutta. Laittoman maahanmuuton turvallistamisen syyt muodostavat tässä tutkimuksessa rajaturvallisuudelle syyn sen olemassa oloon ja antavat rajaturvallisuudelle poliittisen mandaatin puuttua ihmisten perustuslaillisiin oikeuksiin.

Neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuutta tutkittaessa esiin nousi lukuisia haasteita, joista osa oli teknisiä, operatiiviseen työhön suoraan sidoksissa olevia. Osa haasteista muodosti kompleksisen ja vaikutuksiltaan poliittisen kokonaisuuden. Juuri poliittinen ulottuvuus nousi tässä tutkimuksessa kaikista tärkeimmäksi, koska se lopulta määrittelee rajaturvallisuuden aseoitumisen ja roolin laittoman maahanmuuton hallinnassa EU:ssa. Poliittiset ulottuvuudet myös asettavat reunaehdot operatiiviselle toiminnalle ja joko mahdollistavat tai rajoittavat joidenkin teknisten asioiden tai keinojen käyttöä viranomaistoiminnassa.

Tässä tutkimuksessa on kuvattu jatkumo EU:n perusarvoista johdettuihin laittoman maahanmuuton turvallistamisen syihin, siitä edelleen rajaturvallisuuden käsitteen määrittelyn kautta rajaturvallisuuden työkalun toimivuuden arviointiin ja päätyen lopulta määrittelemään rajaturvallisuuden rooli laittoman maahanmuuton hallinnassa. Tämän kokonaisuuden ymmärtäminen on edellytys, että kykenee ymmärtämään ja vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon rajaturvallisuuden toimintamahdollisuuksia edesauttavasti.

Useissa aikaisemmissa tutkimuksissa on laittoman maahanmuuton hallintaan kohdistuvia viranomaistoimia arvosteltu siitä, että ne estävät kolmansien maiden kansalaisten ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista. Tässä tutkimuksessa lähdeaineistoa on tulkittu niin, että muutto-
liikkeiden hallinta on edellytys myös kolmansien maiden kansalaisten ihmis- ja perusoikeuksien toteutumiselle EU:n sisällä. Mikäli EU:n alueelle suuntautuisi hallitsemattoman muuttoliike, se tarkoittaisi rikollisuuden, harmaan työvoiman käytön, ihmiskaupan, sosiaalisen eriarvoistumi-

sen ja radikalisoitumisen lisääntymistä ja johtaisi pitkällä aikavälillä yhteiskuntarakenteiden murtumiseen ja anarkiaan. Tämän tutkimuksen näkökulmaa voidaan pitää laajempänä, kuin pelkää rajavalvonnasta vastaavien viranomaisten ihmis- ja perusoikeuksien rajoittamisen arvostelevaa näkökulmaa. Siirtolaisten ihmis- ja perusoikeuksiin liittyvät haasteet tuskin ratkeaisivat sillä, että rajat EU:n alueelle avattaisiin vapaalle liikkuvuudelle. Kontrollioimattomuus johtaisi ongelmiin EU:n sisällä esimerkiksi sosiaaliturvan romahtamisen, laittomien työmarkkinoiden räjähdysmäisen kasvun, eriarvoistumisen kasvun, sopeutumisen sekä kanta-väestön kanssa erilaisten arvojen ja tapojen yhteensovittamiseen liittyvien haasteiden kautta. Näiden haasteiden seurauksena rikollisuuden kasvu olisi todennäköistä ja se alkaisi ruokkia entisestään negatiiviseksi kääntynyttä yhteiskunnan vakautta.

Tämän tutkimuksen luvussa 4 esitetystä määritelmässä rajaturvallisuudelle korostuvat kaikilla osa-alueilla kontrolli. Kyse on itse asiassa kontrolloidusta tasapainosta kolmen kulmakiven (*rajat ylittävää rikollisuutta estävä viranomaistoiminta, sujuva rajanylitysliikenne sekä ihmis- ja perusoikeudet*) välillä. Kulmakivien painoarvo vaihtelee vallitsevien ulko- ja sisäpoliittisten poliittisten intressien mukaan. EU:ssa viime vuosina ihmis- ja perusoikeudet ovat saaneet lisää painoarvoa ja vastaavasti rajat ylittävää rikollisuutta estävä viranomaistoiminta on jäänyt pienempään merkitykseen esimerkiksi keskustelussa kaikkien kolmansien maiden kansalaisten rekisteröintivelvoitteesta Schengen alueen sisällä.

Tutkimusta voidaan pitää ainakin osittain luonteeltaan kriittisenä turvallisuustutkimuksena, koska käytetty teoreettinen lähestymistapa on osin ristiriidassa perinteisen realistista sotilaallisen uhkan ja voimankäytön sekä valtiokeskeisyyden turvallisuusnäkökulman kanssa. Kriittisen turvallisuustutkimuksen yleisinä lähtökohtina voidaan pitää turvallisuuden luonteen kyseenalaistamista, uhkakuvien merkityksien ja tarkoitusperien problematisointia. Ilmiötä turvallisettaessa on pidettävä mielessä, että keskeistä on mihin uhkaan ilmiötä verrataan. Tässä tutkimuksessa turvallisuuden luonnetta on tulkittu perinteistä ajattelutapaa moniulotteisimmin. Tämän tutkimuksen viitekehyksessä laittoman maahanmuuton aiheuttama uhka nähdään kohdistuvan valtiokeskeisyyden ja yhteiskuntajärjestyksen ohella myös laittoman maahanmuuton subjektiin eli laittomaan maahanmuuttajaan hänen ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen osalta.

