

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**LISSABONIN SOPIMUKSEN VAIKUTUS EU:N YHDENNETYN  
RAJATURVALLISUUDEN KEHITTÄMISEEN: UUSIA ASEITA  
INTEGRAATIOLE?**

Tutkielma

Kapteeniluutnantti  
Mikko Simola

Esiupseerikurssi 64  
Rajavartiolinja

Huhtikuu 2012

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Esiupseerikurssi 64	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Kapteeniluutnantti Mikko Simola	
Opinnäytetyön nimi <b>Lissabonin sopimuksen vaikutus EU:n yhdenntyn rajaturvallisuuden kehittämiseen: uusia aseita integraatiolle?</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2012	<b>Tekstisivuja 73</b> <b>Liitesivuja 10</b>
<b>TIIVISTELMÄ</b> <p>Euroopan unionin (EU) perussopimuksia muuttanut Lissabonin sopimus astui voimaan 1.12.2009. Sopimus pyrkii antamaan EU:lle oikeudellisen kehyksen ja välineet, joita se tarvitsee vastatessaan yhteisiin turvallisuushaasteisiin. EU:n yhdenntetty rajaturvallisuus määriteltiin ja hyväksyttiin neuvoston päätelmissä Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella joulukuussa 2006. Lissabonin sopimuksen vaikutusta yhdenntyn rajaturvallisuuden edelleen kehittämiseksi EU:n sisäisen turvallisuuden osana on tutkittu tieteellisesti vähän. Rajaturvallisuus on ollut terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden kansainvälistymisen myötä yksi tärkeimmistä EU:n oikeus- ja sisäasioiden sektoreista 1990-luvun lopulta saakka.</p> <p>Valtiot luovat instituutioita maksimoidakseen yhteisistä eduista saatavan hyödyn. Liberaalin institutionalismin keskeisenä tutkimuskohteena on läntinen integraatio ja integraatioprosessin selittäminen. Lissabonin sopimus integraation osana yhdistää tämän tutkimuksen liberaalin institutionalismin näkökulmaan. Tämä tutkimus on kartoittava laadullinen tutkimus. Metodiksi valittiin asiakirjoihin perustuva sisällön analyysi sekä täydentävät teemahaastattelut. Kirjallinen tutkimusaineisto koottiin EU:n strategioista ja poliittisista toimintaohjelmista. Haastateltaviksi henkilöiksi valittiin EU:n rajaturvallisuuspolitiikan valmisteluprosessissa ja yhteiseurooppalaisten rajaturvallisuusoperaatioiden kehittämisessä mukana olevia EU-virkamiehiä.</p> <p>Aineiston perusteella päädytään siihen tulokseen, että Lissabonin sopimus mahdollistaa EU-tasolla laajemman ja koordinoidumman toiminnan sisäisen turvallisuuden parantamiseksi. Nyt rajavalvonnalla voidaan vaikuttaa kaikkiin sisäisen turvallisuuden uhkiin eikä pelkästään niihin, jotka aiemmin kuuluivat EU:n ensimmäisen pilarin yhteisöasioiden alueelle. Yhteiseurooppalaisista operaatioista ja EU:n koordinoimista teknologiaa hyödyntävistä hankkeista saadut tulokset osoittavat EU:n yhdenntyn rajaturvallisuuden soveltuvan kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Neuvoston yhteyteen Lissabonin sopimuksella perustetun sisäisen turvallisuuden pysyvän komitean toiminnalla lisätään EU:n pysyväisvirastojen ja eri viranomaisten toiminnan tehokkuutta sekä kehitetään sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden poliitikkojen välisiä synergiaetuja kattavien mekanismien luomiseksi erityisesti riskien ja uhkien arvioimiseksi.</p> <p>EU:n luomien puitteiden kautta voidaan todeta saavutettavan yksittäisiä jäsenvaltioita paremmat edellytykset rajavalvonnan, viisumipolitiikan, maahanmuuttovirtojen hallinnan ja rikos- torjunnan alojen väliselle yhteistyölle. Henkilöiden liikkuvuuden alalla EU voi Lissabonin sopimuksen myötä tarkastella muuttoliikkeen hallintaa ja rikollisuuden torjuntaa yhdenntettyyn rajaturvallisuuteen kuuluvina rinnakkaisina tavoitteina.</p>	
<b>AVAINSANAT</b> Euroopan unioni, EU:n yhdenntetty rajaturvallisuus, järjestäytynyt rikollisuus, Lissabonin sopimus, sisäinen turvallisuus	

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1. JOHDANTO</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimusaihe, tavoitteet ja rajaukset	1
1.2 Teoreettinen näkökulma ja relevanssi tutkimuksen kannalta	2
1.3 Keskeisimmät käsitteet ja viitekehys	4
1.4 Tutkimuskysymykset	8
1.5 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	8
1.6 Aikaisempi tutkimus	9
<b>2. RAJATURVALLISUUS EUROOPAN UNIONIN LAAJUUDESSA</b>	<b>11</b>
2.1 Schengen ja vapaa liikkuvuus	11
2.2 EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden kehittyminen	15
2.3 Lissabonin sopimuksen tuomat muutokset	18
2.3.1 Pilarirakenteen poistuminen	21
2.3.2 Sisäisen turvallisuuden komitea COSI	23
2.4 Tukholman ohjelman vaikutukset	29
<b>3. EUROOPAN UNIONIN SISÄISEN TURVALLISUUDEN KEHITTÄMINEN</b>	<b>40</b>
3.1 Yhteiset uhat ja haasteet	40
3.2 Haasteisiin vastaaminen EU:n yhdenmetyä rajaturvallisuutta hyödyntäen	43
3.3 EU:n aseman muutos sisäisen turvallisuuden tarjoajana jäsenmaille	50
3.4 EU sisäisen turvallisuuden strategisena toimijana	56
<b>4. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>61</b>
<b>5. POHDINTA</b>	<b>69</b>
<b>6. LÄHDELUETTELO</b>	<b>74</b>
6.1 Tutkimusaineisto	74
6.2 Kirjallisuus	78
6.3 Haastattelut	79
6.4 Muut lähteet	79

## LIITTEET

## **KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuva 1. EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden osa-alueet.	5
Kuva 2. Tutkimuksen viitekehys.	7
Taulukko 1. Mahdolliset toimenpiteet laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden estämiseksi, toimenpiteet kolmansissa maissa (EU:n rooli).	53
Taulukko 2. Mahdolliset toimenpiteet laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden estämiseksi, toimenpiteet EU:n ulkorajalla (EU:n rooli).	54
Taulukko 3. Mahdolliset toimenpiteet laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden estämiseksi, toimenpiteet vapaan liikkuvuuden alueella - palautustoimenpiteet (EU:n rooli).	55

# LISSABONIN SOPIMUKSEN VAIKUTUS EU:N YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN KEHITTÄMISEEN: UUSIA ASEITA INTEGRAATIOLLE?

## 1. JOHDANTO

### 1.1 Tutkimusaihe, tavoitteet ja rajaukset

Tutkimusyön keskeisenä päämääränä on laajentaa käsitystä EU:n yhdennetyn rajaturvallisuuden tehokkaammista käyttömahdollisuuksista Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Tutkimuksen tarkoituksena on *luoda uutta tietoa Lissabonin sopimuksen tuomista mahdollisuuksista EU:n yhdennetyn rajaturvallisuuden käyttämiseen sisäistä turvallisuutta parantavana instrumenttina*. Strategian tutkimuksen kannalta tässä tutkimuksessa on olennaista painottaa *yhdennetyn rajaturvallisuuden merkitystä sisäisen turvallisuuden ulottuvuuden yleiskehitykseen EU:ssa*. Tutkimustuloksena pyritään tuottamaan tietoa EU:n aseman muutoksesta sisäisen turvallisuuden tarjoajana jäsenmailleen Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen.

Tutkimuksella pyritään tuomaan operatiivisen toiminnan esimerkkien kautta lisätietoa siitä, miten EU:n yhdennettyä rajaturvallisuutta on käytetty Lissabonin sopimuksen voimaanastumisen jälkeen parantamaan EU:n sisäistä turvallisuutta. Tämän lisäksi tutkimuksella pyritään selvittämään aiheeseen liittyvä lisätutkimustarve ja tutkimuksesta mahdollisesti syntyvät uudet tutkimuskysymykset. Tutkimusprosessin aikana tutkija itse syventää omaa tietämystään tutkittavasta ilmiöstä.

Tutkimuksessa käsitellään EU:n yhdennettyä rajaturvallisuutta osana sisäisen turvallisuuden ylläpitoa. *Tämä tutkimus rajataan koskemaan EU:n yhdennetyn rajaturvallisuuden käyttöä kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan*. Sen kautta toimivaltaiset rajavalvontaviranomaiset ovat mukana torjumassa EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa määriteltyjä uhkia, kuten vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta ja terrorismia. On perusteltua tutkia miten

EU:n yhdenmättyä rajaturvallisuutta voidaan käyttää tehokkaana välineenä sisäisen turvallisuuden pääuhkiin vastaamiseksi sen sijaan, että ainoastaan valvotaan tasapuolisesti rajoja perinteisessä merkityksessä.

Edellä mainitulla rajauksella voidaan keskittyä tavoitteiden mukaisesti tutkimaan yhdenmätyn rajaturvallisuuden merkitystä sisäisen turvallisuuden ulottuvuuden yleiskehitykseen EU:ssa ja EU:n aseman muutokseen sisäisen turvallisuuden tarjoajana jäsenmailleen Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Rajaus mahdollistaa tutkielman laajentamisen myöhemmin myös muille sisäisen turvallisuuden osa-alueille.

## 1.2 Teoreettinen näkökulma ja relevanssi tutkimuksen kannalta

Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa perinteisiä rationalistisia valtavirran teorioita ovat liberalismi ja realismi. Realismi korostaa valtioiden merkitystä ja niiden pyrkimystä oman hyötynsä maksimointiin. Realismissa korostuu myös keskinäisriippuvuuden pelko. Yhteistyöhön tulee realismin mukaan suhtautua erittäin varauksellisesti, koska kaikki toimijat saattavat realistisen ajattelutavan kannalta katsottuna olla pohjimmiltaan epäluotettavia ja voivat suhtautua muihin jopa vihamielisesti. Lähtökohtaisesti siis Euroopan unionin synty ja integraatioprosessi ovat realismille outoja ja epänormaaleja ilmiöitä. Integraatiossa valtioiden välinen yhteistyö vastoin kaikkia realismin oletuksia onkin syvää ja laaja-alaista ulottuen jopa politiikan ydinalueille aina turvallisuuskysymyksiin asti. Toisaalta Euroopan unionin kehittyminen ei osoita realismin häviötä, vaan realismin avulla voidaan jossain määrin jopa selittää integraatiota. Integraation motiiviksi saattaa riittää voimakas ja akuutti hyljätynsi tuleminen pelko. Heikot valtiot liittyvät yhteistyörintamaan vahvempien valtioiden kanssa selviytyäkseen ja myös keskikokoisilla mailla on mahdollisuus liittyä suuriin turvatakseen tulevaisuutensa.<sup>1</sup>

Realismin painottaessa järjestelmän pysyvyyttä, *korostaa liberalismi muutosta ja kehitystä*. Yhteistyön ja instituutioiden keskeisyys ovat liberalismien tutkimuksellisia lähtökohtia. Unionin instituutioiden vaikutus, niiden monitasoinen hallinta ja politiikkaverkostot ovat liberalismille tyypillisiä tutkimuskohteita. Liberalistinen ajattelutapa korostaa myös Euroopassa vallitsevia erityisoloja. Voimalla uhkaaminen ei ole Euroopassa valtioiden välisten suhteiden arkipäivää. Liberalistisen ajattelutavan mukaisesti liberalistiset valtiot eivät sodi toisiaan vas-

---

<sup>1</sup> Tiilikainen Teija, Palosaari Teemu. Integraation teoria. Gaudeamus. Helsinki University Press 2007.

taan<sup>2</sup>. Instituutioiden voidaan katsoa edistävän yhteistyötä, luovan vakautta ja vaikuttavan valtioiden tapoihin määritellä omat etunsa.<sup>3</sup>

Näin ollen EU:n yhdenmennyä rajaturvallisuutta voidaan perustellusti tutkia liberaalin institutionalismin näkökulmasta. Valtiot luovat instituutioita maksimoidakseen yhteisistä eduista saatavan hyödyn. Liberaalin institutionalismin mukaan mahdollisuus erilaisiin hyötyihin tulevaisuudessa tarjoaa valtioille vahvan kiihokkeen yhteistoimintaan ja kaikkia osapuolia hyödyttävien instituutioiden luomiseen. Instituutiot soveltuvat riskien hallintaan mukaan lukien erilaiset alueelliset konfliktit, kun taas liittoumia perustetaan erityisesti uhkiin vastaamiseksi. Instituutiot ovat myös liittoumia joustavammin mukautettavissa muuttuviin uhkiin. Liberalismin mukaisesti turvallisuutta parannetaan integraation kautta.<sup>4</sup>

Liberalismia pidetään yleisesti ideologiana tai poliittisena suuntauksena, jonka keskeinen arvo on vapaus. Liberalismi tieteessä juontuu valistusajalta ja sen alkuperäistä muotoa kutsutaan klassiseksi liberalismiksi. Keskeisinä klassisen liberalismien vaikuttajina ovat olleet muun muassa Adam Smith, Hugo Grotius ja Immanuel Kant. Näistä Smith oli taloustieteilijä ja vapaa-kaupan kannattaja<sup>5</sup>, Grotius puolestaan oikeustieteilijä ja vapauden aatteen kannattaja Kantin korostaessa vallanpitäjien vastuuta kansalaisiin ja heidän oikeuksiinsa ja sitä kautta rauhanomaisiin kansainvälisiin suhteisiin<sup>6</sup>. Muita liberalismien näkökulmia tai painotuksia ovat muun muassa taloudellinen liberalismi, eettinen liberalismi ja sosiaaliliberalismi<sup>7</sup>. Joissakin yhteyksissä liberalismiin liitetään läheisesti idealismi, mutta käsitteenä liberalismi on neutraalimpi kuin idealismi. Nykyisellään liberalismiin liitetään läheisesti usko kansainvälisen politiikan muutokseen ja yhteistyön mahdollisuuksiin. Keskeisinä toimijoina ovat kansainväliset yhteisöt ja järjestöt. Liberalismin keskeisenä tutkimuskohteena on juuri läntinen integraatio, johon tämän tutkimustyö liittyy. Liberalististen teorioiden yhtenä päätavoitteena on integraatioprosessin selittäminen<sup>8</sup>. Näin ollen Lissabonin sopimus integraation osana linkittää tämän tutkimuksen hyvin liberaalin institutionalismin näkökulmaan.

Liberaalin institutionalismin yhtenä keskeisenä ajatuksena on, että valtioiden väliset monita-  
hoiset ja -tasoiset yhteistyörakenteet, erilaiset instituutiot, voivat ajan myötä johtaa laadullisiin muutoksiin siinä, kuinka instituutiossa toimijat hahmottavat omia etujaan ja miten he te-

<sup>2</sup> Williams Paul D. *Security Studies, an introduction*. Routledge 2008.

<sup>3</sup> Tiilikainen Teija, Palosaari Teemu. *Integraation teoria*. Gaudeamus. Helsinki University Press 2007.

<sup>4</sup> Williams Paul D. *Security Studies, an introduction*. Routledge 2008.

<sup>5</sup> Kari Saastamoinen: *Eurooppalainen liberalismi - Etiikka, talous, politiikka*, s. 33–60, Atena kustannus, Juva 1998.

<sup>6</sup> Sama. Sivut 118–125.

<sup>7</sup> Sama. Sivut 33–60, 137–157 ja 159–176.

<sup>8</sup> Tiilikainen Teija, Palosaari Teemu. *Integraation teoria*. Gaudeamus. Helsinki University Press 2007.

kevät yhteistyötä toisten toimijoiden kanssa. Tällä yhteistyöllä hyödynnetään lopulta kaikkia osapuolia. Lähteestä riippuen synonyymeina liberaalille institutionalismille käytetään nimityksiä liberaali internationalismi tai transnationalismi.<sup>9</sup>

### 1.3 Keskeisimmät käsitteet ja viitekehys

Tutkimuksen keskeisimpänä käsitteenä on *EU:n yhdennetty rajaturvallisuus*, joka on aihepiirinä laaja. EU:n yhdennettyä rajaturvallisuutta on toistaiseksi tutkittu tieteellisesti melko vähän. EU:n yhdennetty rajaturvallisuus määriteltiin ja hyväksyttiin neuvoston päätelmissä Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella joulukuussa 2006. EU:n yhdennetty rajaturvallisuus käsittää:

- Schengenin rajasäännöstössä määritellyn rajavalvonnan (rajatarkastus ja rajan valvonta) mukaan lukien riskianalyysin ja rikostiedustelun;
- *rajat ylittävän rikollisuuden tunnistamisen ja tutkimisen* yhteistyössä kaikkien toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa;
- neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin (toimenpiteet kolmansissa maissa<sup>10</sup>, rajan yli tapahtuva yhteistyö naapurimaiden kanssa, rajavalvonta, valvontatoimet vapaan liikkuvuuden alueella mukaan lukien palautusoperaatiot);
- virastojen ja viranomaisten välisen yhteistyön rajaturvallisuuden alalla (rajavartijat, tulli, poliisi, kansalliset turvallisuusviranomaiset ja muut asianmukaiset viranomaiset) ja kansainvälisen yhteistyön;
- jäsenvaltioiden sekä unionin toimielinten ja muiden toimien koordinoinnin ja johdonmukaisuuden.<sup>11</sup>

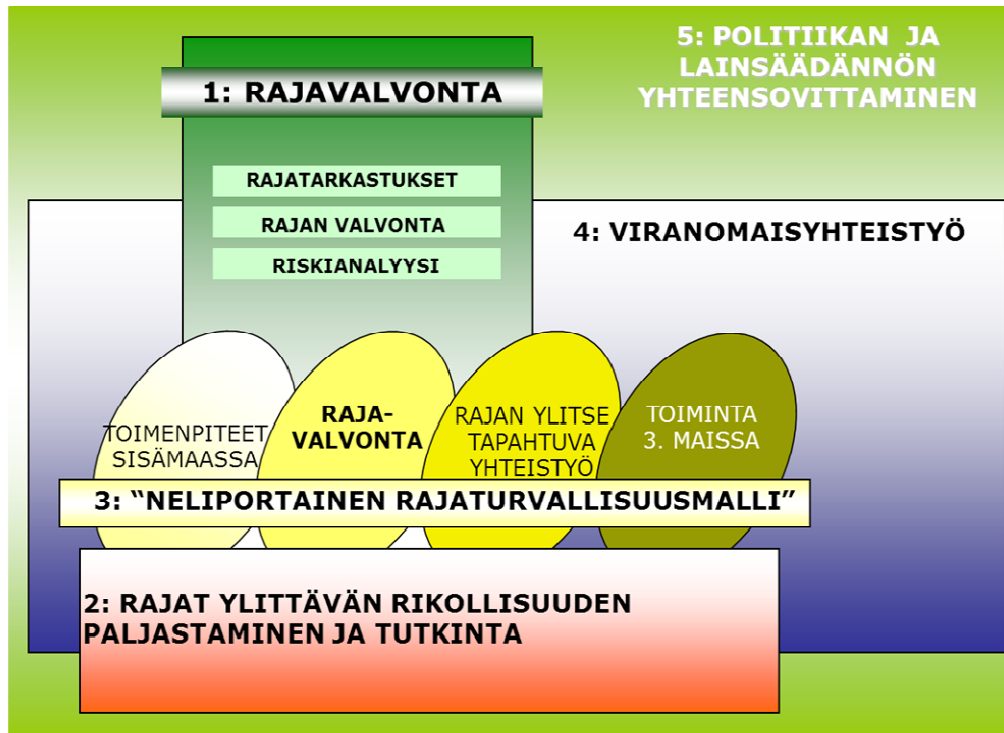
Yhdennettyä rajaturvallisuutta voidaan havainnollistaa seuraavalla sivulla olevan kuvan avulla.

<sup>9</sup> Pekka Visuri: Turvallisuuspolitiikka ja strategia, Juva 1997, s. 209–210.

<sup>10</sup> Muut kuin Euroopan unionin jäsenmaat.

<sup>11</sup> EU:n neuvoston päätelmät 5.-6.12.2006. 15801/06 (Presse 341).