7.2 Tutkimuksen toteutus, teoriat ja menetelmät

Tutkimusaineistoa käsiteltiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin käyttäen laittoman maahanmuuton turvallistamiseen liittyen teoreettisena viitekehyksenä turvallisuuden kolmea diskurssiulottuvuutta. Diskurssiulottuvuuksissa noudatettiin Limnéllin tapaa jaotella turvallisuus kohteen, uhkan ja keinojen diskurssiin. Limnéllin väitöskirjassaan esittämä Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoriaa tarkentava tulkinta valittiin ja sitä käytettiin soveltaen, koska sitä voidaan pitää modernia turvallisuusajattelua edustavana ja EU kontekstiin hyvin sopivana. Limnéll on esittänyt selkeästi ja helposti ymmärrettävästi Euroopan unionin toimintaan sovellettavan mallin, jolla laittoman maahanmuuton turvallistaminen on esitettävissä. Se on johdettu paljon käytetystä Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuusteoriasta, mutta on yksinkertaisempi ja toimivampi tämän tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä kuin perinteinen näkemys turvallistamisesta.

Tässä tutkimuksessa käytetty teoreettinen lähestymistapa ei ole varsinaisesti ristiriidassa esimerkiksi Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteorian kanssa, koska laittoman maahanmuuton osalta ilmiöllä on vaikutuksia poliittiselle, taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle sektorille Kööpenhaminan koulukunnan sektoriajattelun mukaisesti. Laittoman maahanmuuton turvallistamisen syiden selvittäminen Limnéll kolmen turvallisuuden diskurssiulottuvuuden kautta havaittiin toimivaksi teoreettiseksi viitekehykseksi, koska EU:n asiakirjoista turvallistamisen perusteina olevat kohteet, uhka ja keinot ovat mainittu eri lähteissä ja näitä vertailemalla ja yhdistelemällä kyettiin analysoimaan EU:n toimintaa ideologiasta ja perusarvoista alkaen, strategisten linjausten kautta käytännön toimintaan. Mikäli tutkimuksessa olisi havaittu merkittäviä ristiriitaisuuksia esimerkiksi EU:n perusarvojen, joita turvallistamisen kohteet edustavat ja käytännön keinojen, kuten esimerkiksi Frontexin toiminnan välillä, voitaisiin perustellusti kyseenalaistaa laittoman maahanmuuton turvallistaminen. Tämän tutkimuksen havaintojen perusteella tällaisia ristiriitaisuuksia ei löytynyt.

Käytettyä teoriaa voidaan kritisoida siitä, että turvallistamisteoria on ainakin perinteisesti ollut valtiokeskeistä. Tässä tutkimuksessa turvallistajana on pidetty Euroopan unionia, eikä yksittäisiä valtioita. Tämä tarkoittaa EU:n ymmärtämistä teorian alkuperäistä olemusta laajempaan niin, että EU:n voidaan ajatella edustavan valtiota turvallistajana. Turvallistamisteorioita ylipäätään voidaan asettaa arvostelulle alttiiksi sen osalta, että kuinka hyvin turvallistaminen on mitattavissa. Ei ole olemassa mittaristoa, jolla voitaisiin vertailla uhkia toisiinsa ja näin ollen määrittää uhkien merkitys ja keskinäinen hierarkia. Uhkien ja niihin liittyvien arvojen keski-

näisellä arvottamisella voidaan katsoa olevan kuitenkin merkitystä erityisesti niihin toimenpiteisiin, joilla uhkiin pyritään vastaamaan.

Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysillä analysoitiin kirjoitettua kommunikaatiota. Kerätty tutkimusaineisto tiivistettiin ja jaettiin laittoman maahanmuuton turvallistamista koskevassa tutkimuksen osassa turvallistamisen kohteiden, uhkien ja keinojen kesken. Osa tutkimusaineistosta sopi useampaan kuin yhteen turvallistamisen diskurssiulottuvuuteen. Johtopäätöksissä turvallistamisen primäärisyy ja sekundääriset syyt löytyivät analysoimalla kolmen turvallisuuden diskurssiulottuvuuden alle sijoitettuja havaintoja, niiden merkityksiä, seurauksia ja yhteyksiä. Teoriaohjaava sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä soveltui hyvin laittoman maahanmuuton turvallistamisen syiden selvittämiseen ja analysointiin.

Luvussa 4 sisällönanalyysin avulla analysoitiin niin ikään kirjoitettua kommunikaatiota. Tutkimusaineistona ollutta rajaturvallisuutta ja neliportaista rajaturvallisuusmallia koskevaa kirjoitettua ja tutkittua tietoa koottiin mahdollisimman laaja-alaisesti ja siitä tiivistettiin tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeisin sisältö. Esitettyjen käsitteiden määrittelyssä pyrittiin luomaan moniulotteinen ja persoonallinen määritelmä ennen kaikkea rajaturvallisuudesta. Neliportainen rajaturvallisuusmalli sen sijaan oli valmiiksi melko tarkkarajaisesti määritelty, eikä sen uudelleen määrittelylle ollut tarvetta.

Luvussa 5 sisällönanalyysia sovellettiin neliportaisen rajaturvallisuusmallin käyttöä ja toimivuutta koskevan tutkimusaineiston analysoinnissa. Tutkimusaineisto jaoteltiin ensinnäkin neljälle turvallisuuskehälle sekä tämän lisäksi jokaisen turvallisuuskehän osalta vielä SWOT –analyysin mukaisesti vahvuuksiin, heikkouksiin, mahdollisuuksiin ja uhkiin. Tutkimusaineiston analysoinnin logiikka oli induktiivinen eli aineistolähtöinen. Tässä luvussa teoreettisen viitekehäksen merkitys oli vähäisempi kuin esimerkiksi luvussa 3. Teoreettisen viitekehäksen muodosti luvussa 4 esitetty rajaturvallisuuden määritelmä. Käytännössä teoreettinen viitekehäys näkyi luvussa 5 jatkuvana pohdintana neliportaisen rajaturvallisuusmallin käytettävyydestä vastaamaan laittoman maahanmuuton muodostamaan turvallisuusuhkaan.

Luvussa 6 sisällönanalyysia sovellettiin niin, että aikaisemmissa luvuissa hajanaisesta aineistosta luodusta yhtenäisestä informaatiosta ja havainnoista muodostettiin johtopäätökset, joilla vastattiin tutkimusongelmaan. Luvussa 6 pohdittiin ennen kaikkea, mitkä laittoman maahanmuuton hallintaan vaikuttavat toimenpiteet kuuluvat rajaturvallisuuden piiriin ja mitkä jäävät sen ulkopuolelle. Johtopäätöksissä pyrittiin myös käsittelemään laittoman maahanmuuton

hallintaa pelkkää rajaturvallisuuden näkökulmaa laajemmin, koska ainoastaan sen kautta oli mahdollista arvioida rajaturvallisuuden jäsentymistä osaksi laajempaa kokonaisuutta.

Lopuksi vielä luvussa 7.1 pohditaan tutkimuksen tuloksia ja arvioidaan tulosten taustalla olevia syitä ja vaikuttimia.

Laadullinen sisällönanalyysi soveltui hyvin tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmäksi, koska se mahdollisti dokumenttien systemaattisen ja objektiivisen analysoinnin. Sisällönanalyysia tässä tutkimuksessa käytettiin monipuolisesti ja sitä jouduttiin myös soveltamaan, koska tutkimukseen kuului erilaisia osia. Monipuolinen käyttö ilmeni esimerkiksi erilaisten analysoinnin logiikkojen käyttönä luvusta ja tutkimuskohteesta riippuen. Kokonaisuutena tässä tutkimuksessa sisällönanalyysin avulla kyettiin tuottamaan kuvaus ja johtopäätökset tutkittavasta ilmiöstä tiivistetyssä muodossa.

Ajoittain haasteellista tutkimuksen teossa oli muodostaa laittoman maahanmuuton turvallistamisen syiden selvittämiseen soveltuva teoriapohja sekä soveltaa ja käyttää monipuolisesti sisällönanalyysia tutkimuksen eri osissa.

7.3 Tutkimusaineisto ja validiteetti

Sisällönanalyysia tutkimusmenetelmänä on kritisoitu siitä, että se ei välttämättä kykene tuottamaan objektiivisia ja puhtaita havaintoja, koska käytetyt käsitteet, tutkimusasetelma ja menetelmät ovat tutkijan asettamia ja vaikuttavat aina tuloksiin. Kritiikki on osittain validia, koska tutkimusasetelmaa luodessa valitulla teorialla ja tutkimusaineistolla on pakostakin ollut vaikutusta lopputulokseen. Tässä tutkimuksessa tähän kritiikkiin pyrittiin vastaamaan riittävän kattavalla tutkimusaineistolla, tärkeimpien käsitteiden ja määritelmien syvällisellä analysoinnilla ja vahvaan artikulaatioon perustuvalla määrittelyllä, jossa käsitteiden merkitys määritetään tämän tutkimuksen viitekehysessä. Kokonaisuutena tavoitteena tässä tutkimuksessa oli määrittellä rajaukset, avata käytetyt käsitteet ja teoria, jotta lukija ymmärtää missä kontekstissa tulokset ovat sovellettavissa.

Tutkimusaineiston valintaan vaikutti oletus, jonka mukaan tutkimusaineistona käytetyt asiakirjat vaikuttavat paitsi suoraan EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimintaan, niin myös välillisesti EU maiden kansalaisiin ja heidän näkemyksiinsä turvallisuudesta ja turvallisuusuhkista. Tutkimuksen lähdeaineisto on edustaa pääosin EU:n politiikkaa, eikä sitä ole pyritty kyseenalais-

tamaan vertaamalla sitä esimerkiksi kolmansien maiden, kansalaisjärjestöjen tai muiden eriävää poliittista näkemystä edustavien tahojen aineistoihin. Tutkimusaineiston poliittinen sävy teki siitä osin epämääräistä ja monitulkintaista. Tässä tutkimuksessa se näkyi erityisesti laittoman maahanmuuton turvallistamisen syiden määrittelyssä sekä EU:n asiakirjoissa rajaturvallisuuden toimivuuden arvioinneissa.