Kuva 1: EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden osa-alueet<sup>12</sup>

Muita tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat *kansainvälinen, rajat ylittävä rikollisuus, sisäinen turvallisuus, integraatio ja Lissabonin sopimus*. Tässä tutkimuksessa kansainvälisellä, rajat ylittävällä rikollisuudella tarkoitetaan rajat ylittävää *järjestäytyntä rikollisuutta*. Se on monimuotoinen ilmiö, jonka määrittely ei ole täysin yksimielistä. EU:n määritelmän mukaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyy vähintään kolmen henkilön pitkäaikaista yhteistyötä. Järjestäytyntä rikollisryhmää epäillään törkeistä rikoksista ja sen toimintaa leimaavat muun muassa väkivallan ja rahanpesun käyttö. Ryhmät ovat hierarkkisia tai verkostomaisia, ja niiden tarkoitus on tuottaa jäsenilleen voittoa ja/tai valtaa rikollisen ja laillisen toiminnan kautta.<sup>13</sup> Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus, niin sanottu Palermon sopimus, määrittelee järjestäytyneen rikollisryhmän sellaiseksi kolmen tai useamman henkilön muodostamaksi rakenteeltaan jäsenyteeneksi ryhmäksi, joka on ollut olemassa jonkin aikaa ja jonka tarkoituksena on tehdä yksi tai useampia vakavia rikoksia tai Palermon sopimuksen mukaisesti rangaistavaksi säädettyjä tekoja välittömän tai välillisen taloudellisen tai muun aineellisen hyödyn saamiseksi.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Laitinen Ilkka, Prikaatikenraali, Pääjohtaja, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Esitelmä Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean kokouksessa Helsingissä 14.9.2009.

<sup>13</sup> Järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunta, Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti, Sisäasiainministeriö 31.3.2008, julkinen 15.4.2008.

<sup>14</sup> Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus, Palermon sopimus, suomennos.

EU:n neuvoston vuonna 2008 hyväksymän järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen puitepäätöksen ensimmäisen artiklan mukaisesti järjestäytyneen rikollisryhmän elementit ovat:

- rakenteeltaan jäsentynyt yhteenliittymä;
- ollut olemassa jonkin aikaa;
- koostuu useammasta kuin kahdesta henkilöstä;
- henkilöt toimivat yhdessä;
- tekevät rikoksia, joista on säädetty vähintään neljän vuoden rangaistusmaksimi;
- toimivat suoran tai epäsuoran taloudellisen tai muun aineellisen hyödyn hankkimiseksi.

Rakenteellinen jäsenyys tarkoittaa puitepäätöksen ensimmäisen artiklan 2 kohdan mukaan, ettei rikollisryhmä saa olla muodostettu satunnaisesti rikoksen välitöntä tekemistä varten. Jäsenvaltiot voivat asettaa *enintään tällaiset rikollisryhmiä koskevan sääntelyn soveltamisalaa rajoittavat kriteerit järjestäytyneelle rikollisryhmälle*. Puitepäätöksessä on todettu, että ryhmän jäsenten roolien ei tarvitse olla nimenomaisesti määriteltyjä, jäsenyyden jatkuvaa taikka ryhmän rakenteen kehittyneitä.<sup>15</sup>

Suomen rikoslain 17 luvun 1 a pykälässä säädetään järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta. Rikollisryhmällä tarkoitetaan järjestäytyntä, tietyn ajan kestävää ja useamman kuin kahden henkilön muodostamaa yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen sellaisia rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.<sup>16</sup> EU:n yhdennettyä rajaturvallisuutta tulee hyödyntää erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Se on selkeä uhka sisäiselle turvallisuudelle, koska järjestyneillä rikollisorganisaatioilla on infrastruktuurit ja yhteydenpitokanavat valmiina niin Euroopan unionin sisällä kuin kolmansissa maissa.<sup>17</sup>

*Sisäinen turvallisuus* määritellään sisäisen turvallisuuden ohjelmassa sellaiseksi yhteiskunnalliseksi tilaksi, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta *ilman rikollisuudesta*, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan *taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä* tai muutoksista *johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta*. Sisäinen turvallisuus voi kehittyä hyvälle tasolle monen eri tekijän yhteisvaikutuksesta. Turvallisuutta edistävät turvallinen koti-, asuin- ja työympä-

<sup>15</sup> EU:n neuvoston puitepäätös järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta, 2008/841/YOS, 24.10.2008, EUVL numero L 300, 11.11.2008. Sivut 42–45.

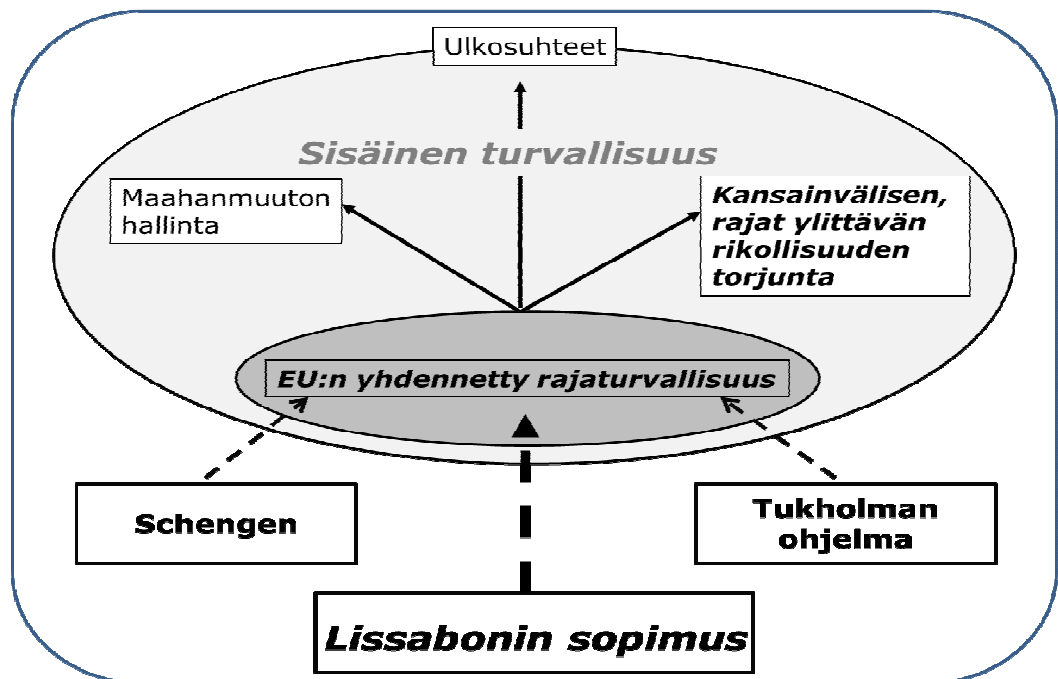
<sup>16</sup> Suomen rikoslaki 19.12.1889/39 ja laki rikoslain muuttamisesta 13.5.2011, voimaan 1.6.2011.

<sup>17</sup> Blomqvist Vesa, Policy Officer, Unit Migration and Borders, Directorate C/Directorate General Home Affairs, European Commission. Puhelinhaastattelu 18.11.2011.

ristö, toimivat peruspalvelut, hyvin suunniteltu liikenneympäristö, avun saanti silloin, kun sitä tarvitaan ja *varmuus siitä, että rikoksiin syyllistyneet joutuvat edesvastuuseen* teoistaan. *Osa sisäistä turvallisuutta on myös varautuminen* suuronnettomuuksiin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin.<sup>18</sup>

*Integraatiolla* tarkoitetaan sitä, että uusia tehtäviä siirtyy jäsenmaiden päätöksenteosta unionin toimivaltaan tai unionin ylikansallisten vallankäyttöjärjestelmien vahvistumista. Euroopan integraatio on kumulatiivinen prosessi, jossa aiemmat päätökset muodostavat pohjan uusille päätöksille. Integraatio leviää yhdeltä politiikan alueelta toiselle sitä mukaa, kun toimijat vakuuttuvat sen hyödyllisyydestä. Valtiot eivät ole integraatiossa ainoita tärkeitä toimijoita, vaikka ne tekevätkin yhteistyötä. Päätettäessä integraatioprosessiin liittymisestä päätöksentekoa ohjaavat kansalliset arvot, jotka muuttuvat vähitellen laajemmiksi alueellisiksi -ja lopulta jopa koko Euroopan kattaviksi arvoiksi.<sup>19</sup> Lissabonin sopimusta käsitellään tarkemmin luvussa 2.3. Muut tutkimuksessa käytettävät käsitteet on määritelty liitteessä 1.

Tutkimuksen viitekehyksellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sitä kokonaisuutta, johon tutkittava ilmiö sijoittuu. Viitekehys auttaa lukijaa hahmottamaan tutkielmaan liittyvän kokonaisuuden ja sijoittamaan tutkittavan asian oikeaan ympäristöön.



Kuva 2: Tutkimuksen viitekehys

<sup>18</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Turvallinen elämä jokaiselle, Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008. Sisäisen turvallisuuden ohjelma määrittelee poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden kehittämisen painopisteet, tavoitteet ja toimenpiteet. Ohjelma sisältää erityisiä tavoitteita ja toimenpiteitä myös laittoman maahantulon estämiseksi.

<sup>19</sup> Tiilikainen Teija, Palosaari Teemu. Integraation teoria. Gaudeamus. Helsinki University Press 2007.

## 1.4 Tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen pääkysymyksenä on:

- Minkälaisia mahdollisuuksia Lissabonin sopimus on tuonut EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden käyttöön EU:n sisäistä turvallisuutta lisäävänä instrumenttina?

Apukysymyksinä ovat:

- Millä toimenpiteillä voidaan edistää EU:n jäsenmaiden rajavalvontaviranomaisten toimintaa yhdenmetyt rajaturvallisuuden konseptin täysimääräiselle hyödyntämiselle?
- Miten EU:n rooli turvallisuuspoliittisena toimijana tulee muuttumaan sisäisen turvallisuuden ja erityisesti rajaturvallisuuden tarjoajana jäsenmailleen?

## 1.5 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tämä tutkimus on kartoittava ja selittävä kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Tutkimusmetodiksi valittiin asiakirjoihin ja kirjallisuuteen pohjautuva sisällön analyysi sekä täydentävät teemahaastattelut. Teemahaastatteluja käytettiin tukemaan asiakirja- ja kirjallisuustutkimusta. Tavoitteena on tutkittavaan ilmiön selvittäminen ja siihen liittyvien uusien seikkojen esille tuominen aineiston laajaan ja yksityiskohtaiseen tarkasteluun perustuen.

Kvalitatiivisen analyysin perustapauksessa tutkijan tehtävänä on analysoida ja tulkita aineistonsa tekstimassaa. Laadullisen tutkimuksen metodien käytön mukaisesti suositettiin tutkimustapaa, jossa myös tutkittavien näkökulmat ja tietämys pääsevät esille. Tämän vuoksi tutkimuksessa käytettiin täydentäviä teemahaastatteluja.<sup>20</sup> Tässä tutkimuksessa kohdejoukko eli aineistomateriaali ja haastateltavat henkilöt valittiin tutkijan oman asiaan liittyvän osaamisen ja näkemyksen avulla.

Tutkimusta laadittaessa pyrittiin primäärilähteisiin. Primäärilähteistön muodostavat EU:n sopimukset, ohjelmat, suunnitelmat, tiedonannot ja päätelmät. Joissakin yksittäisissä asioissa turvauduttiin sekundäärilähteisiin silloin, kun alkuperäistietoa ei ollut suoraan saatavissa julkisista lähteistä. Sekundäärisinä lähteinä käytettiin muun muassa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelta julkaistuja akateemisia kirjoituksia sekä artikkeleita, kuten Brysselissä sijaitsevan eurooppalaisen ajatusriihen (think tank), Centre for European Policy Studies (CEPS), julkaisemaa materiaalia.

---

<sup>20</sup> Sirkka Hirsjärvi, Pirkko Remes ja Paula Sajavaara, ”Tutki ja Kirjoita”, Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä, 2004, s. 151–157.

Teemahaastatteluilla tuettiin asiakirja- ja kirjallisuustutkimusta. Haastatteluja käytettiin EU-tasolla Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen EU:n yhdenmisen rajaturvallisuuden täysimääräiseksi hyödyntämiseksi sisäisen turvallisuuden parantamiseen tehtyjen muutosten selvittämiseen. Haastattelut kohdennettiin EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin henkilöstöön sekä EU:n komission sisäasiain pääosastolla rajaturvallisuusasioiden parissa työskenteleviin henkilöihin. Johtopäätökset tehtiin teorian, täydentävien teemahaastattelujen ja asetettujen tutkimuskysymysten avulla.

## 1.6 Aikaisempi tutkimus

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa todetaan, että Suomi toimii aktiivisesti EU:n rajapolitiikan ja yhdenmisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämisessä. Vapaa liikkuvuus ja Schengen-alueen laajeneminen edellyttävät yhdenmisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä sekä tarkastusten ja valvonnan vahvistamista unionin ulkorajoilla.<sup>21</sup> Tutkimusaihe on sisällytetty Rajavartiolaitoksen (RVL) vuosille 2010–2014 laadittuun tutkimusohjelmaan. RVL:n tutkimustoiminnan ohjausryhmä on katsonut aiheen palvelevan laitoksen toimintaa ja olevan strategisten linjausten mukainen.<sup>22</sup> Tutkimusohjelmaan perustuva tutkimustoiminta luo perusteita RVL:n strategisten kehittämislinjausten ja niihin sisältyvien hankkeiden sekä toiminnan edelleen kehittämiselle.

Suomalaisesta tutkimuksesta EU:iin ja rajaturvallisuuteen liittyen voidaan mainita eversti Arto Niemenkarin teos ”Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa” (2003). Tutkimus ulottuu ainoastaan vuoteen 2003 asti, joten se vaatii päivitystä. Maanpuolustuskorkeakoulussa laadittua rajaturvallisuuteen liittyvää tutkimustyötä on muun muassa Urpo Riissasen yleisesiupseerikurssin diplomityö ”Rajaturvallisuus – ilmiö, strategia ja turvallistaminen” (2009). Työssä on laajennettu käsityksiä rajaturvallisuudesta ja sen ilmiön ymmärtämisestä sekä tutkittu Suomen ja EU:n rajaturvallisuusstrategioiden muotoutumista. Janne Kurvinen on esiupseerikurssin tutkimustyössään vuonna 2010 tutkinut EU:n rajaturvallisuusyhteistyön roolia ja kehitystä osana integraatioprosessia. Kurvinen laati yleisesiupseerikurssin diplomityönsä vuonna 2011 aiheesta ”EU:n rajaturvallisuus – raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?”. Tero Hirvonen tarkasteli esiupseerikurssin tutkimustyössään vuonna 2010 Venäjän mahdollisen viisumivapauden vaikutuksia EU:n rajaturvallisuuteen.

<sup>21</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Sivun 31. Puolustusministeriö, Vammalan kirjapaino 2011.

<sup>22</sup> Rajavartiolaitoksen tutkimusohjelma 2010–2014, 23.4.2010.

Muulla kuin Maanpuolustuskorkeakoulussa tehdystä tutkimuksesta voidaan mainita erityisesti Sanna Palon vuonna 2010 laatima yliopistollinen väitöskirja aiheesta ”Järjestäytyneet rikollisryhmät ja rikosvastuu”. Muita Lissabonin sopimukseen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä oikeudellisen alan julkaisuja ovat muun muassa Janne Salmisen Lakimies-aikakauskirjan numerossa 6/2010 julkaistu tutkimusartikkeli ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muotoutuminen ja Lissabonin sopimus”<sup>23</sup>. Anna Hyvärinen on laatinut Lakimies-aikakauskirjaan vuonna 2010 tutkimusartikkelin ”Lissabonin sopimuksen vaikutukset EU:n oikeusasioiden perustoihin”. Kaija Korhonen laati Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitokselle vuonna 2008 pro gradu -tutkielman aiheesta ”Euroopan unionin poliisiyhteistyö terrorismin torjunnassa ja kysymys integraation tilasta”.

EU:n rajaturvallisuuden ilmiöihin ja sisäasioiden alaan erikoistuneita tutkijoita on esimerkiksi Sergio Carrera (Centre for European Policy Studies, CEPS). Hän on tutkinut muun muassa EU:n yhdennettyä rajaturvallisuutta ja EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin kehitystä. Italiassa toimii EU-tutkimukseen erikoistunut European University Institute. Security and Defence Agenda (SDA) on järjestänyt useita EU:n sisäasioihin ja sisäiseen turvallisuuteen liittyviä konferensseja sekä julkaissut niiden tuloksena asiantuntijalausuntoihin perustuvia raportteja.

---

<sup>23</sup> Kyseiselle tutkimusartikkelille myönnettiin oikeuskulttuurin päivänä 11.11.2011 Lakimies-aikakauskirjan parhaan kirjoituksen palkinto nuorten kirjoittajien sarjassa. OTL Janne Salminen on Eurooppa-oikeuden tutkija ja hän on toiminut muun muassa Eurooppa-oikeuden professorina.

## 2. RAJATURVALLISUUS EUROOPAN UNIONIN LAAJUUDESSA

Rajaturvallisuus on ollut yksi tärkeimmistä EU:n oikeus- ja sisäasioiden sektoreista 1990-luvun lopulta saakka. Unionin laajentumisen sekä terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden kansainvälistymisen voidaan katsoa olevan keskeisimpiä syitä rajaturvallisuuden merkityksen kasvuun. EU-tasolla kaikkein tärkein rajaturvallisuuteen vaikuttava tekijä on Schengenin sopimus. Vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä ja rajavalvonnan poistuminen sisärajoilta ovat korostaneet ulkorajavalvonnan merkitystä ja lisänneet tarvetta käsitellä rajaturvallisuutta nimenomaan EU-kysymyksenä. Tästä on seurannut, että yksikään jäsenvaltio ei enää voi huolehtia rajaturvallisuudesta ottamatta huomioon toisten jäsenvaltioiden intressejä.

### 2.1 Schengen ja vapaa liikkuvuus

Suomi, Ruotsi, Norja ja Tanska sopivat vuonna 1954 kansalaistensa liikkumisesta Pohjoismaissa ilman passia ja oleskelulupaa. Tätä sopimusta kutsutaan Pohjoismaiseksi passiunioniksi. Islanti liittyi passiunioniin vuonna 1955.<sup>24</sup> Euroopassa keskustelu vapaasta liikkuvuudesta jäsenvaltioiden välillä lisääntyi integraatioprosessiin liittyen 1980-luvun alkupuolella. Saksan liittotasavalta ja Ranska allekirjoittivat vuonna 1984 sopimuksen tavaroiden ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteista mallina Euroopan integraatioprosessille. Vapaan liikkuvuuden ajatus sai kannatusta johtaen neuvotteluihin Belgian, Luxemburgin ja Hollannin kanssa. Schengenin sopimus allekirjoitettiin näiden viiden maan johtajien kesken 14.6.1985 Schengenin kylässä, Luxemburgissa.<sup>25</sup>

Schengenin sopimuksen mukaisesti siihen kuuluvien jäsenvaltioiden kansainväliset rajat muuttuivat käytännössä läpinäkyviksi. Tarkastustoiminta siirtyi sopimukseen kuuluvien jäsenvaltioiden ja sopimukseen kuulumattomien valtioiden rajoille, eli Euroopan unionin ulkorajoille. Neuvottelut vuonna 1985 allekirjoitetun sopimuksen käytäntöön soveltamisesta jatkuivat ja niiden seurauksena solmittiin vuonna 1990 Schengenin yleissopimus. Tähän yleissopimukseen sisällytettiin muun muassa määräyksiä yhteisen ulkorajan valvonnan tasosta, yhteisestä viisumipolitiikasta sekä poliisi- ja oikeudellisesta yhteistyöstä. Yleissopimus astui voimaan 26.3.1995. Tällöin sisärajatarkastukset poistettiin silloisten sopimusosapuolten

<sup>24</sup> Eurooppatiedotus, Schengen helpottaa liikkumista, ulkoasiainministeriö. Saatavissa: <http://www.eurooppatiedotus.fi>

<sup>25</sup> Europa, tiivistelmät EU-lainsäädännöstä. Saatavissa:

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

väliltä. Amsterdamin sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen Schengen-yhteistyö sisällytettiin EU-lainsäädäntökehykseen 1.5.1999.<sup>26</sup>

Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen myötä jäsenvaltiot sitoutuivat noudattamaan seuraavia sääntöjä:

- sisärajoilla tapahtuvat henkilötarkastukset lopetetaan;
- EU:n jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin sovelletaan yhteisiä sääntöjä;
- maahantuloa koskevat edellytykset ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevat säännöt yhdenmukaistetaan;
- poliisiyhteistyötä tiivistetään sisältäen oikeuden rajojen kummallakin puolella tapahtuvaan tarkkailuun ja takaa-ajoon;
- oikeudellista yhteistyötä tehostetaan nopeutetun luovutusmenettelyn ja rikostuomioiden täytäntöönpanon siirron avulla;
- Schengenin tietojärjestelmä (SIS, Schengen Information System) perustetaan ja sitä kehitetään.