Tutkimuksessa on huomioitu myös virkamiesten näkemyksiä ja muita asiantuntijalähteitä, erityisesti neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuuden arvioinnissa. Tällä tutkimusaineistolla pyrittiin syventämään tarkastelua politiikan vaikutuksen ulkopuolelle ja päästä käsiksi enemmän operatiivisen tason tietoon, käytännön kokemuksiin ja omakohtaisiin havaintoihin, joissa politiikan vaikutus on selvästi vähäisempi kuin EU:n virallisissa raporteissa ja asiakirjoissa.

Tutkimus ei huomioi yksittäisten EU:n jäsenmaiden kansalaisten tai jäsenmaiden eroavien näkemysten vaikutusta laittomaan maahanmuuttoon ja sen turvallistamisen syihin. Tätä kritiikkiä voidaan pitää perusteltuna, koska tutkimuksessa käytetyn Kööpenhaminan koulukunnan turvallistusteorian ja erityisesti Linnéllin turvallistamisen diskurssiulottuvuuksia käsittelevän tulkinnan mukaan turvallistaminen ei voi tapahtua ilman kansalaisten yleisen mielipiteen hyväksyntää. Tässä tutkimuksessa on lähdetty siitä olettamasta, että EU:n toiminta edustaa sen kansalaisten yleistä mielipidettä, koska EU:n toiminta perustuu demokratiaan. Demokratiassa jäsenvaltioiden edustajat on valittu kansallisiin elimiin vaaleilla ja sitä kautta käyttävät sekundäärisesti kansalaisten valtaa EU:n toimielimissä. Lisäksi EU:n parlamentin edustajat on valittu suoraan jäsenvaltioiden kansalaisten toimesta.

Validiteettia tutkimukselle olisi tuonut, jos tutkimusaineistona olisi EU:n virallisten asiakirjojen lisäksi jäsenmaiden poliittisia asiakirjoja ja vertailtu niiden ja EU:n asiakirjojen sisältöä keskenään. Tällä vertailulla olisi voitu arvioida EU:n virallisen kannan homogeenisyyttä ja sitä kautta jäsenmaiden suhtautumista ja siinä mahdollisesti havaittuja eroja laittoman maahanmuuton aiheuttamiin turvallisuusuhkiin. EU:n virallinen kanta asioista on kuitenkin aina kompromissi jäsenvaltioiden näkemyksistä ja intresseistä. Olisi myös mielenkiintoista tutkia tarkemmin jäsenvaltioiden kansalaisten ja viranomaisten mielipiteitä erityisesti vertailemalla niitä eri jäsenvaltioiden kesken. Vertaamalla saatuja tuloksia laittomien maahanmuuttajien määriin näissä jäsenvaltioissa tulisi mahdollisesti esiin uusia näkökulmia turvallistamisen syihin ja vaikutuksiin.

Laittoman maahanmuuton turvallistamisen osalta tutkimusaineistoa olisi mahdollistaa laajentaa ja sen käsittelyä syventää myös nykyisellä rajauksella. EU:n toiminta on hyvin kompleksista ja tämän vuoksi on ilmeistä, että vähintään johdettuja sidonnaisuuksia laittomaan maahanmuuttoon ja sen hallitsemiseksi tehtäviin toimenpiteisiin löytyy myös monista muista EU:n virallisista asiakirjoista. Tässä tutkimuksessa on päädytty käsittelemään keskeisimpiä EU:n virallisia asiakirjoja, joilla on suora yhteys laittomaan maahanmuuttoon tai rajaturvallisuuteen. Tärkeimpänä perusteluna tälle valinnalle on oletettava, että tutkimusaineistona oleviin asiakirjoihin on jo EU:n toimielinten toimesta koottu myös muissa yhteyksissä esiin tulleet ja niihin vaikuttavat syyt laittoman maahanmuuton turvallistamiseksi. Rajaturvallisuuteen liittyvien asiakirjojen osalta tilanne oli haastavampi, koska rajaturvallisuus ei ole yksiselitteisesti määritelty EU:ssa tai sen jäsenmaissa. Rajaturvallisuuden osalta keskeisiä käsitteitä, joita EU:n asiakirjoista haettiin olivat ”border management”, ”border control”, ”integrated border management”, ”cross-border crime” ja ”human trafficking”.

7.4 Tutkimustulosten käytettävyys ja jatkotutkimusesitykset

Tutkimuksen tuloksia voidaan käyttää esimerkiksi viranomaistoiminnassa lisäämään yleistä ymmärrystä laittomaan maahanmuuttoon ilmiönä. Ilmiön syvällisen ymmärryksen kautta on mahdollista suunnata ja kehittää viranomaistoimintaa kunkin viranomaisen mandaattiin perustuvalla ydinalueella ja toisaalta tukea viranomaisyhteistyön kautta muilla osa-alueilla toimivia viranomaisia. Myös Rajavartiolaitoksen mandaatin mukaisen viranomaistoiminnan näkökulmasta on keskeistä ymmärtää laittoman maahanmuuton turvallistamisen taustalla olevat perustelut ja ymmärtää ilmiön monimuotoisuus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Rajavartiolaitoksen resurssit suunnataan niin, että ne vaikuttavat laittoman maahanmuuton hallinnan kokonaisuuden kannalta mahdollisimman tehokkaasti.

Tutkimustiedon kautta saatu vahvistus tukee käytännön työssä vallitsevaa ymmärrystä Rajavartiolaitoksen toiminnan painopisteen muodostumisesta laittoman maahanmuuton hallinnassa yksittäisten laittomien maahanmuuttajien sijaan järjestäytyneeseen rajat ylittävään rikollisuuteen, ihmiskaupan torjuntaan. Näihin kohteisiin vaikuttamalla myös Rajavartiolaitoksen toiminnalla kyetään turvaamaan EU:n perusarvojen toteutumista.

Jatkotutkimuksella olisi mielenkiintoista selvittää laittoman maahanmuuton poliittiseen voimanlähteeseen, *lähtömaan heikosta turvallisuustilanteesta ja köyhyydestä johtuva halu jättää*

kotimaa, vaikuttamisen mahdollisuuksia tarkastellen kokonaisuutta eri politiikan alojen vuorovaikutussuhteiden kautta.

Myös neliportaista rajaturvallisuusmallia olisi mielenkiintoista tarkastella tutkimuksen kautta tarkemmin. Operatiivisesta näkökulmasta katsottuna turvallisuuskehien välisen vuorovaikutuksen ja siihen liittyvän viranomaisyhteistyön merkitystä tulisi selvittää tarkemmin. Myös tässä tutkimuksessa esitetty uusi hypoteesi neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuuden arvioinnista kaipaisi tarkempaa tutkimusta ja jatkojalostamista.

LÄHTEET

Tieteellinen kirjallisuus, artikkelit ja tutkimukset

Aarnio, Eeva (2000). Pääkirjoitukset vuoden 2000 presidentinvaaleissa. *Tiedon politiikan näkökulma*. Teoksessa P. Isotalus & E. Aarnio (toim.) *Presidentti 2000. Mistä vaalit on tehty?* Jyväskylä: Sophi

Andreas, Peter (2000). *Introduction: The Wall After the Wall*. Julkaisussa (Eds.) Andreas, P. & Snyder T., *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Biaudet, Eva (2010). *Kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomus 2010. Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa*. Porvoo: Painoyhtymä Oy.

Booth, Ken (2007). *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, Barry, Waever, Ole & de Wilde, Jaap (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Campbell, David (1992). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

CASE Collective (2006). *Security Dialogue*, 37:4, 443–487.

Corcoran, Paul (1990). Language and politics. Teoksessa D.I. Swanson & D. Nimmo (toim.) *New directions in political communication. A resource book* (s. 51). California.

Fierke, K.M. (2007). *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity Press.

Gebrewold, Belachew (2007). *Africa and Fortress Europe*. Hampshire: Ashgate Publishing Ltd.

- Golunov, Serghei (2013). *EU-Russian Border Security; Challenges, (mis)perceptions, and responses*. London and New York: Routledge.
- Hacker, Kenneth (1996). Political Linguistic Discourse analysis: Analyzing the relationships of power and language. Teoksessa M.E. Stuckey (toim.) *The theory and practice of political communication research* (s. 30). Albany (NY): State University of New York Press.
- Hakovirta, Harto (2002). *Maailmanpolitiikka: Teoria ja todellisuus*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Hallberg, Pekka ym.(1999). *Perusoikeudet*, Helsinki: WSOY.
- Heiskanen, Markus (2013). *Rajakeisarin uudet (v)aatteet: käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Heusala, Anna-Liisa & Lohiniva, Anja & Malmi, Antti (2008). *Samalla puolella – eri puolilla rajaa. Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvens Print.
- Hough, Peter (2004). *Understanding Global Security*. Oxon: Routledge.
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo (2009). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. Helsinki: Talentum.
- Huttunen, Mika & Metteri, Jussi, toim. (2008): *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, julkaisusarja 2, Taktiikan asiatietoa n:o 1/2008. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Jyränki, Antero (2003). *Valta ja vapaus*. Helsinki: Talentum.
- Kerttunen, Mika (toim.) (2007). *Uudet uhkat?* Helsinki: Edita Prima Oy.
- Laitinen, Kari (1999). *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka: tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen*. Numero 7 / Studia politica. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Linnéll, Jarno (2009). *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000 -luvun alussa*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Lindroos, Jan-Erik; Lohivesi, Kari (2010). *Onnistu Strategiassa*. Helsinki: Talentum Oy
- Newman, David (2006). *The lines that continue to separate us: Borders in our "borderless" world*. Julkaisussa Progress in Human Geography 2006. Beer Sheba: Saga Publications, Ben Gurion University.
- Niemelä, Pauli & Lahikainen, Anja Riitta (toim.) (2000). *Inhimillinen turvallisuus*. Tallinna: Kirjakeskus / Tallprint.
- Niemenkari, Arto (2003). *Rajaturvallisuus Euroopan unionissa*. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, tutkimuksia no 1 2003. Helsinki: Multiprint.
- Ojanen, Tuomas (2010). *EU-oikeuden perusteita, uudistettu painos*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Raitasalo, Jyri & Sipilä, Joonas (2007). *Mikä Suomea uhkaa? Laaja turvallisuuskäsitys ja uhkakuvapolitiikka näkökulmina Suomen turvallisuuspolitiikkaan*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Remler, Dahlia K. & van Ryzin, Gregg G. (2011): *Research methods in Practice: Strategies for Description and Causation*. London: SAGE Publications inc.
- Riissanen, Urpo (2006). *Uhat Venäjältä Suomeen rajaturvallisuuden ylläpitämisen näkökulmasta tarkasteltuna*. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Esiupseerikurssi 58, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Rousseau, Jean-Jacques & Lehtonen, Johannes Vihtori (1998). *Yhteiskuntasopimuksesta, eli, Valtio-oikeuden johtavat aatteet* (3.painos). Hämeenlinna: Karisto Oy, 1998.
- Ruusuvuori, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti, toim. (2010): *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Simola, Mikko (2013). *Euroopan unionin yhdenmety rajaturvallisuus strategisen kulttuurin ja tulliviranomaisyhteistyön näkökulmasta*. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu, Yleisesikuntaupseerikurssi 56, Rajavartiolinja. Helsinki.