Schengen-alue on laajentunut, ja tällä hetkellä siihen kuuluvat lähes kaikki EU:n jäsenvaltiot. Italia allekirjoitti sopimukset 27.11.1990, Espanja ja Portugali 25.6.1991, Kreikka 6.11.1992, Itävalta 28.4.1995 sekä Tanska, Suomi ja Ruotsi 19.12.1996. Tšekin tasavalta, Viro, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Puola, Slovenia ja Slovakia liittyivät Schengen-alueeseen 21.12.2007 ja Sveitsi assosioituneena maana 12.12.2008.<sup>27</sup> Euroopan unionin neuvosto päätti vuonna 2011 Liechtensteinin liittymisestä 26. maana Schengen-alueeseen 19. joulukuuta 2011<sup>28</sup>. Bulgarian ja Romanian Schengen-jäsenyydestä käydään neuvotteluja parhaillaan.

Laittomien rajanylittäjien määrät ja reitit vaihtelevat Schengen-alueen ulkorajoilla. Esimerkiksi vuoden 2010 kesällä tapahtui selkeä siirtymä itäisen Välimeren merirajoilta Kreikan ja Turkin väliselle maarajalle. Lyhyellä, noin 12,5 kilometrin pituisella, maarajaosuudella pienen Kreikkalaisen Orestiadan kaupungin lähellä päivittäin kiinniotettujen laittomien maahantulijoiden lukumäärä nousi 350 kiinniotettuun henkilöön lokakuussa 2010. Kreikan vastaanotto-keskusten kapasiteettivajeesta ja suurista laittomien maahantulijoiden määristä joutuen kreik-

<sup>26</sup> Europa, tiivistelmät EU-lainsäädännöstä. Saatavissa:

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

<sup>27</sup> Europa, tiivistelmät EU-lainsäädännöstä. Saatavissa:

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

<sup>28</sup> Euroopan unionin neuvosto, oikeus- ja sisäasiat, neuvoston 3135. istunto, lehdistötiedote, 18498/11, Bryssel, 13.–14. joulukuuta 2011.



kalaiset viranomaiset antoivat niin sanottuja hallinnollisia määräyksiä, joiden perusteella laittomasti maahan tulleiden henkilöiden olisi poistuttava Kreikasta 30 vuorokauden kuluessa. Turkin ja Kreikan välistä palautussopimusta ei voitu hyödyntää, koska laittomasti maahan tulleilla ei ollut heidän alkuperäänsä osoittavia henkilöllisyystodistuksia, eivätkä turkkilaiset hyväksyneet kreikkalaisten todisteluja siitä, että henkilöt olivat tulleet Schengen-alueelle Turkin kautta. Tämä johti useiden tuhansien laittomasti Schengen-alueelle saapuneiden henkilöiden siirtymiseen Kreikasta muihin Schengenin sopimusta soveltaviin EU-maihin.<sup>29</sup>

Vuoden 2011 niin sanotun arabikevään seurauksena erityisesti Tunisiasta saapui lyhyessä ajassa kymmeniätuhansia henkilöitä Välimeren yli Italialle kuuluvalla Lampedusan saarelle. Italia oli pakotettu siirtämään suuret määrät maahantulijoita Sisiliassa ja Manner-Euroopassa sijaitseviin vastaanottokeskuksiinsa. Myöhemmin huhtikuussa 2011 Italia alkoi myöntää väliaikaisia viisumeja erityisesti laittomasti maahan tulleille tunisialaisille. Ranskaan on keskittynyt suuri tunisialaista alkuperää oleva ryhmittymä. Näin ollen Italian myöntämän viisumin haltuunsa saaneet henkilöt jatkoivat matkaansa Ranskaan sukulaistensa luo. Ranskan presidentti Sarkozy totesi, että Schengen-säädöksiä on uudistettava, mikäli Schengen-alueen halutaan säilyvän.<sup>30</sup> Tanska teki heinäkuussa vuonna 2011 lähinnä sisäpoliittisista syistä Schengenin kriisiin liittyen päätöksen tullitarkastusten käynnistämisestä Saksan ja Ruotsin vastaisilla rajoilla *vedoten rajat ylittävän rikollisuuden kasvuun*<sup>31</sup>.

Tutkimusta varten haastatellut Euroopan komission virkamiehet totesivat, että vaikea tilanne Kreikan ja Turkin välisellä maarajalla ja arabikevään seuraukset keskisellä Välimerellä lähinnä Italian ja Ranskan suhteissa ovat hyvä muistutus siitä, että 26 maata käsittävä vapaan liikkuvuuden Schengen-alue ei ole itsestäänselvyys. Jopa yksittäiset kansalaiset ovat olleet useasti yhteydessä komissioon kyseenalaistaen koko Schengen-järjestelmän, jäsenmaiden tehdessä yhä enenevässä määrin niin sanottuja poliisitarkastuksia sisärajoilla ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä.<sup>32</sup> Frontexin pääjohtaja totesi Schengenin kriisin olevan lähtöisin lähinnä Kreikan tilanteesta siltä osin, etteivät kreikkalaiset viranomaiset ole saaneet riittävää kehitystä aikaan muiden jäsenmaiden kannalta katsottuna. Arabikevään vaikutukset voimistivat Schengeniä vastaan suunnattua kritiikkiä ja asettivat lisää haasteita Schengen-valtioiden väli-

<sup>29</sup> Frontex, annual risk analysis 2011, public version.

<sup>30</sup> France and Italy push for reform of Schengen treaty, BBC news 26.4.2011. Saatavissa: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13189682>

<sup>31</sup> Schengen state Denmark to re-impose border controls, BBC news 11.5.2011. Saatavissa: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13366047>

<sup>32</sup> Euroopan komission virkamiesten puhelinhaastattelut 4.11.2011, 14.11.2011 ja 18.11.2011. Komission virkamiesten haastattelujen tekemisen ehtona oli, että tutkija ei viittaa kaikissa yhteyksissä henkilöihin suoraan nimillä. Tähän tutkimukseen haastatellut komission virkamiehet on kirjattu lähdeluettelon kohtaan haastattelut.

selle keskinäiselle luottamukselle.<sup>33</sup> Tilanne Kreikan ja Turkin välisellä maarajalla sekä arabikevään seuraukset keskisellä Välimerellä kuvaavat hyvin Schengen-järjestelmän haastetta. Ulkorajojen laittoman maahantulon ongelmista tulee nopeasti vapaan liikkuvuuden alueen ongelmia, mikäli ulkorajojen valvonnassa ei onnistuta. Rikollisorganisaatiot pyrkivät hyödyntämään omassa toiminnassaan alueita, joilla asioita ei kyetä järjestämään Schengenin rajasäännösten edellyttämällä tavalla. Tästä johtuen laittoman maahantulon paine esimerkiksi Kreikan ja Turkin välisellä maarajalla on edelleen kasvanut.

Komissio antoi 10.3.2011 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta.<sup>34</sup> Ehdotetut muutokset perustuvat kokemuksiin asetuksen soveltamisesta sen viiden voimassaolovuoden aikana. Ehdotuksen tarkoituksena on selventää nykyistä asetusta ja poistaa eräitä sen tulkinnanvaraisuuksia. Asetusmuutos liittyy myös neuvoston päätelmissä joulukuussa 2006 määriteltyyn EU:n yhdenmetyyn rajaturvallisuuteen. Yhdennetyin rajaturvallisuuden käsitteellä on tärkeä merkitys ja juuri Schengenin rajasäännöstö olisi Suomen kannan mukaan luonteva paikka tämän käsitteen sisällyttämiselle lainsäädäntöön<sup>35</sup>. Integraation etenemiseen liittyen asetukseen tulisi komission ehdotuksen mukaisesti lisätä nimenomainen maininta Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontexin laatimasta rajavartijoiden yhteisestä koulutussuunnitelmasta. Rajavartijoiden koulutusta on parannettava, jotta he pystyisivät havaitsemaan erityisesti ilman huoltajaa matkustaviin alaikäisiin sekä ihmiskaupan uhreihin liittyviä tilanteita. Lisäksi muutosehdotuksessa esitetään maantieliikenteen yhteisiä rajatarkastuksia koskevia kahdenvälisiä sopimuksia koskevasta sääntelystä sekä muista teknisistä muutoksista. Ehdotuksen käsittely alkoi Euroopan unionin neuvoston työryhmässä heinäkuussa 2011. Asetusehdotus tultaneen hyväksymään aikaisintaan kevään 2012 kuluessa. Tämän jälkeen toteutetaan tarvittava kansallinen täytäntöönpano. Tarkka asetuksen voimaantulon ajankohta ei ole vielä tiedossa.

Komissio antoi viime vuoden syksyllä 16.9.2011 ehdotuksia Schengen-alueen vahvistamiseksi. Ehdotusten tarkoituksena on alueella laillisesti liikkuvien EU:n -ja kolmansien maiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden takaaminen myös jatkossa. Komission tavoitteena on ottaa käyttöön tehokkaampi ja EU-lähtöinen Schengen-yhteistyömalli. Komissio ehdotti, että käyttöön otettaisiin EU-lähtöinen arviointi- ja seurantajärjestelmä Schengen-sääntöjen soveltami-

<sup>33</sup> Laitinen Ilkka, Prikaatikenraali, Pääjohtaja, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Haastattelu 19.11.2011.

<sup>34</sup> Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta, KOM(2011) 118 lopullinen.

<sup>35</sup> Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle, Muistio EU/2011/0837 komission ehdotuksesta Schengenin rajasäännösten muuttamiseksi, KOM (2011) 118, Helsingissä 1.6.2011.

sen tarkastamiseksi ja varmistamiseksi. Lisäksi tarvittaisiin jäsennellympi eurooppalainen päätöksentekomekanismi, jonka avulla voitaisiin päättää sisärajarakastusten soveltamisesta uudelleen silloin, kun on kyse vakavasta uhasta yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Komission esittämässä uudessa järjestelmässä päätös sisärajarakastusten ottamisesta uudelleen käyttöön tehtäisiin EU:n tasolla ennakoitavissa olevissa tilanteissa, kuten ennen tärkeitä poliittisia kokouksia. Päätös edellyttäisi jäsenvaltioiden asiantuntijoiden määräenemmistön tukea komission ehdotukselle. Perusteet kyseisen päätöksen tekemiselle pysyisivät samoina kuin nykyisin, eli toimenpiteen tulisi olla tarpeen yleistä järjestystä tai sisäistä turvallisuutta koskevan vakavan uhan poistamiseksi. Periaatteena olisi, että tarkastuksia voitaisiin toteuttaa tietyillä rajoilla 30 päivän ajan. Aikaa olisi myös mahdollista pidentää. Jäsenvaltiot voisivat komission esittämässä mallissa toteuttaa yksipuolisia tarkastuksia ennakoimattomissa ja nopeita toimia edellyttävissä hätätilanteissa, mutta enintään viiden päivän ajan. Tämän jälkeen päätös sisärajarakastustoimien jatkamisesta tehtäisiin EU:n tasolla.<sup>36</sup>

Tutkijan mielestä sisärajarakastusten palauttaminen laajassa mittakaavassa tehokkaana turvallisuutta lisäävänä instrumenttina voidaan kyseenalaistaa. Rajatarkastusten kattavaan suorittamiseen vaadittavan infrastruktuurin (uudelleen) luominen kestäisi vuosia ja vaatisi huomattavia taloudellisia panostuksia.

## 2.2 EU:n yhdenmisen rajaturvallisuuden kehittyminen

Eurooppa-neuvoston Tampereella 15.–16.10.1999 järjestetyn huippukokouksen yksi keskeinen tavoite oli laatia suunnitelma jo käytössä olleiden Schengen-yleissopimuksen ja niin sanotun yhteisen käsikirjan päivittämiseksi. Tampereen huippukokouksen päätelmissä todetaan, että Schengenin säännösten unioniin sisällyttämisen seurauksena hakijavaltioiden on hyväksyttävä tämä säännöstö ja siihen perustuvat toimenpiteet täysimääräisesti. Eurooppa-neuvosto piti tärkeänä, että EU:n tulevien ulkorajojen tehokkaasta valvonnasta huolehtivat koulutetut ja asiaan erikoistuneet ammattilaiset.<sup>37</sup>

Laekenissa 14.–15.12.2001 järjestetystä Eurooppa-neuvoston päätelmistä nähdään unionin jäsenvaltioiden rajaturvallisuusintressien ja ulkorajojen valvonnan tavoitteiden keskittyvän terrorismin ja laittomaan maahanmuuttoon liittyvien rikollisverkostojen sekä ihmiskaupan

<sup>36</sup> Euroopan komission lehdistötiedote: Komissio ehdottaa uutta toimintamallia kansalaisten vapaan liikkuvuuden suojelemiseksi Schengen-alueella 16.9.2011.

<sup>37</sup> Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät, 15.–16.10.1999. Saatavissa: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_fi.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fi.htm)

torjuntaan<sup>38</sup>. Euroopan komission vuonna 2002 antamassa tiedonannossa ”Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa” todetaan, että Euroopan unionin ulkorajojen turvallisuus on kansalaisten kannalta keskeinen kysymys. Tiedonannon mukaan ulkorajojen valvonnassa näyttäisi edelleen olevan *puutteita, jotka muodostavat uhkan jäsenvaltioiden sisäiselle turvallisuudelle*. Sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uusien haasteiden vuoksi Euroopan unionin tulisi harkita ulkorajojen valvonnan ottamista ensisijaiseksi painopistealueeksi. Tiedonannossa todetaan, että *laittoman maahanmuuton torjuntaa sekä ihmiskaupan ja kaikenlaisen järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja huumausaineisiin liittyvän salakuljetuksen torjuntaa on tehostettava*. Samassa tiedonannossa komissio esittää, että on perustettava rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä ja sille olisi annettava tehtäväksi laatia erityinen rajavartioiden koulutus suunnitelma kansallisten oppilaitosten muodostaman verkoston avulla siten, että lopulta voitaisiin perustaa Euroopan rajavartija-akatemia. Tiedonannossa esitetään myös, että jäsenvaltioiden kansallisten rajavartiokeskien tueksi voitaisiin perustaa pitkällä aikavälillä Euroopan rajavartiolaite. Aluksi yhteinen rajavartiolaite voisi toteuttaa ulkorajojen valvontaa eri kansallisuuksien edustajista muodostettujen joukkojen avulla, eikä se voisi korvata kansallisia viranomaisia vastaanottavan jäsenvaltion sisäisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseen liittyvissä tehtävissä.<sup>39</sup>

21.–22.6.2002 järjestetyn Sevillan huippukokouksen loppupäätelmissä Eurooppa-neuvosto totesi päättäneensä nopeuttaa Tampereella hyväksytyt ohjelman toteuttamista vapautteen, turvallisuuden ja oikeuden perustuvan alueen perustamiseksi. Eurooppa-neuvosto kehotti viipymättä perustamaan neuvoston yhteyteen jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta vastaavien rajavalvontayksiköiden päälliköistä koostuvan yhteisen elimen, rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän.<sup>40</sup> EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokouksessa 5.6.2003 perustettiin edellä mainittu jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten päälliköistä koostuva rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä. Siihen kuului rajavalvontaviranomaisten päälliköiden lisäksi maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strateginen komitea<sup>41</sup>. Komiteaa alettiin kutsua nimellä ”SCIFA+”.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Puheenjohtajan päätelmät, Laekenin Eurooppa-neuvosto, 14.–15.12.2001.

<sup>39</sup> Euroopan komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, Kohti Euroopan Unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa, Bryssel, 7.5.2002. KOM(2002) 233 lopullinen.

<sup>40</sup> Euroopan unionin neuvosto (2002). Plan for the Management of the external borders of the Member States of European Union. 9834/1/02 FRONT 55 COMIX 392 REV 1.

<sup>41</sup> Neuvoston maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strateginen komitea, Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum of the European Council (SCIFA), Tiedot saatavissa:

<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/F26E17C6EFEEAADD0C22573AA0028B3F3>

<sup>42</sup> Oikeus- ja sisäasiain neuvoston päätelmät, 5.-6.6.2003. 9845/03.

Thessalonikissa Kreikassa 19.–20.6.2003 järjestetyn huippukokouksen päätelmissä Eurooppa-neuvosto totesi, että EU:n jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnan tehostaminen on kaikkien EU:n jäsenvaltioiden yhteinen etu. Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota tarkastelemaan sopivana ajankohtana rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän toiminnasta saatujen kokemusten perusteella, onko tarvetta perustaa uusia *institutionaalisia järjestelyjä, mahdollisesti yhteisön operatiivinen yksikkö*, ulkorajojen valvontaa koskevan operatiivisen yhteistyön tehostamiseksi.<sup>43</sup>

EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin perustamista edelsivät niin sanottujen rajaturvallisuuden ad hoc -keskusten perustaminen. Perustetut keskuksat olivat maarajakeskus Saksassa, lentoasemakeskus Italiassa, merirajakeskukset Espanjassa ja Kreikassa, koulutuksen kehittämiskeskus Itävallassa ja riskianalyytikeskus Rajavartiolaituksen esikunnan yhteydessä Suomessa<sup>44</sup>. Frontexin perustamisen jälkeen keskusten toiminnot sulautettiin osaksi virastoa.

Vuoden 2003 aikana käynnistyneen tarkastelun ja valmistelutyön lopputuloksena neuvosto antoi 26.10.2004 asetuksen jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan rajaturvallisuusvirasto Frontexin perustamisesta (engl. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)<sup>45</sup>. Frontex aloitti operatiivisen toimintansa lokakuussa 2005. Frontex kuului Lissabonin sopimuksen voimaantuloon asti ensimmäisen pilarin (Euroopan yhteisö) toimijoihin.

Tampereen huippukokouksen päätelmistä vuonna 1999 alkanut työ johti lopulta vuonna 2006 voimaan astuneen Schengenin rajasäännösten (engl. Schengen Borders Code, SBC) valmistumiseen<sup>46</sup>. Schengenin rajasäännösten 12. artiklan mukaan *rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajat ylittävää rikollisuutta* ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä. 14. artikla puolestaan velvoittaa jäsenvaltioita osoittamaan *riittävästi asianmukaista henkilökuntaa ja voimavaroja ulkorajojen valvontaan*, jotta jäsenvaltiot voivat varmistaa ulkorajojensa valvonnan tehokkuuden ja yhtenäisen korkean tason. Myöhemmin vuoden 2006 joulukuussa EU:n oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi tämän tutkimustyön ensimmäisessä luvussa mainitun *yhdennetyn rajaturvallisuuden käsitteen*<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Thessalonikin Eurooppa-neuvoston päätelmät, 19.–20.6.2003. 11638/03.

<sup>44</sup> Niemenkari Arto, Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa, 2003. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1.

<sup>45</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, EUVL L 349, 25.11.2004. Sivut 1.

<sup>46</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EY) N:o 562/2006, 15.3.2006.

<sup>47</sup> EU:n oikeus- ja sisäasiain neuvoston päätelmät 5.–6.12.2006. 15801/06 (Presse 341).

Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät vuoden 2011 syyskuussa yksimielisyyteen Frontexin perustamisasetuksen muuttamisesta komission vuoden 2010 helmikuussa tekemän muutosesityksen perusteella. Keskeisiä muutoksia ovat Frontexille annettu oikeus hankkia raskasta rajavalvontakalustoa (ulkovartiolaivoja, lentokoneita ja helikoptereita); mahdollisuus toimia kolmansissa maissa toimintakyvyn ja tietotaidon lisäämiseen liittyvien projektien yhteydessä sekä omien yhteyshenkilöidensä kautta; *henkilötietojen käsittelymahdollisuus* niiden henkilöiden osalta, joiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset perustellusti epäilevät osallistuvan *rajat ylittävään rikolliseen toimintaan*, laittomassa maahanmuutossa avustamiseen tai ihmiskauppaan. Frontex voi lähettää henkilötietoja tapauskohtaisesti EU:n poliisivirasto Europolille<sup>48</sup> tai muille unionin lainvalvontaviranomaisille ja käyttää niitä Frontex-asetuksen neljännessä artiklassa tarkoitettujen riskianalyyseihin laatimiseen. Uusi Frontexin perustamisasetus julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 22.11.2011 ja se astui voimaan 20 päivää tämän jälkeen, eli 12.12.2011.<sup>49</sup>

### 2.3 Lissabonin sopimuksen tuomat muutokset

EU:n perussopimukset määrittelevät annetun toimivallan ja määräävät sen käytöstä. Tyypillisesti perussopimusten artikloissa määritellään politiikan ala ja tavoitteet, käytettävissä olevat lainsäädäntötyypit kuten asetus, direktiivi tai päätös sekä toimielinten osallistumistapa päätöksentekoprosessiin. Perussopimuksia muutetaan jäsenvaltioiden välillä käytävien neuvottelujen ja kansallisten parlamenttien ratifioinnin tuloksena.

Lissabonin sopimusta voidaan pitää yleisluontoisena terminä. Euroopan unioni perustuu kahden sopimukseen: Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT). Edellä mainitut kaksi sopimusta muodostavat niin sanotun EU:n perussopimuksen. Lissabonin sopimus muutti sopimusta Euroopan unionista (SEU). Se muutti myös Euroopan yhteisön perustamissopimuksen sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Lissabonin sopimuksen tuomat muutokset on sisällytetty sopi-

<sup>48</sup> EU:n poliisivirasto Europolin tehtävät on koottu liitteeseen 1.

<sup>49</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta, PE-COS 37/11, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1168/2011, 25.10.2011, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti L 304/1, 22.11.2011.

musten konsolidoituihin versioihin. Konsolidoidut versiot on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä numerolla C83.<sup>50</sup>

Lissabonin sopimuksella muutettiin kahta aiempaa EU:n perussopimusta, Maastrichtin sopimusta ja Rooman sopimusta. Lissabonin sopimukseen liitettiin pöytäkirjoja ja julistuksia, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirja. Sopimus vahvisti myös Euroopan parlamentin valtaa ja teki siitä tasavertaisen lainsäätäjän neuvoston kanssa. Lissabonin sopimuksella yhdistettiin Euroopan yhteisö ja Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustettu unioni yhdeksi oikeushenkilöksi.<sup>51</sup> Oikeushenkilöllisyys oli aiemmin vain Euroopan yhteisöllä. Tämän ansiosta EU voi Lissabonin sopimuksen voimassa ollessa tehdä sopimuksia sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla.

*Lissabonin sopimuksen tavoitteena on, että unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet<sup>52</sup>. Tämä korostaa EU:n yhdenmetyä rajaturvallisuuden merkitystä.*

Lissabonin sopimus astui voimaan 1.12.2009. Voimaantulon myötä saatettiin päätökseen useita vuosia kestäneet neuvottelut Euroopan unionin toimielinjärjestelmän uudistamisesta. Lissabonin sopimuksella muutettiin, mutta ei korvattu, aiempia perussopimuksia. Lissabonin sopimus antaa EU:lle oikeudellisen kehyksen ja välineet, joita se tarvitsee pyrkiessään vastaamaan tuleviin haasteisiin ja kansalaisten tarpeisiin.

Lissabonin sopimuksen myötä EU pyrkii tehostamaan toimintaansa seuraavilla muutoksilla:

- EU:n demokraattisuutta ja avoimuutta pyritään lisäämään vahvistamalla Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien asemaa, lisäämällä kansalaisten mahdollisuuksia ilmaista mielipiteensä ja selkeyttämällä tehtävänjakoa EU:n ja jäsenvaltioiden välillä;
- EU:n tehokkuutta pyritään parantamaan yksinkertaistamalla työskentelymenetelmiä ja äänestysääntöjä, tehostamalla ja modernisoimalla toimielimiä 27 jäsenvaltion EU:n

<sup>50</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, Euroopan unionin virallinen lehti, suomenkielinen laitos C 83/01, ISSN 1725-2490, 30.3.2010.

<sup>51</sup> Lissabonin sopimus, Miten sopimus muuttaa Euroopan unionia? Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö, 123/2010, kolmas uusittu painos, Paino Edita Prima Oy, Helsinki 2010.

<sup>52</sup> Sopimus Euroopan Unionista (SEU) 3(2) artikla.

tarpeisiin ja parantamalla EU:n kykyä toimia sille nykypäivänä tärkeimpien tavoitteiden saavuttamiseksi;

- Oikeuksien, arvojen, vapauden, solidaarisuuden ja turvallisuuden Eurooppa pyritään saamaan aikaan edistämällä EU:n arvoja, sisällyttämällä perusoikeuskirja EU:n primäärilainsäädäntöön, ottamalla käyttöön uusia solidaarisuutta edistäviä järjestelmiä ja parantamalla EU-kansalaisten suojelua;
- EU:n asemaa maailmanlaajuisena toimijana pyritään parantamaan kokoamalla yhteen unionin ulkopoliittiset välineet, joita tarvitaan sekä suunniteltaessa uutta politiikkaa että siitä päätettäessä. Lissabonin sopimuksen tuomien muutosten kautta EU pyrkii viestimään selkeämmin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Se voi valjastaa käyttöön EU:n taloudelliset, humanitaariset, poliittiset ja diplomaattiset vahvuudet edistäessään EU:n etuja ja arvoja ympäri maailman, ottaen kuitenkin samalla huomioon jäsenvaltioiden erityiset intressit ulkosuhteissa.

Oikeuteen, vapauteen ja turvallisuuteen perustuvan alueen luominen on EU:n keskeinen tavoite. Sopimus pyrkii parantamaan EU:n mahdollisuuksia toimia tehokkaammin, legitiimimmin, avoimemmin, demokraattisemmin ja kattavammin tällä alalla. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioissa tärkeimmät päätökset edellyttivät neuvoston yksimielisyyttä, ja Euroopan parlamentilla ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella oli ainoastaan rajoitettu rooli. Lissabonin sopimus lisää demokratiaa ja avoimuutta, koska sen myötä hyväksytty yhtenäinen lainsäädäntö vahvistaa Euroopan parlamentin roolia lainsäädäntöprosessissa yhteispäätösmenettelyn ansiosta ja lisää määräenemistöpäätöksiä neuvostossa.<sup>53</sup> Lissabonin sopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi komissio on ensimmäistä kertaa jakanut oikeus- ja sisäasioita koskevat tehtävät kahdelle komissaarille<sup>54</sup>.

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan unionin sisäinen pilarijako ei enää dominoi asioiden käsittelyä. Tällä muutoksella on merkitystä rajaturvallisuuden kannalta. *Nyt rajavalvonnalla voidaan vaikuttaa kaikkiin sisäisen turvallisuuden uhkiin eikä pelkästään niihin, jotka aiemmin kuuluivat niin sanotun EU:n ensimmäisen pilarin alueelle.* Toisena, myös rajaturvallisuuden vaikuttavana käytännön muutoksena, on Lissabonin sopimuksen mukaisesti unionille perustettu sisäisen turvallisuuden komitea, niin sanottu COSI (Council standing committee on

<sup>53</sup> Euroopan Unionin virallinen verkkosivusto. Lissabonin sopimus - Perustietoa sopimuksesta. Tiedot saatavissa internet osoitteessa: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index.fi.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index.fi.htm)

<sup>54</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamisesta EU:n kansalaisten hyväksi. Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi, 20.4.2010. KOM (2010) 171 lopullinen. Sivü 9.



internal security). Komitea huolehtii sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta ja koordinoi operatiivista yhteistyötä. Pilarirakenteen poistumista ja sisäisen turvallisuuden komiteaa käsitellään erikseen seuraavissa alaluvuissa 2.3.1 ja 2.3.2.

### 2.3.1 Pilarirakenteen poistuminen

Yksi Lissabonin sopimuksen merkittävimmistä uudistuksista on EU:n politiikan alojen jaottelun, niin sanotun kolmen pilarin rakenteen, poistuminen. Nämä *vanhat pilarit* olivat:

- Euroopan yhteisö;
- yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP);
- poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa.

Kolmiosaisen rakenteen sisällä esiintyi erilaisten toimivaltuuksien päällekkäisyyttä. Ensimmäisen pilarin puitteissa annetut säädökset annettiin EU:n lainsäädäntömenettelyiden mukaisesti. Kaksi muuta pilaria perustuivat sen sijaan jäsenvaltioiden hallitusten väliseen yhteistyöhön.<sup>55</sup>

Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan yhteisö korvattiin EU:lla ja EU sai käyttöönsä lainsäädäntömenettelyitä, joiden ansiosta se voi käyttää sille annettua toimivaltaa täysimääräisesti. Asioihin, joiden käsittely kuului kolmanteen pilariin, kuten oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyö, sovelletaan nyt samankaltaisia sääntöjä kuin sisämarkkina-asioihin. EU:n ja kansallisiin toimenpiteisiin näillä aloilla sovelletaankin tuomioistuINVALVONTAA unionin tuomioistuimessa. Samanaikaisesti moniin oikeus- ja sisäasioihin, jotka aiemmin edellyttivät kuulemismenettelyä ja neuvoston yksimielisyyttä sekä pelkkää Euroopan parlamentin (EP) kuulemistä, sovelletaan nyt tavallista lainsäätämisyjärjestystä<sup>56</sup> eli neuvoston määräenemmistöpäätöstä ja Euroopan parlamentin täyttä rinnakkaista lainsäädäntövaltaa.<sup>57</sup>

*Oikeus- ja sisäasioiden kannalta olennaisia aloja, joilla Lissabonin sopimuksen myötä siirryttiin neuvoston yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon ja tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen, ovat:*

- Osa lyhytaikaisia viisumeita ja oleskelulupia koskevista säännöistä;

<sup>55</sup> Europa - Tiivistelmä EU:n lainsäädännöstä - Euroopan unionin toimivaltajako. Saatavissa: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0020\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_fi.htm)

<sup>56</sup> Tavallinen lainsäätämisyjärjestys on määritelty tarkemmin tutkielman liitteessä 1 ja SEUT -sopimuksen 294 artiklassa.

<sup>57</sup> Lissabonin sopimuksen vaikutus oikeus- ja sisäasioiden neuvostoon: Enemmän yhteispäätöksiä ja uudet toimintarakenteet, neuvoston pääsihteeristön tiedote, 2009.

- luettelo kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi heidän ylittäessään ulkorajoja, ja maista, joiden kansalaiset on vapautettu tästä vaatimuksesta
- yhtenäinen viisumin kaava.
- Toimenpiteet, jotka koskevat ulkorajoja ylittävälle henkilölle tehtäviä tarkastuksia (SEUT 77 artikla).
- Kaikki tarvittavat *toimenpiteet, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhdennetty ulkorajojen valvontajärjestelmä* (SEUT 77 artikla)<sup>58</sup>. Nykyisin yhdennetty rajaturvallisuus määritellään konseptiksi EU:n perussopimuksessa. Näin ollen perussopimusta ei tarvitse muuttaa, mikäli yhdennetyn rajaturvallisuuden määritelmään ilmenee perusteltuja muutostarpeita.<sup>59</sup> Yhdennetty rajaturvallisuus on määritelty käsitteenä Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiainneuvoston päätelmissä 4. - 6.12.2006.
- Toimenpiteet, jotka koskevat sisärajoja ylittävälle henkilölle tehtävien tarkastusten poistamista heidän kansalaisuudestaan riippumatta (SEUT 77 artikla).
- Laillinen maahanmuutto (SEUT 79 artikla).
- Oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla (SEUT 82–86 artiklat).
- Eurojustin rakenne, toiminta, toiminta-alat ja tehtävät.(SEUT 85 artikla).
- Muu kuin operatiivinen poliisiyhteistyö (SEUT 87 artikla).
- Europolin rakenne, toiminta, toiminta-alat ja tehtävät (SEUT 88 artikla).<sup>60</sup>
- Pelastuspalvelu (SEUT 196 artikla)<sup>61</sup>.

Seuraavilla aloilla käytettiin määränemmistöpäätöksentekoa / yhteispäätösmenettelyä jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa:

- *Osa* lyhytaikaisia viisumeita ja oleskelulupia koskevista säännöistä (SEUT 77 artikla).
- Turvapaikkapolitiikka (SEUT 78 artikla).
- Laiton maahanmuutto (SEUT 79 artikla).
- Oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla lukuun ottamatta perheoikeutta (SEUT 81 artikla).

*Ennen Lissabonin sopimusta politiikan alojen jako näkyi rikosasioissa tehtävän poliisi- ja oikeusyhteistyön institutionaalisessa rakenteessa pilarirakenteesta johtuen. Lissabonin sopi-*

<sup>58</sup> Englannin kielessä käytetty termi on ”integrated management system for external borders” (TFEU, Treaty of the Functioning of the European Union, Article 77).

<sup>59</sup> Laitinen Ilkka, Prikaatikenraali, Pääjohtaja, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Haastattelu 19.11.2011.

<sup>60</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, osa V, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, artiklat 67–89. 30.3.2010.

<sup>61</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, osa XXIII, Pelastuspalvelu, artikla 196. 30.3.2010.

muksen myötä jäsenvaltioilla on säilynyt mahdollisuus lainsäädäntöaloitteisiin, mikäli niitä on tekemässä vähintään neljännes jäsenvaltioista poliisiyhteistyön, rikosoikeuden ja hallinnollisen yhteistyön aloilla. Euroopan komissio on perussopimusten valvoja ja varmistaa yhdessä EU:n tuomioistuimen kanssa, että päätökset pannaan oikein täytäntöön.<sup>62</sup> Lissabonin sopimuksen ansiosta komissio voi ajatella laajemmin ja tehdä lakialoitteita vapaasti sitomatta itseään ”pilariajatteluun”<sup>63</sup>. EU:n tuomioistuimen toimivaltaan sisältyvät Lissabonin sopimuksen ja pilarirakenteen poistumisen myötä myös poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvät asiat.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artiklan mukaan *neuvosto voi unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi perustaa Eurojustin*<sup>64</sup> *pohjalta erityistä lainsäätämisyhteistyötä noudattaen annetuilla asetuksilla Euroopan syyttäjänviraston*. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Euroopan syyttäjänvirastolla, joka on tarvittaessa yhteydessä Europoliin, on toimivalta tutkia EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia ja asettaa syytteeseen niiden tekijät ja niihin osalliset. Se toimii syyttäjän tehtävissä tällaisia tekoja koskevissa rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa. *Eurooppa-neuvosto voi tehdä päätöksen Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuuksien laajentamiseksi koskemaan rajat ylittävää vakavaa rikollisuutta*. Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan ja komissiota kuultuaan. Komissio valmistelee tiedonannon Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta Eurojustin pohjalta vuoden 2013 loppuun mennessä.<sup>65</sup>

### 2.3.2 Sisäisen turvallisuuden komitea COSI

Myös rajaturvallisuuteen vaikuttavana käytännön muutoksena perustettiin Euroopan unionille Lissabonin sopimuksen mukaisesti sisäisen turvallisuuden pysyvä komitea, niin sanottu COSI (Council standing committee on internal security). Komitea huolehtii sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta ja koordinoi operatiivista yhteistyötä. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), artikla 71 mukaan, neuvoston yhteyteen perustettavan pysyvän komitean *COSIn tulee pyrkiä edistämään ja tehostamaan unionin sisällä toteutettavaa operatiiv-*

<sup>62</sup> Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristön tiedote: Lissabonin sopimuksen vaikutus oikeus- ja sisäasioiden neuvostoon: Enemmän yhteispäätöksiä ja uudet toimintarakenteet, marraskuu 2009.

<sup>63</sup> Ares Richard, Senior External Relations Officer/International Organisations, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Puhelinhaastattelu 11.11.2011.

<sup>64</sup> EU:n oikeudellisen yhteistyön yksikkö. Eurojustin tehtävät on koottu liitteeseen 1.

<sup>65</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, 86 artikla, 30.3.2010.

*vista yhteistyötä sisäiseen turvallisuuteen kuuluvissa asioissa.* COSIn tehtävänä on edistää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toiminnan yhteensovittamista.<sup>66</sup>

Toiminnan yhteensovittaminen koskee muun muassa poliisi- ja tulliyhteistyötä, ulkorajojen valvontaa sekä sisäisen turvallisuuden alan operatiivisen yhteistyön kannalta merkityksellistä oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla. COSI raportoi toiminnastaan säännöllisesti neuvostolle, joka puolestaan tiedottaa asioista Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille. Sisäisen turvallisuuden komitea on lisäksi *vastuussa operatiivisen yhteistyön yleisen suuntaamisen ja tehokkuuden arvioimisesta.* COSI pyrkii havaitsemaan yhteistyön mahdolliset puutteet ja antamaan suosituksia niiden korjaamiseksi. SEUT -sopimuksen artiklan 71 mukaisesti sisäisen turvallisuuden komitea voi myös pyytää Eurojustin, Europolin, Frontexin sekä muiden asiaankuuluvien virastojen ja elinten edustajia kokouksiinsa. COSIn odotetaan auttavan mainittujen elinten toiminnan johdonmukaisuuden varmistamisessa ja päällekkäisyyksien välttämässä.<sup>67</sup>

COSIn tehtävänä on lisäksi avustaa neuvostoa niin sanotun yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) mukaisesti. Yhteisvastuulausekkeen mukaan EU ottaa käyttöön kaikki käytettävissä olevat välineet auttaakseen jäsenvaltiota, joka on joutunut terrori-iskun, luonnon -tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. COSI antaa tarvittaessa lausuntoja neuvostolle yhteisvastuulausekkeen toimeenpanemiseksi yhdessä poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean kanssa.<sup>68</sup>

COSI ei osallistu säädösten valmisteluun. Säädösten osalta pysyvien edustajien komitea (Coreper), jossa kokoontuvat jäsenvaltioita Euroopan unionissa edustavat suurlähettiläät, on yksin vastuussa säädösten valmistelusta neuvoston eri työryhmien avustamana. COSIn jäsenet valitaan kansallisista ministeriöistä käsin ja kukin jäsenvaltio päättää itsenäisesti omasta edustajastaan sisäisen turvallisuuden komiteassa. Edustajien lukumäärä on rajoitettu komitean työskentelyn tehokkuuden varmistamiseksi. COSIn kansallisia edustajia tukevat Brysselissä sijaitsevat jäsenvaltioiden pysyvät EU-edustustot sekä neuvoston pääsihteeristö. Pysyvien edustustojen oikeus- ja sisäasioiden neuvokset tapaavat tarpeen mukaan COSIn pääkokousten välillä ja valmistelevat COSIssa käsiteltäviä asioita.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, 71 artikla, 30.3.2010.

<sup>67</sup> Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristön tiedote: Lissabonin sopimuksen vaikutus oikeus- ja sisäasioiden neuvostoon: Enemmän yhteispäätöksiä ja uudet toimintarakenteet, marraskuu 2009.

<sup>68</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, 222 artikla, 30.3.2010.

<sup>69</sup> Lissabonin sopimuksen vaikutus oikeus- ja sisäasioiden neuvostoon: Enemmän yhteispäätöksiä ja uudet toimintarakenteet, neuvoston pääsihteeristön tiedote, 2009.

EU:n sisäministerit päättivät 15.7.2010 pyrkiä sisäisen turvallisuuden strategian tehokkaaseen täytäntöönpanoon ja pyysivät sen vuoksi COSIa kehittämään menetelmän Euroopan turvallisuuskysymyksiä koskevan kokonaiskatsauksen laatimiseksi, painottamaan niitä uhkia ja haasteita, jotka vaativat erityishuomiota, sekä kehittämään lähestymistavan näiden uhkien ja haasteiden käsittelemiseksi ja jatkuvaksi seuraamiseksi.<sup>70</sup> Euroopan unionin neuvosto päätti lokakuussa vuonna 2010 perustaa ja panna täytäntöön vakavaa kansainvälistä ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevan *monivuotisen toimintapoliittisen syklin*, jotta tärkeimpiin rikollisuuden uhkiin voitaisiin puuttua yhtenäisellä ja järjestelmällisellä tavalla mahdollisimman tehokkaassa yhteistyössä jäsenvaltioiden, EU:n toimielinten ja EU:n virastojen sekä asiaankuuluvien kolmansien maiden ja järjestöjen kesken.<sup>71</sup>

Vakavaa kansainvälistä ja järjestäytyntä rikollisuutta koskeva toimintapoliittinen *sykli määritettiin COSIn toimesta nelivaiheiseksi*:

- *Toimintapoliitiikan suunnittelu* käyttäen perustana vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa Euroopan unionin uhkakuva-arviota (European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment - EU SOCTA), jossa pyritään antamaan täydellinen ja kattava kuva Euroopan unioniin vaikuttavista rikollisuuden uhkista.
- *Toimintapoliitiikan määrittely ja päätöksenteko* neuvoston määritettyä rajoitetun määrän sekä alueellisia että yleiseurooppalaisia painopisteitä<sup>72</sup>. Kutakin painopistettä varten on laadittava monivuotinen strateginen suunnitelma, jotta voidaan toteuttaa monialaista, yhdenmukaista ja kokonaisvaltaista ennaltaehkäisy- ja torjuntatoimet käsittävää lähestymistapaa painopisteiksi nostettujen uhkien käsittelemiseksi tehokkaasti.
- *Vuosittaisten operatiivisten toimintasuunnitelmien täytäntöönpano- ja seurantavaihe*. Suunnitelmien tulee perustua monivuotisissa suunnitelmissa määritettyihin strategisiin tavoitteisiin hyödyntäen Cospol-kehystä<sup>73</sup> (poliisioperaatioiden strateginen suunnittelukehys, joka perustettiin lainvalvontayhteistyön monenväliseksi foorumiksi uhkien kattavan käsittelyn varmistamiseksi).
- *Toimintapoliittisen syklin päätteeksi suoritettava perinpohjainen arviointivaihe*, joka toimii seuraavan syklin lähtökohtana.

<sup>70</sup> Euroopan unionin neuvoston päätelmät järjestäytyntä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin perustamisesta ja toteuttamisesta, 15358/10, Bryssel, 26. lokakuuta 2010. Sivua 4.