Sivonen, Pekka (1998). *Tulevaisuuden ennakointi kansainvälisen turvallisuuden tutkimuksen kohteena*. Helsinki: Oy Edita Ab.

Toivonen, Aaro (1998). *Ruhtinaan uudet vaatteet: Tutkielma turvallisuuden käsitteestä*. Kokkola: Kirjapaino KP Paino.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Visuri, Pekka (1997). *Turvallisuuspolitiikka ja strategia*. Juva: WSOY.

Walters, William (2006). Border/Control. Julkaisussa *European Journal of Social Theory* 2006 vol. 9. Sage Publications. Carleton University.

Waltz, Kenneth (1959). *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press.

Wiberg, Matti & Koura, Antti (1996). *Kansanedustajat ovat kyselevinään ja ministerit ovat vastaavinaan. Parlamenttikysymysten logiikka*. Teoksessa K. Palonen (toim.) *Pelkkää retoriikkaa* (s. 218). Tampere: Vastapaino.

Asiantuntijahaastattelut

Arnaez, Inmaculada (2015). Fundamental Rights Officer, Frontex. *Teemahaastattelu neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuutta ja mahdollisuuksia koskien*. Varsova 20.2.2015. Haastatteluaineisto (engl.) on tutkijan hallussa.

Vuorensola, Sakari (2015). Director of the Administration Division, Frontex. *Teemahaastattelu neliportaisen rajaturvallisuusmallin toimivuutta ja mahdollisuuksia koskien*. Varsova 21.2.2015. Haastatteluaineisto (suom.) on tutkijan hallussa.

Viralliset asiakirjat ja viralliset internet –sivustot

Aluevalvontalaki 18.8.2000/75. Finlex, valtion säädöstietopankki. Saatavissa: www.finlex.fi

Criminalisation of Migration in Europe (2010): *Human Rights Implications. Euroopan Neuvoston ihmisoikeuskomissaari Thomas Hammarberg raportti helmikuu 2010*. Strasbourg.

Saatavissa:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1579605&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B
&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1579605&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679)

Euroopan unionin (EU) virallinen verkkosivusto. *EU:n oikeus*. Saatavissa:

http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_fi.htm

Euroopan unionin komission (EC) virallinen verkkosivusto. *Funding Home Affairs*.

Saatavissa: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/index_en.htm

Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) virallinen verkkosivusto.

Saatavissa: <http://www.emn.fi/emn>

Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) virallinen verkkosivusto.

Saatavissa: <http://fra.europa.eu/en>

Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) virallinen verkkosivusto.

Saatavissa: <http://easo.europa.eu/>

Euroopan poliisiviraston (EUROPOL) virallinen verkkosivusto.

Saatavissa: <https://www.europol.europa.eu/>

Euroopan unionin komissio (2014). *Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kertomus maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanosta vuosina 2012 ja 2013*. COM(2014) 96 final. Bryssel.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004). *Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella*. Strasbourg. 2004/38/EY. Saatavissa:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:fi:PDF>

Euroopan unionin neuvosto (2009). *Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009 päätelmät*. EUCO 6/09. Bryssel. Saatavissa:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fin/ec/111885.pdf

Euroopan unionin neuvosto (2008). *Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus*. 13440/2008. Bryssel. Saatavissa:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fin/08/st13/st13440.fi08.pdf>

Eurooppa-neuvosto (2010). *Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten*. 2010/C 115/01. Saatavissa:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:FI:PDF>

Euroopan komission ehdotus (2013). *Ehdotus neuvoston päätös neuvoston päätöksen 2007/124/EY, Euratom kumoamisesta*. COM(2013) 580 final. Bryssel. Saatavissa:

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fi&type_doc=COMfinal&an_doc=2013&nu_doc=580

Euroopan neuvoston asetus (2004), *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkora-jayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta*. (EY) N:o 2007/2004. Luxemburg. Saatavissa:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R2007:FI:NOT>

Euroopan neuvoston päätös (2009). *Euroopan unionin poliisiviraston (Europol) perustamisesta*. 2009/371/YOS. Luxemburg. Saatavissa: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:FI:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:FI:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:FI:PDF)

Euroopan neuvoston päätös (2008). *Euroopan muuttoliikeverkoston perustamisesta*. 2008/381/EY. Bryssel. Saatavissa:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:FI:PDF>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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.* (EY) N:o 863/2007. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0863&qid=1437563833161&from=FI>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2011). *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta.* (EU) N:o 1168/2011. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0001:0017:FI:PDF>

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2010), *Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta.* (EU) N:o 439/2010. Strasbourg. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:FI:PDF>

Euroopan neuvoston asetus (2007), *Euroopan unionin perusoikeustukiviraston perustamisesta.* (EY) N:o 168/2007. Bryssel. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:053:0001:0014:FI:PDF>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2008). *Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.* 2008/115/EY. Strasbourg. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FI:PDF>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2009). *Maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista.* 2009/52/EY. Bryssel. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:FI:PDF>

Euroopan unionin neuvoston ilmoitus (2012). *EU:n toiminta muuttopaineisiin vastaamiseksi – Strategiset toimet.* 8714/1/12. Bryssel. Saatavissa: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FI&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST+8714+2012+REV+1>

Euroopan unionin komission tiedonanto (2011). ”Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa”. KOM (2011) 743 lopullinen. Bryssel. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:FI:PDF>

Euroopan unionin komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle (2014). *Maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista 18. päivänä kesäkuuta 2009 annetun direktiivin 2009/52/EY soveltamisesta*. COM(2014) 286 final. Bryssel. Saatavissa: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0286/com_com\(2014\)0286_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0286/com_com(2014)0286_fi.pdf)

Euroopan unionin komissio (2002). *Schengen Catalogue, External borders control Return and readmission. Recommendations and best practices*. DG Home. Bryssel.

Euroopan unionin komissio (2009). *Schengen Catalogue, External borders control Return and readmission. Recommendations and best practices*. DG Home 7864/09. Bryssel.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2006). *Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö)*. (EY) N:o 562/2006. Strasbourg. Saatavissa:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:FI:PDF>

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia (2010) – *kohti eurooppalaista turvallisuusmallia*. Bryssel. Saatavissa:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf

Euroopan muuttoliikeverkoston synteesiraportti (2012). *Hyvät käytänteet laittoman maahanmuuton vähentämiseksi*. Saatavissa:

http://www.emn.fi/files/789/EMN-Synteesiraportti-FI-Hyvat_kaytanteet_laittoman_maahanmuuton_vahentamiseksi_kesakuu2013.pdf

Frontex (2013). *Annual Risk Analysis 2013*. Warsaw. Saatavissa: <http://frontex.europa.eu/publications/>

Frontex (2015). *Annual Risk Analysis 2015*. Warsaw. Saatavissa: <http://frontex.europa.eu/publications/>

Frontex (2013). *Frontexin englanninkielinen yleisesittely, power point –esitys (2013)*.

Materiaali on tutkijan hallussa.

Frontex (2014). *Frontexin pääjohtajalle Ilkka Laitiselle, laadittu Frontexin sisäinen Briefing Note: “An Effective Return Policy?”* 2014. Aineisto on tutkijan hallussa.

International Organization for Migration (IOM). *Internet -sivuilla oleva virallinen termien määrittely*. Saatavissa: <http://www.iom.int/key-migration-terms>

International Organization for Migration (IOM). *Internet -sivuilla oleva toiminnan kuvaus määrittely*. Saatavissa: <http://www.iom.int/cms/about-iom>

Kainuun rajavartioston raportti 29.12.2015, RVLDno /2014/3118. *Rajojen valvonnan toimintamallin 2017 toimeenpano vuonna 2017*.

Kansainvälisen maahanmuuttopolitiikan keskuksen (ICMPD) virallinen verkkosivusto. Saatavissa: <http://www.icmpd.org/>

Kesti, Esko & Poutanen, Mia (2013). *Laittoman maahantulon arviointiraportti 2012*. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2013. Poliisihallitus. Saatavissa: [https://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/DAC0F233E9FF27E6C2257B59004514C1/\\$file/laitonmaahantulo_poliisihallinto.pdf](https://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/DAC0F233E9FF27E6C2257B59004514C1/$file/laitonmaahantulo_poliisihallinto.pdf)

Kesti, Esko & Poutanen, Mia (2015). *Laittoman maahantulon arviointiraportti 2014*. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2015. Poliisihallitus. Saatavissa: https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/julkaisut/prime101/prime232_fi.aspx?docID=29233

Koljonen, Tuomas (2013). Sisäasianministeriön maahanmuutto-osaston erityisasiantuntija Tuomas Koljosen EMN-seminaarissa 17.12.2013 pitämä esitelmä aiheesta ”*EU ja Välimeren maahanmuuttopaineet*”. Saatavissa: http://www.emn.fi/files/886/EMN_Valimeri_17122013_Yhteensopivuustila_.pdf

Laki Rajavartiolaitoksesta 12.3.1999/320. Finlex, valtion säädöstietopankki. Saatavissa: www.finlex.fi

Laitinen, Ilkka (2015) Kenraalimajuri, Apulaispäällikkö, Rajavartiolaitos. *Rajamiehen monipuolinen ura alokkaasta kenraaliksi*, artikkeli Rajamme Vartijat lehdessä 1/2015. Helsinki.