<sup>71</sup> Euroopan unionin neuvoston päätelmät järjestäytyntä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin perustamisesta ja toteuttamisesta, 15358/10, Bryssel, 26. lokakuuta 2010.

<sup>72</sup> Euroopan unionin neuvosto päätti kahdeksan painopisteen asettamisesta vuosiksi 2011–2013. Painopisteet on esitetty tämän tutkimusraportin sivuilla 27–28.

<sup>73</sup> Cospol-kehys on määritelty tarkemmin tutkimustyön liitteessä 1.

Euroopan unionin neuvosto päätti vuoden 2010 lokakuussa hyväksyä ja panna täytäntöön vuosina 2011–2013 alustavan supistetun kaksivuotisen toimintapoliittisen syklin vuoden 2011 järjestäytyntä rikollisuutta koskevan uhkakuva-arvion perusteella. Tämän kaksivuotisen jakson aikana tulee edelleen kehittää välineitä, joita tarvitaan täysimääräisen neljän vuoden toimintapoliittisen syklin toteuttamiseen. Ensimmäisen toimintapoliittisen syklin arvioinnin tulokset huomioiden vuosina 2013–2017 tulee panna täytäntöön Euroopan unionin neuvoston päätöksen mukaisesti neljän vuoden toimintapoliittinen sykli, perustuen vuonna 2013 laadittavaan Euroopan unionin uhkakuva-arvioon (EU SOCTA 2013).<sup>74</sup> Toimintapoliittista sykliä havainnollistava aikajanaan sidottu kaaviokuva on tämän tutkimustyön liitteenä 2.

Samanaikaisesti Euroopan unionin neuvosto antoi *COSille tehtäväksi* hyväksyä ja vahvistaa EU SOCTAn niin sanotut asiakasvaatimukset, *toimittaa* EU:n puheenjohtajavaltion ja komission *OCTA 2011:n* (Organised Crime Threat Assessment, Europolin laatima uhka-arvio ja analyysi toimenpidesuosituksineen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi) ja *vuodesta 2013 eteenpäin laatia EU SOCTAn perusteella neuvoa-antavaan toimintapolitiikka-asiakirjaan perustuvat päätelmät neuvostolle*. Niiden perusteella neuvosto voi päättää toiminnan painopisteistä. COSIn tulee lisäksi *hyväksyä monivuotiset strategiset suunnitelmat ja vuosittaiset operatiiviset toimintasuunnitelmat sekä koordinoita ja seurata niiden täytäntöönpanoa*.<sup>75</sup> Vuosittaisten operatiivisten toimintasuunnitelmien täysimääräinen toteuttaminen on haasteellista, koska COSilla ei ole omaa operaatioiden jäsenmaille aiheuttavien kustannusten kattamiseen varattua budjettia. Jäsenmaat ovat nykyisestä taloudellisesta tilanteesta johtuen tuoneet pienenevien taloudellisten resurssien toiminnalle asettamat rajoitteet esille COSIn kokousten aikana.<sup>76</sup>

Europolin rooli COSIn työskentelyssä ja toimintapoliittisen syklin valmistelussa on keskeinen. Europolin vuosittain valmisteleva pääraportti, OCTA, on merkittävässä asemassa toimintapoliittisen syklin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan painopisteiden valmistelussa. EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin vuosittain valmistelevaa laittomaan maahantuloon keskittyvää riskianalyysiä, ARA (Annual Risk Analysis), ei ole toistaiseksi esitelty COSIn kokouksissa.<sup>77</sup> Näin ollen on mahdollista, että kaikkia EU:n yhdenmetyt

<sup>74</sup> Euroopan unionin neuvoston päätelmät järjestäytyntä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin perustamisesta ja toteuttamisesta, 15358/10, Bryssel, 26. lokakuuta 2010.

<sup>75</sup> Euroopan unionin neuvoston päätelmät järjestäytyntä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin perustamisesta ja toteuttamisesta, 15358/10, Bryssel, 26. lokakuuta 2010.

<sup>76</sup> Ares Richard, Senior External Relations Officer/International Organisations, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Puhelinhaastattelu 11.11.2011.

<sup>77</sup> Sama.

rajaturvallisuuden tuomia mahdollisuuksia järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ei ainaakaan vielä ole täysin hyödynnetty COSIn toiminnassa.

Komission tiedonannossa EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamiseksi todetaan, että EU:n ulkosuhdehallinto kutsutaan mukaan strategian täytäntöönpanoon varmistamaan johdonmukaisuus laajemman turvallisuusstrategian kanssa. Näin voidaan hyödyntää sisäisten ja ulkoisten politiikkojen välisiä synergiaetuja, kuten riskien ja uhkien arviointeja.<sup>78</sup> EU:n turvallisuuden alalla tehtävän yhteistyön tiivistämiseksi ja koordinoinnin parantamiseksi järjestettiin vuoden 2011 aikana EU-tasolla kokouksia, joilla pyrittiin tehostamaan turvallisuusalan suunnittelua ja tiedonkulkua EU:ssa. Ensimmäinen tällainen kokous järjestettiin COSIn ja poliittisten -ja turvallisuusasioiden komitean välillä 1.6.2011. Tavoitteena oli vaihtaa näkemyksiä siitä, miten EU:n turvallisuuden sisäisten ja ulkoisten näkökohtien välistä yhteisvaikutusta voitaisiin lisätä.

EU:n ulkosuhdehallinto ja komissio ovat laatineet yhteisen asiakirjan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen (YOS) toimijoiden välisten yhteyksien tehostamisesta. Asiakirjassa kannatetaan tiiviimpää yhteistyötä YTPP:n siviilioperaatioiden ja YOS:n toimijoiden välillä. Tällä tavoin voitaisiin mahdollisesti parantaa merkittävästi EU:n turvallisuutta. Yhteisen asiakirjan suosituksissa korostetaan, että tietojenvaihto on tärkeää ja, että sitä on kehitettävä, jotta EU:n sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen vaikuttavia tapahtumia voitaisiin ennakoida.<sup>79</sup> Sisäisen turvallisuuden ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimijoiden välistä kuilua on on kurottava umpeen. COSIn ja poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean väliset kokoukset ovat positiivista kehitystä. Käytännön yhteistyötä laittoman maahanmuuton, kansainvälisen rikollisuuden -ja terrorismin torjunnassa on edelleen lisättävä.<sup>80</sup>

Euroopan unionin neuvosto antoi kokouksessaan Luxemburgissa 9.-10.6.2011 COSIn valmistelutyön pohjalta päätelmät *EU:n järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan painopisteiden asettamisesta vuosiksi 2011–2013*. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalle asetetut kahdeksan painopistealuetta ovat:

- heikennetään Länsi-Afrikassa toimivien tai sinne sijoittuneiden järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymien kykyä salakuljettaa kokaiinia ja heroinia EU:iin ja EU:ssa;

<sup>78</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelma, viisi askelta kohti turvallisempaa Eurooppaa, 22.11.2010. KOM (2010) 673 lopullinen.

<sup>79</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Ensimmäinen vuosikertomus EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta, 25.11.2011. KOM (2011) 790. Sivut 31–33.

<sup>80</sup> Laitinen Ilkka, Prikaatikenraali, Pääjohtaja, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Haastattelu 19.11.2011.

- hillitään Länsi-Balkanin asemaa EU:iin tarkoitettujen laittomien hyödykkeiden keskeisenä kauttakuljetus- ja varastointialueena sekä logistiikkakeskuksena järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymille, mukaan lukien albaniaa puhuvat järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymät;
- heikennetään *järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymien kykyä helpottaa laitonta maahanmuuttoa* EU:iin erityisesti Etelä-, Kaakkois- ja Itä-Euroopan kautta ja erityisesti Kreikan ja Turkin rajalla sekä Pohjois-Afrikkaa lähellä olevilla Välimeren kriisi-alueilla;
- vähennetään synteettisten huumausaineiden valmistusta ja jakelua EU:ssa, mukaan lukien uudet psykoaktiiviset aineet;
- katkaistaan laittomien hyödykkeiden, mukaan lukien kokaiinin, heroiinin, kannabiksen, tuotevääreännösten ja savukkeiden kauppa sekä erityisesti konteissa tapahtuvat kuljetukset EU:iin;
- torjutaan kaikenmuotoinen ihmiskauppa ja ihmisten salakuljetus *kohdentamalla toimet tällaista rikollista toimintaa harjoittaviin järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymiin* erityisesti EU:n etelä-, lounais- ja kaakkoisosien rikollispesäkkeissä;
- vähennetään liikkuvien (eri paikoissa kiertelevien) järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymien yleisiä mahdollisuuksia ryhtyä rikolliseen toimintaan;
- tehostetaan toimia tietoverkkorikollisuuden torjumiseksi ja sen estämiseksi, että järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymät väärinkäyttävät internetiä rikollisiin tarkoituksiin.<sup>81</sup>

Yli puolet edellä määritellyistä painopistealueista sisältävät selkeän liittymäpinnan joko laitoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden sekä ihmiskaupan torjuntaan, tai laitonta maahanmuuttoa helpottavien rikollisryhmien sekä liikkuvien rajat ylittävien rikollisryhmien vastaiseen toimintaan. Näin ollen *EU:n yhdennetyn rajaturvallisuuden voidaan perustellusti katsoa soveltuvan EU:n määrittämien järjestäytyneen rikollisuuden painopisteiden torjuntaan*. Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiain neuvoston päätöksen mukaisesti Luxemburgissa annetut päätelmät tulee panna täytäntöön Euroopan -ja tarvittaessa kansallisella -tai alueellisella tasolla sovittuja strategisia tavoitteita noudattaen, ja ennen kaikkea EU:n vuotuisten operatiivisten toimintasuunnitelmien puitteissa. Tämä korostaa COSIn roolia operatiivisten toimintasuunnitelmien koordinoijana ja sisäisen turvallisuuden alalla toimivaltaisten viranomaisten toiminnan helpottajana ja tehostajana. COSIn on ensisijaisen tärkeää keskittyä EU:n sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi tarvittavien operatiivisten toimintojen täytän-

<sup>81</sup> Euroopan unionin neuvoston päätelmät järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevista EU:n painopisteistä vuosiksi 2011–2013, 11050/11, 8.6.2011.



töönpanon johdonmukaisuuteen sisältäen myös asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten - ja EU:n virastojen välisen tehokkaan yhteistyön. COSilla on tärkeä rooli myös järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta saatujen kokemusten kokoamisessa ja jakamisessa. Poliittiset painopisteet ja uhka-arviot on muunnettava operatiivisiksi toimintasuunnitelmiksi vakavan kansainvälisen ja järjestäytyneen rikollisuuden, rajavalvonnan ja tietoverkkorikollisuuden alalla. Tämä voidaan toteuttaa COSIn koordinoimalla yhteistyöllä neuvoston asettamien kahdeksan painopisteen mukaisesti.

Neuvoston alaisen tulliviranomaisten yhteistyötä kehittävän ryhmän (Customs Cooperation Working Party, CCWP) edustajat ovat osallistuneet COSIn kokouksiin. On ollut yllättävää havaita, etteivät tulliyhteistyön kehittämistä vastaavan ryhmän edustajat ole esimerkiksi Europolin ja Frontexin edustajien tavoin raportoineet oman alansa kehityksestä ja suunnitelmista, vaan keskittyneet COSIn kokousten aikana lähinnä muiden kuuntelemiseen.<sup>82</sup> On huomioitava, että tulliviranomaisilla ei ole oman alansa EU-virastoa kuten rajavartio- ja poliisiviranomaisilla. Selkeän yhteistyöelimen puute EU-tasolla on vaikeuttanut esimerkiksi Frontexin ja tulliviranomaisten välistä yhteydenpitoa. Tullialan pysyväisviraston puuttuminen saattaa näkyä COSIn toiminnassa laittomien tavaroiden salakuljetuksen paljastamiseen liittyvän osaamisen jäämiseen vähemmälle huomiolle.

Euroopan komission virkamiehet totesivat haastattelujen aikana COSIn hakevan yhä omaa rooliaan. He näkivät COSIn mahdollisena lisäarvona erityisesti synergiaetujen luomisen. COSI seuraa jatkuvasti useamman EU:n erillisviraston<sup>83</sup> toimintaa ja kasvattaa sitä kautta tietoisuutta sisäisen turvallisuuden alan kehityksestä jäsenmaissa ympäri Eurooppaa.

## 2.4 Tukholman ohjelman vaikutukset

Ruotsin puheenjohtajuuskaudella Euroopan unionin neuvosto julkaisi 2. joulukuuta 2009 *EU:n sisäasioiden uuden viisivuotissuunnitelman, Tukholman ohjelman*. Se ulottuu vuosille 2010–2014. Tukholman ohjelma muodostaa etenemissuunnitelman EU:n oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alalla vuosina 2010–2014 tehtävälle työlle. Ohjelmassa rajaturvallisuudelle määritetään Lissabonin sopimuksen mukaisesti entistä laajempi toimintakenttä. Tukholman

<sup>82</sup> Ares Richard, Senior External Relations Officer/International Organisations, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Puhelinhaastattelu 11.11.2011.

<sup>83</sup> Erityisesti Eurojustin, Europolin ja Frontexin. Lisäksi Cepolin. Virastojen tehtävät on kuvattu liitteessä 1.

ohjelmassa korostetaan rajavalvonnan turvallisuusaspektia säilyttäen läheinen kytkeä EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan.<sup>84</sup>

Tukholman ohjelmassa Eurooppa-neuvosto totesi, että rajat ylittäviltä uhkilta suojautumiseksi on olennaisen tärkeää tehostaa toimia EU-tasolla samalla, kun tehostetaan toimenpiteiden yhteensovittamista kansallisten ja alueellisten toimien kanssa. Tukholman ohjelmassa todetaan muun muassa terrorismin ja *järjestäytyneen rikollisuuden*, laittoman huumausainekaupan, korruption, ihmiskaupan, ihmisten salakuljetuksen ja laittoman asekaupan asettavan haasteita EU:n sisäiselle turvallisuudelle. Ohjelman mukaan *rajat ylittävästä laajamittaisesta rikollisuudesta on tullut erityinen haaste*, johon on vastattava selkeästi ja kattavasti. Tukholman ohjelmassa Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa ja komissiota määrittelemään kattavan unionin sisäisen turvallisuuden strategian muun muassa seuraavien periaatteiden pohjalta: on luotava *selkeä tehtävienjako* unionin ja jäsenvaltioiden välillä tämän päivän haasteista muodostetun yhteisen näkemyksen mukaisesti; perusoikeuksien, kansainvälisen suojelun ja oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen on ensiarvoisen tärkeää; jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta tulee pyrkiä lisäämään; *ennakoivaa ja tiedusteluperusteista toimintatapaa* on sovellettava vastattaessa uhkiin; *toimintatapojen on oltava horisontaalisia ja monialaisia*; unionin virastojen tiivistä *yhteistyötä ja tietojenvaihdon tehostamista tulee jatkaa*; ennaltaehkäiseviä toimia on lisättävä.

Tukholman ohjelman mukaisesti sisäisen turvallisuuden strategian kehittämisen, seurannan ja täytäntöönpanon olisi oltava eräs SEUT 71 artiklan nojalla perustetun sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvän komitean (COSI) ensisijaisista tehtävistä. Ohjelmassa todetaan, että sisäisen turvallisuuden strategian tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi, *strategian tulee kattaa myös yhdenmetyt rajaturvallisuuden turvallisuusnäkökohdat* ja tarvittaessa sellaisen rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön, jolla on merkitystä sisäisen turvallisuuden alan operatiivisen yhteistyön kannalta. Tukholman ohjelmassa linjataan myös, että sisäisen turvallisuuden strategiassa tulee huomioida unionin kehittämä ulkoisen turvallisuuden strategia, koska sisäinen turvallisuus on yhteydessä uhkien ulkoiseen ulottuvuuteen.<sup>85</sup>

Eurooppalaisen lainvalvontayhteistyön osalta Tukholman ohjelmassa korostetaan painopisteen asettamista terrorismin ja *järjestäytyneen rikollisuuden torjumisen lisäksi myös rajat ylittävään laajamittaiseen rikollisuuteen*, koska se vaikuttaa merkittävästi unionin kansalais-

<sup>84</sup> Tukholman ohjelma, Euroopan Unionin virallinen lehti C 115/1, s. 26, Tiedot saatavissa internet osoitteessa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:fi:PDF>

<sup>85</sup> Tukholman ohjelma, Euroopan unionin virallinen lehti C 115/1, 4.5.2010. Sivut 17–18.

ten jokapäiväiseen elämään. Eurooppa-neuvosto rohkaisi jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia käyttämään yhteisiä tutkintaryhmiä (JIT, Joint Investigation Teams) mahdollisimman paljon tutkinnan välineenä asianmukaisissa tapauksissa. Rikostorjunnan tehostamisen osalta Tukholman ohjelmassa korostetaan rajat ylittävässä ulottuvuudessa sitä, että *on tärkeää lisätä ja kehittää EU:n tason tietoutta rikosten ja rikollisuuden yhteyksistä eri jäsenvaltioissa.*<sup>86</sup>

Tukholman ohjelman viides alaluku käsittelee yhdennettyä rajaturvallisuutta. *Eurooppa-neuvosto kehotti kehittämään yhdennettyä rajavalvontaa edelleen laittoman maahanmuuton ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja turvallisuuden korkean tason säilyttämiseksi.* Eurooppa neuvosto myös kehotti vahvistamaan Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontexin asemaa erityisesti sen valmiuksien lisäämiseksi vastaamaan entistä tehokkaammin nopeastikin muuttuviin maahanmuuttovirtoihin. Eurooppa-neuvosto totesi Tukholman ohjelmassa myös odottavansa Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) vaiheittaista edelleen kehittämistä EU:n etelä- ja itärajoilla niin, että käyttöön saadaan uutta teknologiaa käyttävä ja jäsenvaltioita tukeva järjestelmä, jolla edistetään yhteistyötä rajavalvonnassa sekä varmistetaan tarpeellisen yhteistyön aloittaminen jäsenvaltioiden ja Frontexin välillä operatiivisessa toiminnassa tarvittavien valvontatietojen jakamiseksi. Ohjelmassa korostetaan *tietojen vaihdon merkitystä rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan tehostamiseen.*<sup>87</sup>

Tukholman ohjelmassa Eurooppa-neuvosto katsoo, että teknologia voi olla keskeisessä asemassa pyrittäessä tehostamaan ja vahvistamaan ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia ja sitä kautta EU:n sisäistä turvallisuutta. Uusien ja yhteensopivien teknologioiden todetaan tarjoavan merkittäviä mahdollisuuksia rajavalvonnan tehostamiseksi ilman matkustajien syrjintää tai eriarvoista kohtelua. Tukholman ohjelman mukaan olemassa olevia järjestelmiä voitaisiin täydentää sähköisellä järjestelmällä, jolla *rekisteröidään jäsenvaltioiden alueelle tulo ja siltä poistuminen.* Näin jäsenvaltiot voisivat jakaa tehokkaasti tietoja maassaoloajoista tietosuojasääntöjä noudattaen.<sup>88</sup>

Eurooppa-neuvosto katsoo Tukholman ohjelmassa viisumipolitiikan olevan osa laajempaa kokonaisuutta, jossa on otettava huomioon asiaankuuluvat sisä- ja ulkopoliittiset näkökohdat. VIS-järjestelmän (Visa Information System) vaiheittaisen käyttöönoton katsotaan avaavan merkittäviä uusia mahdollisuuksia EU:n yhteisen viisumipolitiikan kehittämiseksi. Eurooppa-neuvosto velvoittaa komissiota tarkistamaan säännöllisesti luetteloa kolmansista maista, joi-

<sup>86</sup> Tukholman ohjelma, Euroopan unionin virallinen lehti C 115/1, 4.5.2010. Sivu 20.

<sup>87</sup> Sama. Sivu 26.

<sup>88</sup> Sama. Sivut 26–27.

den kansalaisilta vaaditaan tai ei vaadita viisumia. Perusteiden tulee liittyä esimerkiksi laittomaan maahanmuuttoon sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen huomioon ottaen EU:n sisä- ja ulkopoliittiset tavoitteet.<sup>89</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus viisumisäännöstöstä astui voimaan huhtikuussa 2010. Asetuksella vahvistetaan viisumien myöntämistä koskevat menettelyt ja edellytykset, joita sovelletaan silloin, kun *jäsenvaltioiden kautta tapahtuvan kauttakulun tai jäsenvaltioiden alueella oleskelun* on tarkoitus kestää enintään kolme kuukautta minkä hyvänsä kuuden kuukauden jakson aikana. Asetuksessa todetaan myös, että tilastotiedot viisumeista ovat tärkeä apuväline muuttoliikkeiden valvonnassa, ja niitä voidaan käyttää myös tehokkaana hallinnointivälineenä. Sen vuoksi tilastotietoja on kerättävä säännöllisesti ja yhtenäisessä muodossa. Asetuksessa veloitetaan jäsenvaltioita myös osoittamaan konsulaatteihinsa hakemusten käsittelyyn liittyviin tehtäviin riittävästi pätevää henkilöstöä<sup>90</sup>.

On mielenkiintoista havaita, että EU:n jäsenmaiden käsittelemien viisumianomusten hylkäysprosentit vaihtelevat huomattavasti jäsenmaiden välillä. Belgia hylkäsi vuonna 2009 17 % noin 200000 viisumihakemuksesta, kun vastaava luku Bulgarian osalta oli 1 % noin 602000 hakemuksesta.<sup>91</sup> Joillakin alueilla väärennyt asiakirjat asettavat varmasti haasteita viisumihakemusten käsittelylle konsulaateissa. Tutkijan mielestä on ilmeisen todennäköistä, että henkilö hakee viisumia vapaan liikkuvuuden alueelle pääsemiseksi sen EU-maan konsulaatista, josta viisumin kulloinkin liikkeellä olevien huhujen mukaan helpoimmin saa. Tästä ongelmasta on vaikeaa päästä eroon ennen kuin Schengen-maiden järjestelmät ja viisumihakemuksia käsittelevien henkilöiden koulutustaso on täysin harmonisoitu.

Schengen maat voivat myöntää niin sanottuun edustussopimukseen perustuen viisumeja toistensa puolesta niissä maissa, joissa jollakin Schengen maalla ei ole omaa edustustoa<sup>92</sup>. EU:n nykyinen puheenjohtajamaa Tanska päätti viime syksynä tiukentaa viisumihakemusten käsittelyä. Tanska lopetti vuoden 2012 alusta alkaen edustussopimukset Ranskan, Saksan ja Suomen kanssa. Tämän seurauksena 27 maasta päättyi viisumien hakemismahdollisuus Tanskaan. Tanska edellyttää Schengen maiden yhteisistä säännöistä poiketen, että sen viranomaisia on kuultava *kaikissa tapauksissa* ennen viisumin myöntämistä.<sup>93</sup> Menettelyn ei voida katsoa vahvistavan yhteiseurooppalaisten käytänteiden ja toimintatapojen edistämistä.

<sup>89</sup> Tukholman ohjelma, Euroopan unionin virallinen lehti C 115/1, 4.5.2010. Sivu 27.

<sup>90</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö), 13.7.2009.

<sup>91</sup> Annual risk analysis 2011, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex, public version.

<sup>92</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö), 13.7.2009.

<sup>93</sup> Helsingin sanomat, Tanskan viisumien saanti loppui 27 maassa, 6.1.2012.

Vuonna 2010 Kreikan ja Turkin rajalla kiinniotettujen EU:n alueelle pyrkineiden laittomien maahantulijoiden määrä nousi 46 % vuotta aiempaan verrattuna. Suuri määrä Kreikan viranomaisten raportoimista noin 47000 Kreikan ja Turkin välisellä maarajalla vuonna 2010 kiinniotetusta laittomasta maahantulijasta oli käyttänyt hyväkseen Turkin tekemää päätöstä myöntää viisumivapaus monille Pohjois-Afrikan valtioille, sekä suhteellisen halpoja lentomatkojen hintoja Pohjois-Afrikasta Istanbuliin. Näin ollen myös kolmansien maiden harjoittamalla viisumipolitiikalla on selkeä yhteys laittoman maahantulon paineeseen EU:n ulkoraajoilla. Vastaavat äkillisetkin muutokset ovat mahdollisia myös jatkossa.

Tukholman ohjelman mukaan tehokas palauttamispolitiikka on olennainen osa hyvin hallittua EU:n muuttoliikejärjestelmää. Unionin ja jäsenvaltioiden tulee tehostaa toimiaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Vapaaehtoinen paluu on asetettava etusijalle ja jokaisen paluumuuttajan perusoikeuksia ja -vapauksia sekä ihmisarvoa on kunnioitettava, kuitenkin huomioiden, että *palauttamiset on tarvittaessa pantava tehokkaasti täytäntöön.*<sup>94</sup> Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa yhteisten sääntöjen määrittämistä ja toimeenpanoa palauttamiselle ja maasta poistamiselle, vaan kyseiset tavoitteet ovat niiden laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavutettavissa paremmin EU:n tasolla<sup>95</sup>.

Tukholman ohjelmassa todetaan, että EU:n *ulkosuhteiden tärkeimpien kysymysten on ohjattava asiaankuuluvien unionin virastojen* kuten Europolin ja Frontexin *työskentelyn priorisointia*. EU:n yksi yhteinen ulkosuhdepolitiikka ja ulkosuhdehallinto selkeyttävät tätä vaatimusta. Eurooppa-neuvosto toteaa, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat politiikat olisi otettava tiiviisti osaksi unionin yleisiä politiikkoja. Lissabonin sopimuksen hyväksyminen tarjoaa unionille uusia mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa ulkosuhteiden alalla. Unionin ulkosuhteiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, Euroopan ulkosuhdehallinto ja komission toiminta takaavat entistä paremmat mahdollisuudet johdonmukaisuuteen. Sen, että EU on Lissabonin sopimuksen myötä oikeushenkilö, voidaan katsoa antavan unionille mahdollisuuksia toimia kansainvälisissä järjestöissä aiempaa aktiivisemmin ja selkeyttää sitä kautta EU:n toiminnan tavoitteita maailmanlaajuisesti.<sup>96</sup>

*Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi* ei ole lopullinen ja peruuttamattomasti vahvistettu. EU:n on voitava reagoida odottamattomiin tapahtumiin ja kyettävä tarttu-

<sup>94</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö), 13.7.2009. Sivu 30.

<sup>95</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, 2008/115/EY, 16.12.2008.

<sup>96</sup> Tukholman ohjelma, Euroopan unionin virallinen lehti C 115/1, 4.5.2010. Sivu 34.

maan nopeasti kiinni uusiin mahdollisuuksiin. Uusia suuntauksia on pyrittävä ennakoimaan. Tästä syystä komissio aikoo käyttää aloiteoikeuttaan aina, kun se on tarpeen tämän varmistamiseksi. Euroopan komissio tekee vuonna 2012 väliarvioinnin Tukholman ohjelman täytäntöönpanosta varmistaa, että ohjelma on edelleen Euroopassa ja muualla maailmassa tapahtuneen kehityksen tasalla.<sup>97</sup>

Toimintasuunnitelmassa Tukholman ohjelman toteuttamiseksi todetaan, että rajat ylittäviin haasteisiin pyritään vastaamaan täytäntöönpanemalla huolellisesti ja määrätietoisesti sisäisen turvallisuuden strategia, joka perustuu perusoikeuksien täysimääräiseen kunnioittamiseen ja jäsenvaltioiden keskinäiseen solidaarisuuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että poliisiyhteistyöhön, rajaturvallisuuteen, rikosoikeudelliseen yhteistyöhön ja pelastuspalveluun sovelletaan koordinoitua lähestymistapaa. Tämän *strategian on oltava kokemusperäinen*. Aikaisempaa toimintaa on arvioitava erityisesti tapauksissa, joissa EU:n on täytynyt reagoida odottamattomiin ja traagisiin tapahtumiin tapauskohtaisesti. *Lissabonin sopimuksen tarjoamaa uutta institutionaalista rakennetta on hyödynnettävä yhtenäistä ja monialaista lähestymistapaa noudattaen.*<sup>98</sup>

Toimintasuunnitelmassa Tukholman ohjelman toteuttamiseksi korostetaan, että kaikki esteet, jotka haittaavat jäsenvaltioiden tehokasta lainvalvontayhteistyötä on poistettava. Frontexin, Europolin ja Eurojustin kaltaiset EU:n erillisvirastot ja -yksiköt ovat tässä suhteessa ratkaisevan tärkeitä. Niiden välistä yhteistyötä on parannettava ja niille on annettava tarvittavat valtuudet ja resurssit, jotta ne voivat saavuttaa tavoitteensa selvästi määritellyillä tehtävälalueillaan.<sup>99</sup>

Euroopan komissio laatii Tukholman ohjelman toteuttamissuunnitelman mukaisesti vuonna 2012 tiedonannon ulkorajoilla tehtävien erityyppisten tarkastusten paremmasta yhteistoiminnasta, koordinoinnista ja järjeistämistä tavoitteenaan sekä *laillisen maahanpääsyn helpottaminen että turvallisuuden tehostaminen*. Komission tiedonanto Frontexin pitkän aikavälin kehittämistä ja mahdollisuuksista perustaa eurooppalainen rajavartiolaitosjärjestelmä laaditaan suunnitelman mukaan vuonna 2014.<sup>100</sup> Lisäksi Tukholman ohjelman toteuttamissuunnitelma sisältää ehdotuksia säädösaloitteiden loppuunsaattamisesta ja hyväksymisestä muun muassa

<sup>97</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamisesta EU:n kansalaisten hyväksi. Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi, 20.4.2010. KOM (2010) 171 lopullinen. Sivun 10.

<sup>98</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamisesta EU:n kansalaisten hyväksi. Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi, 20.4.2010. KOM (2010) 171 lopullinen. Sivun 6.

<sup>99</sup> Sama.

<sup>100</sup> Sama. Sivun 47.

seuraavilta aloilta: terrorismin -ja ihmiskaupan torjunta, naisten ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjunta, huume- ja asekaupan sekä rahanpesun ja korruption torjunta, kyber- ja tietoverkkorikollisuuden torjunta sekä *järjestäytyneen rikollisuuden kokonaisvaltainen torjunta*.<sup>101</sup>

Tukholman ohjelman suositusten myötä *Euroopan rajavalvontajärjestelmä Eurosuria* on kehitetty edelleen. Eräissä jäsenvaltioissa saattaa merirajojen valvonnassa olla välittömästi mukana jopa kuusi eri viranomasta, joilla on käytössään rinnakkaisia valvontajärjestelmiä ilman selkeitä yhteistyön ja tiedonvaihdon sääntöjä ja työtapoja. Jäsenvaltioiden sisäisen koordinoinnin lisäksi rajavalvonnassa saattaa olla puutteita jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä, koska tiedonvaihdon ei ole kunnollisia yhteisiä menetelmiä, verkostoja tai viestintäkanavia. Eurosurin tarkoituksena rajavalvonnan lisäksi on *parantaa tiedonvaihtoa* ja yhteistyötä sekä jäsenvaltioiden sisäistä ja keskinäistä koordinaatiota *torjuttaessa* huume- ja ihmiskaupan kaltaisia *vakavia rikoksia* sekä vähentää maahan pyrkijöiden kuolemia merellä. Komissio julkaisi 12.12.2011 Eurooppalaista rajavalvontajärjestelmää (Eurosur) koskevan säädösehdotuksen. Tavoitteena on varmistaa, että naapurijäsenvaltiot voivat vaihtaa keskenään reaaliaikaista operatiivista tietoa tapahtumista ulkorajoilla. Järjestelmän on tarkoitus olla toimintavalmiudessa vuoteen 2013 mennessä. Kaikkien jäsenvaltioiden, joilla on kolmansiin maihin rajoittuvia maa- tai merirajoja, on perustettava rajavalvonnan kansallinen koordinoitikeskus, joka vaihtaa tietoja muiden kansallisten koordinoitikeskusten ja Frontexin kanssa suojatun viestintäverkon kautta. Kansallisissa keskuksissa ylläpidetään kahta tilannekuvaa<sup>102</sup>, kansallista ja kansainvälistä. Asetusehdotusta käsitellään seuraavaksi Euroopan parlamentissa ja neuvostossa. Eurooppa-neuvosto vahvisti kesäkuussa 2011 Eurosurin merkityksen ja totesi, että järjestelmän kehittäminen toimintakykyiseksi vuoteen 2013 mennessä on asetettava ensisijaisen tärkeäksi tavoitteeksi.<sup>103</sup>

*Eurosur* ei rajoitu ainoastaan rajavalvontaan, vaan se *käsittää laajemman rikostorjuntaan liittyvän ulottuvuuden*. Hankkeen tavoitteena on torjua myös huumausaineiden salakuljetusta erityisesti EU:n eteläisillä merirajoilla. Euroopan komission virkamiehet totesivat haastatteluiden aikana Eurosurin selkeänä tavoitteena olevan rajavalvonta-, poliisi- ja tulliviranomais-

<sup>101</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamisesta EU:n kansalaisten hyväksi. Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi, 20.4.2010. KOM (2010) 171 lopullinen. Sivut 11–71.

<sup>102</sup> Vuonna 2010 julkaistun yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan *tilannekuvalla* tarkoitetaan asiantuntijoiden kokoamaa kuvausta vallitsevista olosuhteista ja eri toimijoiden toimintavalmiuksista, häiriötilanteen synnyttäneistä tapahtumista, sitä koskevista taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista. Tilannekuvaan saattaa liittyä tietojen analysointiin perustuvia toimintasuosituksia.

<sup>103</sup> Euroopan komission lehdistötiedote ”Eurosur-järjestelmällä tehostetaan rajavalvontaa” 12.12.2011.

ten välisen yhteistyön lisääminen ja sitä kautta kustannussäästöjen tuottaminen nykyisen taloudellisen tilanteen aikana. Erityisesti Välimeren alueen valvonnan osalta myös alueen merivoimilla tulisi olla rooli tilannekuvan päivittämisessä ja valvontatiedon hankinnassa. Välimeren alueella merivoimien kanssa tehtävää yhteistyötä on vaikeuttanut merivoimien haluttomuus toimia varsinaisia lainvalvontaviranomaisia avustavana toimijana. Tavoitteena on ulottaa valvonta ja tilannekuvan muodostaminen kolmansien maiden alueelle asti ja muodostaa rajantakainen tilannekuva (CPIP, Common Pre-Frontier Information Picture) viranomais-ten käytössä olevan reagointiajan maksimoimiseksi. Haasteena on saada kaikki käytettävissä oleva tieto sitä tarvitsevien viranomaisten käyttöön oikeassa muodossa ja oikea-aikaisesti. EU-tasolla rajavalvontaviranomaisten välisen operatiivisen yhteistyön voidaan katsoa edenneen pisimmälle. Euroopan rajavalvontajärjestelmä Eurosuria voidaan pitää edelläkävijänä EU-tason hankkeissa. Marraskuussa 2011 toteutetussa pilottihankkeessa luotiin yhteys Frontexin ja ensimmäisten kuuden kansallisen koordinoitikeskuksen<sup>104</sup> välille suojatun viestintäverkon kautta. Loput koordinoitikeskukset yhdistetään verkkoon vuosina 2012 ja 2013. Frontex on parhaillaan kehittämässä jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen kanssa muita Eurosurin osia. Erityisesti keskitytään ihmiskaupassa ja huumeiden salakuljetuksessa käytettyjen pienten alusten havaitsemisedellytysten parantamiseen.<sup>105</sup>

*Eurosuriin sisältyy myös kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan liittyvä tavoite. Tämänhetkisten suunnitelmien mukaan Frontex voisi jatkossa suorittaa EU-tason riskianalyyysien perusteella Eurosurista hakuja pääkäyttäjän oikeuksilla palomuurien ohi, mikäli jäsenmaat antavat siihen luvan. Hakujen tuottaessa tuloksia Frontex voisi pyytää jäsenmaalta lisätietoa kyseiseen tapaukseen tai henkilöön liittyen. Tällä tavalla voitaisiin parantaa EU-tason riskianalyyysien käytettävyyttä, lisätä maalittamista operaatioiden aikana ja tätä kautta parantaa EU:n sisäistä turvallisuutta. Eurosurin tekninen rakenne mahdollistaa nopean ja joustavan tiedonvaihdon. Komission virkamiesten haastattelujen perusteella Frontexin voidaan katsoa mahdollisesti muuttuvan Eurosurin avulla enemmän tiedusteluorganisaation tyyppiseksi lainvalvontaviranomaisten toiminnan tukijaksi ja koordinoijaksi. Eurosuria käytetään ensimmäisessä vaiheessa pääasiassa rajojen valvontaan, mutta jatkossa käyttö on mahdollista myös rajatarkastusten kohdentamiseen henkilöiden profiloinnin kautta. EMSA (European Maritime Safety Agency) ja EUSC (European Union Satellite Centre) ovat mukana Eurosur-hankkeessa yhteisen valvontatyökaluarkiston kautta. Satelliittien ottamalla kuvilla parannetaan tilannetietoisuutta EU:n ulkorajoilla. Tiedonhankinnassa tulevat jatkossakin korostumaan myös erilaiset alueelliset yhteistyöelimet, kuten BSRBCC (Baltic Sea Region*

<sup>104</sup> Espanja, Italia, Puola, Ranska, Slovakia ja Suomi.

<sup>105</sup> Euroopan komission virkamiesten puhelinhaastattelut 4.11.2011, 14.11.2011 ja 18.11.2011.



Border Control Cooperation) ja BSCF (Black Sea Littoral States Border/Coast Guard Agencies Co-operation Forum), joissa on mukana kolmansien maiden edustajia.<sup>106</sup>

Tukholman ohjelman suositusten ja Eurooppa-neuvoston 24.6.2011 esittämien päätelmien mukaisesti Euroopan komissio antoi 25.10.2011 tiedonannon, jossa esitellään pääasialliset vaihtoehdot, miten uudella teknologialla voidaan helpottaa unioniin säännöllisesti matkustavien kolmansien maiden kansalaisten liikkumista. Tämä niin sanottu ”Älykkäät rajat -tiedonanto” on osa kokonaisuutta, jolla pyritään lujittamaan Schengen-alueen hallinnointia. Tiedonannon tavoitteena on pyrkiä samalla parantamaan rajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten valvontaa. Monille jäsenvaltioille on haaste varmistaa samanaikaisesti nopea ja sujuva rajanylitys sekä asianmukainen turvallisuus. Nykyisin yli 700 miljoonaa EU:n ja kolmansien maiden kansalaista ylittää vuosittain EU:n ulkorajat. Määrän odotetaan kasvavan tulevaisuudessa. On arvioitu, että vuoteen 2030 mennessä Euroopan lentokenttien matkustajamäärät saattaisivat kasvaa jopa 80 prosenttia<sup>107</sup>. Tämä johtaisi pidempiin jonoihin ja odotusaikoihin lentokentillä, ellei rajatarkastuksia kyetä nykyaikaistamaan ajoissa. On EU:n edun mukaista tehdä turistien ja liikematkustajien pääsy Eurooppaan mahdollisimman helpoksi. ”Älykkäät rajat -aloitteella” EU:iin pyritään luomaan maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä, jossa matkustajan *tuloaika ja -paikka sekä sallittujen lyhytaikaisten oleskelujen kestot tallennettaisiin sähköiseen tietokantaan*. Tämä korvaisi nykyisen manuaalisen passien leimaamisen. Tiedot olisivat välittömästi rajavalvonta- ja maahanmuuttoviranomaisten saatavilla Euroopan laajuisesti.<sup>108</sup>

”Älykkäät rajat -aloitteeseen” kuuluvan rekisteröityjen matkustajien ohjelman ansiosta tietyille EU:iin toistuvasti matkustaville kolmansien maiden kansalaisille, kuten liikematkustajille, pyritään luomaan järjestelmä, jonka avulla he voisivat saapua unionin alueelle kevenne-  
tyin rajatarkastuksin automatisoiduilla tarkastuslinjoilla edellyttäen, että heille on suoritettu *ennakkotarkastus*. Tämä nopeuttaisi vuosittain arviolta noin 4–5 miljoonan ihmisen rajanylitystä ja kannustaisi myös investoimaan automatisoituihin rajatarkastuslinjastoihin vilkkaimilla rajanylityspaikoilla. Näiden järjestelmien hankintoja suunniteltaessa on otettava huomioon paitsi kustannukset myös järjestelmien tuoma lisäarvo ja pidemmän aikavälin säästöt, tekniset sovellusvaihtoehdot ja tietosuojavaatimukset. Komissio keskustelee kaikista näistä näkökohdista Euroopan parlamentin, neuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun kanssa ja

<sup>106</sup> Euroopan komission virkamiesten puhelinhaastattelut 4.11.2011, 14.11.2011 ja 18.11.2011.

<sup>107</sup> Vuonna 2009 Euroopan lentokentillä tehtiin 400 miljoonaa rajanylitystä. Vuonna 2030 tarkastettavien matkustajien määräksi arvioidaan 720 miljoonaa henkilöä.

<sup>108</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Älykkäät rajat - vaihtoehdot ja jatkotoimet, 25.10.2011. KOM(2011) 680 lopullinen.

tekee asiasta lainsäädäntöesityksiä vuoden 2012 aikana.<sup>109</sup> Kolmansien maiden *kansalaisten kevennettyjen rajatarkastusten edellytyksenä on taustalla olevan tiedon määrän lisääminen*. Tämän jälkeen rajatarkastusten yhteydessä valvotaan noudattaako henkilö sääntöjä esimerkiksi maassaoloaikojen suhteen. *Ennakkotietojen keräämisen kautta lisätään painetta kolmansien maiden kansalaisten valvomiseksi nimenomaan ennen ulkorajan ylitystä.*<sup>110</sup> Tämän kehityssuunnan voidaan katsoa olevan linjassa yhdenmetyt rajaturvallisuuden neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin kanssa.