Laitinen, Kari (2009). *Muuttuva turvallisuusympäristömme ja keskustelu turvallisuudesta*. Lehdessä Kosmopolis, 2/2009.

Niemi, Jenni (2013). *Laittoman maahanmuuton torjunta viranomaisyhteistyön haasteena*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 108. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy / Juvenes Print.

Pascouau, Yves & Schumacher, Pascal (2014). *Frontex and the respect of fundamental rights: From better protection to full responsibility*. European Policy Centre. Policy Brief 3 June 2014. Brussels. Saatavissa:

http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4512_frontex_and_the_respect_of_fundamental_rights.pdf

Rajajärjestyssopimus (1960). *Sopimus Suomen Tasavallan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä*. 32/1960. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1960/19600032>

Rajavartiolaki 15.7.2005/578. Finlex, valtion säädöstietopankki. Saatavissa: www.finlex.fi

Rajavartiolaitoksen esikunta (2015). *Ulkomaalaisvalvontaohje 24.4.2015*. id305272241 RVL Dno/2013/4276.

Rajavartiolaitoksen vuosikertomus (2013).

Saatavissa: http://live.dmp.fi/rajavartiolaitos_vuosikertomus/

Rikoslaki 19.12.1889/39. Finlex, valtion säädöstietopankki. Saatavissa: www.finlex.fi

Suomen perustuslaki 731/1999. Finlex, valtion säädöstietopankki. Saatavissa: www.finlex.fi

Sisäasiainministeriö (2012). *Sisäasianministeriön SOLID –seminaarin esittelyaineisto: EU:n sisäasioiden monivuotinen rahoituskehys 2014 - 2020*. Saatavissa: http://www.intermin.fi/download/38236_SOLIDseminaari_2012_uudet_osa_rahastot_2014_2020.pdf?85e064f399f0d088

Sisäasiainministeriö (2002). *Sisäasianministeriön muistio eduskunnan suurelle valiokunnalle komission laittoman maahanmuuton tiedonannosta 1.2.2002*. Saatavissa: [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.22/1424111302_132422&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.22/1424111302_132422&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)

Suomen Pysyvä Edustusto EUE (2015). WWW-sivuilla 23.6.2015 julkaistu uutinen: ”EU päätti sotilasoperaation käynnistämisestä Välimerellä. Saatavissa: <http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=329012&contentlan=1&culture=fi-FI#.VZJHyUYavfc>

Suomen Pysyvä Edustusto EUE (2012). *Mika Rykösen laatima muistio; Toipuuko Schengen?* EUE2012-00312. Bryssel. Muistio on tutkijan hallussa.

The Migration Observatory at the University of Oxford. *Internet sivuilla oleva käsitteiden määrittely*. Saatavissa:

<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/irregular-migration-uk-definitions-pathways-and-scale>

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014). *Tiedotussivut koskien harmaata taloutta*. Saatavissa: http://www.tem.fi/ajankohtaista/vireilla/strategiset_ohjelmat_ja_karkihankkeet/harmaan_talouden_torjunta (katsottu 4.2.2014)

Ulkoasianvaliokunnan mietintö (2011). *Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2009, UaVM 13/2010 vp - K 5/2010 vp*. Saatavissa: <http://www.edilex.fi/mt/uavm20100013>

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301. Finlex, valtion säädöstietopankki. Saatavissa: www.finlex.fi

Valtioneuvoston yleisistunto (2008). *Turvallinen elämä jokaiselle - Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008*. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 16/2008. Saatavissa: http://www.intermin.fi/download/25020_162008.pdf

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön (UNHCR) virallinen verkkosivusto. Saatavissa:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (1951). *Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus* on julkaistu Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa numerolla 77/1968. Saatavissa:

http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1968/19680077/19680077_2

Muut lähteet

Helsingin Sanomien verkkolehti 13.8.2014. *Rajavartiolaitoksen Ilkka Laitinen: Siirtolaisongelma ei ratkea rajavalvonnalla*. Luettavissa: <http://www.hs.fi/ulkomaat/a1407820734892> (katsottu 3.1.2015)

Suomisanakirja.fi. Saatavissa: <http://www.Suomisanakirja.fi>.

Suomienglantisanakirja.fi. Saatavissa: <http://www.Suomienglantisanakirja.fi>.

Suomenmaan verkkolehti 10.4.2014. *Jussi Halla-aho lakkauttaisi Schengenin sopimuksen*. Saatavissa: http://www.suomenmaa.fi/etusivu/jussi_hallaaho_lakkauttaisi_schengenin_sopimuksen_6865632.html (katsottu 3.5.2015)

YLE uutiset 16.12.2013. *EU ja Turkki sopimukseen viisumivapaudesta ja karkottamisista*. Saatavissa:

http://yle.fi/uutiset/eu_ja_turkki_sopimukseen_viisumivapaudesta_ja_karkottamisista/6987948 (katsottu 30.12.2013)