EU:iin matkustavien kolmansien maiden kansalaisten matkustamista voidaan yksinkertaistaa ja helpottaa käyttämällä laajemmin viisumisäännösten tarjoamia mahdollisuuksia esimerkiksi toistuvaisviisumeja myöntämällä. Tätä kautta saavutettavat helpotukset vaikuttavat kuitenkin vain vaiheeseen ennen matkustusta, kun kolmannen maan kansalaisen ei tarvitse käydä konsulaatissa hankkimassa uutta viisumia jokaiselle käynnilleen EU:ssa. Varsinaista rajanylitystä toistuvaisviisumit eivät nopeuta. Viisumitietojärjestelmä (VIS) ei nopeuta maahantulomenettelyjä eikä auta oleskeluajan ylittäjien yksilöimisessä. Kaikkien viisuminhaltijoiden biometristen tietojen rekisteröiminen VIS-järjestelmään merkitsee kuitenkin sitä, että EU:n alueella havaitut ilman asiakirjoja olevat viisumin haltijat voidaan tunnistaa helpommin. Tämä puolestaan parantaa palauttamismahdollisuuksia.

Lentoyhtiöillä on velvollisuus ilmoittaa matkustajatiedot jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten pyynnöstä rajavalvonnan parantamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Matkustajista matkustajatietoihin (API, Advance Passenger Information) ja matkustajarekisteriin (PNR, Passenger Name Record) kerätyt tiedot eivät ole suoraan merkityksellisiä maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman kannalta. Tiedot kerätään henkilön varatessa matkaansa lentoyhtiön varausjärjestelmän kautta. Kerätyt tiedot lähetetään 48–24 tuntia ennen lennon suunniteltua lähtöaikaa ja välittömästi lennolle pääsyn sulkeuduttua. Matkustajarekisteri ei anna vahvistettua tietoa siitä, onko henkilö todella ylittänyt rajan. *Matkustajarekisterin tarkoitus on torjua terrorismia ja vakavaa rikollisuutta*, eikä se ole rajavalvontaväline. Komissio aikookin käsitellä Tukholman ohjelman mukaisesti myöhemmässä vaiheessa uudelleen kysymystä siitä, mikä EU:n matkustuslupajärjestelmän panos voisi olla yhteisen viisumipolitiikan jatkokehittämiselle. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää tai rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa koskevaa kehittämistyötä ei aloiteta

<sup>109</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Älykkäät rajat - vaihtoehdot ja jatkotoimet, 25.10.2011. KOM(2011) 680 lopullinen.

<sup>110</sup> Blomqvist Vesa, Policy Officer, Unit Migration and Borders, Directorate C/Directorate General Home Affairs, European Commission. Puhelinhaastattelu 18.11.2011.

ennen kuin Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet järjestelmien oikeusperustan.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Älykkäät rajat - vaihtoehdot ja jatkotoimet, 25.10.2011. KOM(2011) 680 lopullinen.

### 3. EUROOPAN UNIONIN SISÄISEN TURVALLISUUDEN KEHITTÄMINEN

#### 3.1 Yhteiset uhat ja haasteet

Euroopan unioni hyväksyi joulukuussa 2003 Euroopan turvallisuusstrategian. Se käsittelee Euroopan turvallisuuden ulkoista ulottuvuutta. EU:n turvallisuusstrategia on korkein unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ohjaava asiakirja, jonka tarkoituksena on ohjata ja vahvistaa unionia globaalina toimijana. Strategian mukaan laajamittainen hyökkäys jotakin jäsenmaata vastaan on epätodennäköinen. Euroopan turvallisuusstrategia määrittää keskeisimmiksi uhiksi terrorismin, joukkotuhoukseiden leviämisen, toimintakyvyttömät valtiot ja *järjestäytyneen rikollisuuden*.<sup>112</sup>

Neuvosto täydensi strategiaa Espanjan puheenjohtajuuskaudella helmikuussa 2010 hyväksymällä sisäisen turvallisuuden strategian. Eurooppa-neuvosto hyväksyi strategian 25.–26.3.2010 pidetyssä kokouksessaan. Sisäisen turvallisuuden strategia esittää keskeisimmät uhat ja määrittää EU:n sisäisen turvallisuuden konseptin. Se kertoo myös sen, miten EU:n ja jäsenvaltioiden resursseja tulisi käyttää. Erityistä huomiota on kiinnitetty sisäisen turvallisuuden edistämiseen EU:n ulkosuhteiden avulla. Suomen EU-puheenjohtajakaudella vuonna 2006 vahvistettu EU:n yhdenmety rajaturvallisuus on olennainen osa sisäisen turvallisuuden strategiaa.<sup>113</sup>

Sisäisen turvallisuuden strategia määrittelee merkittäviksi yhteisiksi uhiksi terrorismin kaikissa muodoissaan, vakavan ja *järjestäytyneen rikollisuuden*, tietoverkkorikollisuuden, rajat ylittävän rikollisuuden, väkivallan sekä luonnonkatastrofit ja ihmisten aiheuttamat katastrofit. Strategiassa todetaan, että yhdenmety rajaturvallisuuden mekanismeja on vahvistettava muun muassa parhaiden käytäntöjen levittämiseksi rajavartioiden keskuudessa. Eurooppalaisen rajavartiojärjestelmän perustamismahdollisuuksia on strategian mukaan tutkittava ennakolta tehtävän analyysin pohjalta ja Euroopan rajavalvontajärjestelmä Eurosurin jatkokehittämistä sekä uusien teknologioiden mukanaan tuomia mahdollisuuksia on korostettava.<sup>114</sup>

<sup>112</sup> Euroopan unionin turvallisuusstrategia, 2003. Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa.

<sup>113</sup> Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia. Tiedot saatavissa internet osoitteessa: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf)

<sup>114</sup> Sama.

Sisäisen turvallisuuden strategiassa todetaan, että sisäisen turvallisuuden käsitettä ei ole olemassa ilman ulkoista ulottuvuutta. Sisäinen turvallisuus riippuu enenevässä määrin ulkoisesta turvallisuudesta. Toimet rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lisäämiseksi myös EU:n ulkopuolella<sup>115</sup> ovat ratkaisevan tärkeitä sisäisen turvallisuuden kannalta. Heikkoihin ja toimintakyvyttömiin valtioihin on kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta niistä ei tulisi järjestäytyneen rikollisuuden tai terrorismin tukikohtia ja sitä kautta uhkia myös EU:n sisäiselle turvallisuudelle.<sup>116</sup>

Europolin vuonna 2011 koostamassa EU:n terrorismitilanneraportissa todetaan, että arabikevään seurauksena Pohjois-Afrikasta liikkeelle lähteneillä suurilla maahanmuuttajavirroilla saattaa olla vaikutusta EU:n turvallisuustilanteeseen. Raportin mukaan henkilöitä, joilla on terroristipyrkimyksiä, on saattanut päästä helposti EU:n alueelle suurien maahanmuuttovirtojen seassa. Samassa raportissa todetaan lisäksi, että huolimatta terroristiryhmittymien ja organisoitujen rikollisryhmien erilaisista tavoitteista, terrorismiryhmittymien ja organisoitujen rikollisryhmien välillä lisääntynyt yhteistyö on huolestuttavaa kaikkien lainvalvontaviranomaisten kannalta. EU-jäsenmaiden Europolille lähettämien raporttien mukaan *rikollisjärjestöt harjoittavat muun muassa laitonta maahantuloa, ihmiskauppaa ja huumekauppaa tavoitteenaan terroristioperaatioiden rahoittaminen*. Rikollisuuden eri osa-alueet on rakennettu terroristiryhmittymien sisäisiksi, ikään kuin oman erikoisalansa organisaatioksi.<sup>117</sup> EU-tasolla on tiedustelutiedon puutteita terroristiryhmittymistä, joilla on yhteyksiä laitonta maahantuloa järjestäviin rikollisorganisaatioihin. Tämä tiedon puute saattaa muodostua EU:n sisäisen turvallisuuden haavoittuvuudeksi.<sup>118</sup>

Edellä mainittu korostaa yhdenmukaisen ja kattavan ulkorajojen valvonnan merkitystä EU:n sisäisen turvallisuuden kannalta. Yksittäisten terroristien mahdolliset yritykset käyttää hyväksi suuria maahanmuuttovirtoja asettavat entistä enemmän haasteita rajavalvontaviranomaisten toiminnalle. Toisaalta on tutkijan mielestä epätodennäköistä, että kalliin ja pitkän koulutuksen läpikäyneitä ammattimaisia terroristeja asetettaisiin alttiiksi vaaroille, joita EU:n alueelle laittomasti pyrkivät henkilöt kokevat esimerkiksi Välimeren ylityksen aikana. Yksittäisten terroristipyrkimyksiä omaavien henkilöiden osalta tilanne saattaa olla toinen.

<sup>115</sup> EU:n yhdenmukaisen rajaturvallisuuteen kuuluvan neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin yhtenä elementtinä ovat toimenpiteet kolmansissa maissa.

<sup>116</sup> Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia.

<sup>117</sup> TE-SAT 2011, EU Terrorism Situation And Trend Report, European Police Office Europol, 2011. Public version. Sivut 6 ja 12.

<sup>118</sup> Annual risk analysis 2011, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex, public version.

Poliisivirasto Europolin uhka-arviossa (EU Organised Crime Threat Assessment 2011) määritettynä uhkana ovat *nykyisen talouskriisin mahdolliset vaikutukset* EU:n sisäiseen turvallisuuteen. Lisääntyvät taloudelliset rajoitukset vähentävät viranomaisten saatavilla olevia resursseja sisäisen turvallisuuden uhkien torjumiseen.<sup>119</sup> EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex reagoi jo vuoden 2008 loppupuolella alkaneeseen 2000-luvun ensimmäiseen finanssikriisiin laatimalla *erillisen riskianalyysin talouskriisin vaikutuksista Euroopan unioniin suuntautuvaan laittomaan maahantuloon*. Raportissa todettiin muun muassa neljän EU:n jäsenmaan tehneen muutoksia rajavalvonnasta vastaavien viranomaisten organisaatioihin talouskriisin seurauksena. Kahdeksan jäsenmaata raportoi talouskriisin johtaneen budjetti- ja palkkaleikkauksiin sekä henkilöstövähennyksiin rajaturvallisuutta ylläpitävissä organisaatioissa. Riskianalyysin yhtenä EU-tasolle suunnattuna suosituksena oli yhteisoperaatioiden kustannusten korvaamisen yksinkertaistaminen siten, että operaatioiden aiheuttamat kustannukset olisi mahdollista korvata etukäteen arvioihin perustuen. Tällä tavalla estettäisiin talouskriisin mahdollisesti aiheuttamien uusien heikkouksien syntyminen ulkorajoille resurssipulasta johtuvan puutteellisen rajavalvonnan seurauksena.<sup>120</sup>

On perusteltua olettaa jäsenmaiden harkitsevan entistä tarkemmin osallistumistaan eurooppalaisiin yhteisoperaatioihin erityisesti talouskriisin seurauksena vähenevien kansallisten henkilöstöresurssiensa takia. Yhteiseurooppalaisista operaatioista jäsenmaille aiheutuvat kustannukset korvataan EU:n budjetista, mutta lakisääteiset tehtävät on hoidettava kansallisella tasolla riippumatta siitä osallistuuko henkilöstö operaatioihin ulkomailla vai ei. Toisaalta jäsenmaat seuraavat varmasti tarkoin EU-tason yhteistoiminnan tuomia etuja niin taloudellisen kuin operatiivisen lisäarvon kannalta katsottuna. Taloudellisiin ongelmiin ei ole selkeää ja välitöntä ratkaisua, mutta *kaikkien on syytä olla tietoisia talouskriisin tuomista haasteista ja niiden mahdollisista seurauksista* viranomaistoiminnan kautta *sisäiseen turvallisuuteen*.

Euroopan komission tiedonannossa esitettävä EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelma perustuu jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten yhteisesti sopimalle perustalle. Marraskuussa vuonna 2010 annetussa tiedonannossa ehdotetaan, miten EU voi neljän seuraavan vuoden aikana torjua ja ehkäistä tehokkaammin vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta, terrorismia ja tietoverkkorikollisuutta, lujittaa EU:n ulkorajojen turvallisuutta ja vahvistaa EU:n kykyä selviytyä sekä luonnonvoimien että ihmisen aiheuttamista katastrofeista.

<sup>119</sup> EU Organised Crime Threat Assessment 2011 (OCTA), EU:n poliisivirasto Europol, public version.

<sup>120</sup> The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex, public version, August 2009.

Tiedonannon neljäs tavoite käsittelee EU:n turvallisuuden vahvistamista rajaturvallisuuden avulla. Tavoite on jaettu seuraaviin neljään toimenpiteeseen:

- Hyödynnetään täysimääräisesti Eurosurin tuomia toimintamahdollisuuksia.
- Vahvistetaan Frontexin asemaa ulkorajoilla.
- Otetaan käyttöön yhteinen riskienhallinta ulkorajat ylittäviä tavaroita varten.
- Parannetaan viranomaisten välistä yhteistyötä kansallisella tasolla.

Komission tiedonanto sisäisen turvallisuuden strategian toimenpanosta käsittelee myös EU:n merirajoilla tehtävää operatiivista yhteistyötä toimittaessa ihmiskauppaa ja ihmisten sekä huumeiden salakuljetusta vastaan. Huumausaineiden merikuljetusten tutkintakeskukset MAOC-N<sup>121</sup> ja CeCLAD-M<sup>122</sup> keskittyvät huumausaineiden salakuljetuksen paljastamiseen. Tiedonannossa todetaan, että merirajoilla toteutettavan yhdenmätyn operatiivisen toiminnan kehittämiseksi EU:n eteläisellä tai lounaisella merirajalla tulisi käynnistää vuonna 2011 pilot-tihanke, jossa ovat mukana edellä mainitut kaksi keskusta sekä Euroopan komissio, Frontex ja Europol. Pilotihankkeen tavoitteeksi asetettiin mahdollisten synergiaetujen saavuttamisen tutkiminen riskianalyysin ja valvontatietojen osalta torjuttaessa erilaisia uhkia, kuten ihmisten ja huumeiden salakuljetusta.<sup>123</sup>

Komissio tulee esittämään vuonna 2012 toimenpide-ehdotuksia eri kansallisten viranomaisten, kuten raja-, poliisi- ja tulliviranomaisten, ulkorajalla suorittamien tarkastusten koordinoinnin parantamiseksi. Tältä pohjalta komissio laatii vuoteen 2014 mennessä yhdessä Frontexin, Europolin ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston kanssa yhteenvedon parhaista käytänteistä eri viranomaisten yhteistyötä varten. Näitä käytänteitä on tarkoitus hyödyntää yhteisissä riskianalyyseissa, operaatioissa ja tiedustelutietojen vaihdossa sekä tutkimuksissa.<sup>124</sup>

### 3.2 Haasteisiin vastaaminen EU:n yhdenmättyä rajaturvallisuutta hyödyntäen

Sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelman mukaisesti EU:n turvallisuutta on vahvistettava ulkorajojen turvallisuutta lujittamalla. EU:n yhdenmättyä rajaturvallisuutta tulee

<sup>121</sup> MAOC-N - huumausaineiden merikuljetusten analysointi- ja torjuntakeskus, Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics.

<sup>122</sup> CeCLAD-M - Välimeren huumeiden torjunnan koordinoitintakeskus, Centre de coordination pour la lutte antidrogue en Méditerranée.

<sup>123</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelma, viisi askelta kohti turvallisempaa Eurooppaa, 22.11.2010. KOM (2010) 673 lopullinen.

<sup>124</sup> Sama.

käyttää yhdenmukaisesti eurooppalaisena instrumenttina sisäisen turvallisuuden haasteisiin vastattaessa. Yhdennetyt rajaturvallisuuden eri osa-alueita on kehitettävä edelleen yhteiseurooppalaisista rajavalvontaoperaatioista saatujen kokemusten ja jäsenmaiden erikoisosaamisen perusteella.

*Rajavalvontaa* tulisi edelleen tehostaa sen ajallisella ja paikallisella kohdentamisella uhkien mukaisesti. Erityisesti olisi hyödynnettävä nykyistä tehokkaammin EU-tasolla koottuja riskianalyysijä operaatioiden suunnitteluvaiheessa. Operaatioiden aikana tulisi keskittyä pelkän rajojen valvonnan lisäksi niin sanottuihin toisen linjan tarkastuksiin<sup>125</sup> ja toimintoihin hankkimalla tiedustelutietoa muun muassa haastatteleamalla laittomia maahan tulijoita ja hyödyntämällä rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa laittomasti rajan ylittäneiltä henkilöiltä takavarikoituja teknisiä laitteita, kuten matkapuhelimissa olevia tietoja. Yhdennetyt rajaturvallisuuden kolmannen osa-alueen, *neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin* ulointa porrasta, eli kolmansissa maissa tapahtuvaa toimintaa ja sen koordinoitua tulisi edelleen kehittää. Frontex on muun muassa perustanut riskianalyysiverkostoja, joissa on mukana viranomaisia kolmansista maista. Näitä verkostoja on luotu itäisille maarajoille, Länsi-Balkanin alueelle ja Afrikkaan. Erityisesti Afrikan alueen riskianalyysiverkoston toiminta on kehittynyt huomattavasti vuoden 2011 aikana.<sup>126</sup>

Maahanpääsyn valvonnan on ulotuttava kolmansiin maihin. Tästä on saatu hyviä tuloksia koordinoitujen riskianalyysiverkostojen avulla. Lisäksi Eurosurin kautta saatavaa tietoa Eurooppaan suuntautuvan laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkualueilta<sup>127</sup> tulisi hyödyntää erityisesti operaatioiden aikana päätettäessä valvontaresurssien suuntaamisesta. Uudistettu Frontexin perustamisasetus antaa lisämahdollisuuksia EU:n toimimiseen kolmansissa maissa. Frontex voi jatkossa koordinoita toimintakykyä lisääviä koulutusoperaatioita kolmansien maiden alueella.<sup>128</sup> Tämä on tärkeä uudistus, jolla kasvatetaan kolmansien maiden yhteistyöhalukkuutta<sup>129</sup>. Lisäksi rajaturvallisuusvirasto voi käyttää jatkossa kolmansissa maissa olevia yhteyshenkilöitä esimerkiksi tietojen hankintaan, koordinoinnin kehittämi-

<sup>125</sup> Schengenin rajasäännösten (EY N:o 562/2006, 15.3.2006) mukaan ”toisen linjan tarkastuksella” tarkoitetaan lisätarkastusta, joka voidaan suorittaa erityisessä paikassa muualla kuin siellä, jossa kaikki henkilöt tarkastetaan (ensilinja).

<sup>126</sup> Rösler Klaus, Director of Operations Division, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Puhelinhaastattelu, 28.11.2011.

<sup>127</sup> Eurosurin avulla pyritään muodostamaan rajantakainen tilannekuva (CPIP, Common Pre-Frontier Information Picture) painopistealueilta kolmansista maista.

<sup>128</sup> Rösler Klaus, puhelinhaastattelu, 28.11.2011.

<sup>129</sup> Tähän mennessä Frontexin haasteena on ollut saada kolmannet maat näkemään EU:n kanssa tehtävän yhteistyön kautta saatavat käytännön hyödyt erityisesti rajavalvonnan alalla. Frontexin pääjohtajan saatua hallintoneuvostolta mandaatin neuvotella yhteistyösopimus, ei hänellä ole ollut tarjota tiedonvaihdon ja hyvien toimintatapojen sekä asteittain, muun muassa koulutuksen kautta, tiivistettävän yhteistyön lisäksi selkeitä käytännön etuja kolmansille maille ikään kuin vastineeksi rajavalvonnan parantamisesta EU:n hyväksi.



seen ja kontaktien luomiseen. Yhteyshenkilöt tulevat muodostamaan osan jäsenvaltioiden maahanmuuttoasioita käsittelevien yhteyshenkilöiden paikallisista tai alueellisista yhteistyöverkostoista.<sup>130</sup>

Euroopan komission sisäasioiden pääosasto on käynnistänyt meneillään olevien EU-johtoisten tuki- ja koulutusohjelmien kartoituksen Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän osalta laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta. Hanketta on tarkoitus laajentaa Euroopan komission sisäasioiden pääosaston kartoituksen valmistuttua myös jäsenmaihiin päällekkäisyyksien välttämiseksi ja uusien tukiprojektien käynnistämistarpeen selvittämiseksi. Kolmansissa maissa tapahtuvan toiminnan koordinoitua on parannettava erityisesti kustannustehokkuuden takia. Toisaalta on tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi Länsi-Balkanin alueella toimii tällä hetkellä useita EU-delegaatioita valvomassa viisumivapauden kriteerien täyttymistä. On myös pidettävä mielessä, että valvottavat kohteet ovat keskenään erilaisia ja vaativat erilaista ammattitaitoa.<sup>131</sup>

*Neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin* kolmas porras, rajan yli tapahtuva yhteistyö naapurimaiden kanssa, on edellytys toimivalle rajavalvonnalle. Paitsi Schengen-sopimusta soveltavien maiden välinen luottamus, myös luottamus EU:n ulkorajan molemmin puolin toimivien viranomaisten välillä on tärkeää erityisesti tietojen vaihdon ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan kannalta.<sup>132</sup>

*Rajavalvonnan* käyttömahdollisuuksia kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan parantaa uudistetussa Frontex-asetuksessa rajaturvallisuusvirastolle annettu oikeus henkilötietojen käsittelyyn riskianalyysien laadinnassa. Tietojen käyttömahdollisuuksien lisääntyminen mahdollistaa operaatioiden aikaisen maalittamisen, mikä puolestaan antaa paremmat mahdollisuudet rikollisesta toiminnasta epäiltyjen kiinniotoille ulkorajalla tai valvotulle läpi-

---

<sup>130</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1168/2011, 25.10.2011, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti L 304/1, 22.11.2011.

<sup>131</sup> Blomqvist Vesa, Policy Officer, Unit Migration and Borders, Directorate C/Directorate General Home Affairs, European Commission. Puhelinhaastattelu 18.11.2011.

<sup>132</sup> Rösler Klaus, Director of Operations Division, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Puhelinhaastattelu, 28.11.2011.

laskulle<sup>133</sup> kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden tutkintaedellytysten ja rikokseen osallisten henkilöiden tunnistamiseksi.<sup>134</sup>

Neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin sisin porras käsittää *valvontatoimet vapaan liikkuvuuden alueella palautusoperaatiot mukaan lukien*. Tässä portaassa suoritettavat toimenpiteet ovat tärkeitä yhdenmetyyn rajaturvallisuuden koko potentiaalinen hyödyntämisen kannalta. Tukholman ohjelmassa todetaan, että ”jäsenvaltioiden välistä käytännön yhteistyötä on lisättävä esimerkiksi siten, että järjestetään säännöllisesti yhteisiä palautuslentoja Frontexin rahoituksella ja tarkastetaan palautettavien kolmansien maiden kansalaisten kansalaisuus sekä hankitaan matkustusasiakirjoja kolmansista maista”<sup>135</sup>. Tutkijan mielestä tämä on erittäin haastava tavoite sekä Frontexille että jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisille. Henkilöllisyyden tai vähintään kansalaisuuden varmistaminen ja matkustusasiakirjojen hankkiminen on ensinnäkin perusedellytys palautusoperaation järjestämiselle. Laittomien maahantulijoiden painopistealueilla viranomaisten kapasiteetti on rajallinen, kun kymmenientuhansien maahantulijoiden joukosta on tunnistettava turvapaikan hakemiseen oikeutetut, laittomat maahantulijat ja sisäiselle turvallisuudelle uhan aiheuttavat rikolliset. Tämän jälkeen on neuvoteltava kolmansien maiden kanssa matkustusasiakirjojen ja palautusoperaation järjestämisestä. Palautettavia henkilöitä tavoitetaan runsaasti myös vapaan liikkuvuuden alueelta<sup>136</sup>.

Vapaan liikkuvuuden alueella on runsaasti haasteita luotettavan tiedonhankinnan suhteen. Tällä hetkellä ei ole olemassa täysin luotettavaa tietoa siitä, mitkä ovat esimerkiksi Kreikan kautta muualle vapaan liikkuvuuden alueelle siirtyvien henkilöiden kokonaislukumäärä, kansallisuus ja reitit vapaan liikkuvuuden alueen sisällä<sup>137</sup>. Laittomien maahantulijoiden liikkuminen Schengen-alueen sisällä on poliittisesti herkkä aihe, joka liitetään helposti myös rikollisuuden kasvuun tietyissä jäsenmaissa. Tämä taas saattaa johtaa jäsenvaltioiden väliseen luottamuspuolaan ja syyttelyyn. Myös ulkorajoilla toteutettavien yhteisoperaatioiden aikana kerättyjen haastattelu- ja tiedustelutietojen luotettavuusarvo olisi tärkeää selvittää.<sup>138</sup>

<sup>133</sup> Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (Palermion sopimus) määrittää *valvotun läpilaskun menettelytavaksi*, jonka avulla *sallitaan laittomien tai laittomaksi epäiltyjen lähetysten kulku yhden tai useamman valtion alueelta, alueen läpi tai alueelle kyseisten valtioiden toimivaltaitten viranomaisten tietien ja valvonnassa, rikoksen tutkimiseksi ja rikokseen osallisten henkilöiden tunnistamiseksi*.

<sup>134</sup> Laitinen Ilkka, Prikaatikenraali, Pääjohtaja, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Haastattelu 19.11.2011.

<sup>135</sup> Tukholman ohjelma, Euroopan Unionin virallinen lehti C 115/1, s.31.

<sup>136</sup> Esimerkkinä henkilöt, joiden viisumin voimassaoloaika on kulunut umpeen.

<sup>137</sup> Frontex saa toimia viraston perustamisasetuksen mukaisesti EU:n ulkorajoilla.

<sup>138</sup> Euroopan komission virkamiesten puhelinhaastattelut 4.11.2011, 14.11.2011 ja 18.11.2011.

EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuus tulisi nähdä Euroopan laajuisesti instrumenttina, jolla parannetaan EU:n kokonaisturvallisuutta mahdollistaen samalla turvapaikanhaku siihen oikeuteuille henkilöille sekä rikoksesta epäiltyjen henkilöiden syyttäminen ja niiden henkilöiden palauttaminen, joiden maassaolodellytykset eivät täyty. *Neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin koko ketjun on toimittava*, jotta EU:n ulkorajoilla tehdyt havainnot ja kiinniotot johtavat palautusoperaatioihin mahdollisimman nopealla aikataululla. Palautusoperaatiot toimivat tehokkaana laitonta maahanmuuttoa ennaltaehkäisevänä välineenä, kun ihmiset laitton maahanmuuton lähtöalueilla huomaavat, että *rikollisorganisaatioille maksetuista suurista rahasummista huolimatta* Eurooppaan laittomin keinoin yrittäneet henkilöt ovat nopeasti takaisin lähtömaassaan. *Tämä vaikuttaa ainakin pidemmällä aikavälillä järjestäytyneiden rikollisorganisaatioiden toiminnan tuottavuuteen.* Frontex yhdessä EU:n jäsenmaiden kanssa on tukenut palautusoperaatioiden järjestämistä esimerkiksi Kreikassa ja Maltalla laittomien maahantulijoiden tunnistamisesta ja matkustusasiakirjojen hankkimisesta aina yhteiseurooppalaisiin palautuslentoihin saakka.<sup>139</sup> Frontexin koordinoimissa palautusoperaatioissa palautetaan vuositasolla noin 2000 henkilöä. Tätä voidaan pitää Euroopan tasolla vain jäävuoren huippuna, mutta samalla on myös huomioitava näiden niin sanottujen pakotettujen palautusoperaatioiden edistävän vapaaehtoisia palautuksia.

Yhdenmetyt rajaturvallisuuden toisen osa-alueen, *rajat ylittävän rikollisuuden tunnistamisen ja tutkimisen* suhteen on huomattava, että *kaikki* rajavalvonnan yhteydessä kiinniotetut henkilöt ja heiltä saadut tiedot *eivät liity* EU:n sisäiseen turvallisuuteen. Niin sanotut sekoittuneet maahantulijoiden virrat aiheuttavat lisähaasteita rajavalvontaviranomaisille. Laittomien maahantulijoiden joukossa on turvapaikanhakijoita, jotka ovat eurooppalaisten perusarvojen mukaisesti oikeutettuja turvapaikkaprosessin mukaiseen käsittelyyn. Heidän tunnistamisensa suurien maahanmuuttovirtojen joukosta asettaa erityishaasteita rajavalvontaviranomaisten ammattitaidolle.<sup>140</sup>

Frontex käynnisti komission tiedonannon sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanosta mukaisesti vuonna 2011 operaation, jossa olivat mukana suunnitteluvaiheesta alkaen huumausaineiden merikuljetusten tutkintakeskukset MAOC-N ja CeCLAD-M sekä Europol ja EMSA<sup>141</sup>. Indalo 2011 yhteisoperaation päätavoite oli Frontexin mandaatin mukaisesti laitton maahantulon torjunta. Operaation aikana onnistuttiin paljastamaan myös muun muassa tuhansia kiloja hasista (noin 12 000 kg) ja laittomiin öljypäästöihin syyllistyneitä aluksia. Li-

<sup>139</sup> Laitinen Ilkka, Prikaatikenraali, Pääjohtaja, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Haastattelu 19.11.2011.

<sup>140</sup> Euroopan komission virkamiesten puhelinhaastattelut 4.11.2011, 14.11.2011 ja 18.11.2011.

<sup>141</sup> European Maritime Safety Agency. EMSAn tehtävät on koottu liitteeseen 1.

säksi Frontexin koordinoimissa yhteisoperaatioissa Kreikan ja Turkin rajalla on onnistuttu paljastamaan rikollisorganisaatioiden käyttämiä Hawala<sup>142</sup>-rahansiirtojärjestelmiä.

EU:n merirajoilla<sup>143</sup> on Frontexin toimesta pyritty tehostamaan laittoman maahantulon järjestämisestä epäiltyjen henkilöiden tunnistamista ja todisteiden keräämistä yhteistyössä paikallisten syyttäviviranomaisten kanssa. Mahdollisesti laittomia maahantuloja kuljettaneesta aluksesta tehdyn havainnon jälkeen paikalle on lähetetty niin sanottu salakuljettajien tunnistamiseen ja todisteiden keräämiseen erikoistunut liikkuva ryhmä, jonka pääasiallisena tehtävänä on juuri todisteiden kerääminen syyttäviviranomaisia varten. Tästä toiminnasta on saatu positiivisia kokemuksia, koska erikoisryhmän kautta myös muut operaatioon osallistuvat viranomaiset osaavat jatkossa keskittyä syytteiden nostamiseen tarvittavien todisteiden hankkimiseen. Todisteiden keräämisen yhteydessä on onnistuttu myös hankkimaan *tietoja kansainväliseen, rajat ylittävään rikollisuuteen osallistuvista rikollisryhmistä, joilla on ollut verkostoitunutta toimintaa paitsi operaatioita johtavissa isäntämaissa, myös muissa EU:n jäsenvaltioissa*. Laitonta maahantuloa järjestävien rikollisryhmittymien on todistettu myös osallistuvan muuhun vakavaan rikollisuuteen, kuten huumausaineiden salakuljetukseen ja ihmiskauppaan.<sup>144</sup> Tutkijan mielestä on syytä huomioida, että laittoman rajan ylittämisen käytännön toteutuksessa mukana olevat henkilöt kuuluvat yleensä rikollisorganisaatioiden alimmille tasoille. Toisaalta heille määrätyt vankeusrangaistukset vaikeuttavat huomattavasti rikollisorganisaatioiden toimintaa niiden joutuessa etsimään uusia toiminta-alueita. Rikollisorganisaatiot pyrkivät koko ajan hyödyntämään mahdollisimman paljon havaitsemiinsa EU:n ulkorajavalvonnan heikkouksia.

Edellä mainitut ovat hyviä käytännön esimerkkejä EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden soveltumisesta instrumenttina rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. EU:n ulkorajan valvonasta vastuussa olevat viranomaiset ovat ensimmäisinä eurooppalaisina viranomaisina tekemässä havaintoja vapaan liikkuvuuden alueelle pyrkivistä henkilöistä. Mahdollisimman monet turvallisuusuhat olisi pyrittävä torjumaan joko kolmansissa maissa tai EU:n ulkora-

<sup>142</sup> *Hawala on epävirallinen pankkien kaltainen rahansiirtojärjestelmä, jota on tyypillisesti käytetty Lähi-idässä, Pohjois- ja Koillis-Afrikassa sekä Etelä-Aasiassa. Hawala-järjestelmällä on taustansa islamilaisessa perinteessä ja oikeudessa. Hawala-järjestelmässä rahaa siirretään maasta toiseen silloin, kun käytettävissä ei ole virallista ja toimivaa pankkijärjestelmää. Järjestelmässä asiakas antaa maassa A käteisrahaa hawala-"pankkiiri" X:lle ja saa vastineeksi velkatunnisteen. Asiakas matkustaa maahan B, johon haluaa varansa siirtää (tai lähettää velkatunnisteen maassa B olevalle perheelleen) ja esittää velkatunnisteen paikalliselle hawala-"pankkiirille" Y. Hän antaa asiakkaalle varat kyseessä olevan maan valuutassa vähennettynä kuluilla. X ja Y hoitavat saamisvelkasuhteensa muun liiketoimintansa yhteydessä, esimerkiksi X maksaa Y:lle olemattomasta tavaratoimituksesta asiakkaan käteissuorituksen määrän kuluilla vähennettynä. Wikipedia (2011). Vapaa tietosanakirja. Tiedot katsottu 27.12.2011.*

<sup>143</sup> Erityisesti Turkin ja Kreikan välisellä merirajalla.

<sup>144</sup> Vourekas Georios, Head of Sea Border Sector/Operations Unit/Operations Division, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Puhelinhaastattelu, 4.12.2011.

joilla. Lisäksi operaatioista saadut käytännön tulokset osoittavat, että yhdistämällä EU-tason riskianalyysi- ja tiedustelutieto eri aloilta, saadaan aikaan parempia tuloksia ja säästetään taloudellisia voimavaroja. Tutkijan mielestä EU:n on markkinoitava itseään jäsenmailleen juuri edellä kuvatun käytännön lisäarvon tuottamisen kautta. Kun rajaturvallisuusyhteistyötä tehdään siitä kiistattomasti saatavien etujen takia, eikä pelkästään parhaiden käytänteiden levittämiseksi ja yhteistoimintavalmiuksien lisäämiseksi, lisätään jäsenmaiden halukkuutta yhteistoimintaan myös jatkossa ja kyetään samalla syventämään EU:n integraatiota sisäisen turvallisuuden parantamiseksi.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden mallin neljättä osa-aluetta, *virastojen ja viranomaisten välistä yhteistyötä rajaturvallisuuden alalla*, on tärkeää kehittää yhteisoperaatioiden tehokkuuden lisäämiseksi ja kustannussäästöjen takia. Tämä korostuu erityisesti kehitettäessä EU:n yhdennetyn rajaturvallisuuden käyttöä rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Viranomaisten yhteistoiminnassa on edelleen parannettavaa niin kansallisella kuin EU-tasolla. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että informaatiota eri turvallisuusuhkiin vastaamiseksi on olemassa erittäin paljon. Haasteena on saada tarvittava tieto toimivaltaisten viranomaisten käyttöön oikea-aikaisesti ja hyödynnettävässä muodossa.<sup>145</sup>

Yhdennetyn rajaturvallisuuden viidennen osa-alueen, *jäsenvaltioiden sekä unionin toimielinten ja muiden toimien koordinoinnin ja johdonmukaisuuden*, tulee antaa riittävät edellytykset rajavalvonta- ja muille viranomaisille toteuttaa omat tehtävänsä tehokkaalla tavalla. Lainsäädäntötyön voidaan katsoa olevan avainasemassa. Tästä positiivisena esimerkkinä EU-tasolla voidaan pitää Frontexin perustamisasetuksen uudistamista nimenomaan operatiivisista lähtökohdista käsin. Antamalla EU:n rajaturvallisuusvirastolle oikeus käsitellä sellaisia henkilötietoja, jotka koskevat henkilöitä, joita epäillään osallistumisesta rajat ylittävään rikolliseen toimintaan, on EU-tasolla menty jälleen yksi askel eteenpäin yhdennetyn rajaturvallisuuden käytön tehostamisessa rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa.<sup>146</sup> Myös SEUT -sopimuksen 85 ja 88 artiklat liittyen Europolin ja Eurojustin tehtäviin ja perustamisasetuksiin parantavat EU:n virastojen ja niiden kautta myös jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistoimintaa<sup>147</sup>. Lisäksi COSille annetut tehtävät kertovat EU:n selkeistä pyrkimyksistä toimielinten ja virastojen toimien koordinoinnin sekä johdonmukaisuuden kehittämiseen sisäisen turvallisuuden alalla.

<sup>145</sup> Seiffarth Oliver, Policy Officer, Unit Migration and Borders, Directorate C/Directorate General Home Affairs, European Commission. Puhelinhaastattelu, 14.11.2011.

<sup>146</sup> Rösler Klaus, puhelinhaastattelu, 28.11.2011.

<sup>147</sup> Frontexin ja Europolin välillä on voimassa oleva yhteistyösopimus. Frontexin ja Eurojustin välistä yhteistyösopimuksesta neuvotellaan parhaillaan.

EU:n yhdenmisen rajaturvallisuuden täysimääräisen hyödyntämisen ja edelleen kehittämisen kannalta jäsenmaiden aktiivinen osallistuminen rajaturvallisuusvirasto Frontexin koordinoimiin yhteiseurooppalaisiin operaatioihin on ratkaisevan tärkeää. Huolestuttavaa kehitystä on joidenkin jäsenmaiden jääminen pois Kreikan isännöimistä ja johtamista yhteisoperaatioista vuoden 2011 aikana. Yhteisoperaatioista vetäytyneet jäsenmaat ovat vedonneet muun muassa kreikkalaisia viranomaisia vastaan esitettyihin syytöksiin ihmisoikeusrikkomuksista ja Kreikan selvään haluttomuuteen lisätä ja parantaa rajavalvontaansa liittyvää infrastruktuuria, kuten vastaanottokeskuksia erityisesti Turkin vastaisella maarajalla.<sup>148</sup>

### 3.3 EU:n aseman muutos sisäisen turvallisuuden tarjoajana jäsenmaille

SEUT -sopimuksen 72 artiklan mukaan sisäisen turvallisuuden suojaaminen kuuluu edelleen selkeästi jäsenvaltioiden velvollisuuksiin. Saman sopimuksen 73 artiklassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat vapaasti järjestää keskenään ja omalla vastuullaan tarkoituksenmukaiseksi katsomiaan yhteistyön ja yhteensovittamisen muotoja kansallisesta turvallisuudesta vastaavien hallintonsa toimivaltaisten yksiköiden kesken. EU:n rooli yhteistoiminnan lisääjänä, palvelujen ja toiminnan kehittäjänä sekä tiedonvaihdon kanavana korostuu, mutta on oletettavaa, että eurooppalainen rajavalvontajärjestelmä perustuu jäsenvaltioiden vastuulle myös tulevaisuudessa.

Eurooppalainen yhteistyö erityisesti rajaturvallisuuden alalla on syventynyt viime vuosina huomattavasti. Syventyneen yhteistyön voidaan katsoa tuoneen jo tähän mennessä, mutta erityisesti jatkossa, monia etuja EU:n jäsenmaiden kannalta katsottuna. Yhtenäiset toimintatavat EU:n ulkorajoilla lisäävät rajavalvonnan laatua ja parantavat myös joustavaa rajanylilykkäilyä. EU:n rakenteiden kautta tapahtuneen yhteistoiminnan voidaan katsoa olevan jatkossa yhä tärkeämpää jäsenmaiden välisen luottamuksen lisäämiseksi. Tämä taas lisää solidaarisuutta ja jäsenmaiden voimavarojen tasapuolisempaa käyttöä sisäisen turvallisuuden takaamiseksi. EU-tasolla koordinoitu tiedonvaihto vähentää eri maiden viranomaisten päällekkäisiä toimenpiteitä ja säästää taloudellisia voimavaroja. Tehokkaamman tietojen vaihdon kautta myös viranomaisten reagointiaika erilaisia uhkia vastaan kasvaa ja uhkiin kyetään vastaamaan paremmin valmistautuneina.<sup>149</sup>

<sup>148</sup> Euroopan komission virkamiesten puhelinhaastattelut 4.11.2011, 14.11.2011 ja 18.11.2011.

<sup>149</sup> Towards a Common European Border Service? Centre for European Policy Studies. Working Document No. 331/June 2010. Sergio Carrera.

Yhteistyön on tuotava lisäarvoa sisäiselle turvallisuudelle ilman, että hallintoa ja byrokratiaa lisätään perusteettomasti pelkän yhteistyön harjoittamisen takia. Integraatio tulee syvenemään sisäisen turvallisuuden alalla, koska jäsenmaat ovat jo tähän mennessä nähneet tarpeisiin perustuvasta yhteistyöstä saatavan hyödyn. Yhteiseurooppalaisiin uhkiin on vastattava jatkossa entistä tiiviimmällä eri viranomaisten välisellä yhteistyöllä rajoittamatta toimintaa jo lähtökohtaisesti liikaa pelkästään oman erikoisosaamisalueen toimintakenttään. Tätä kehityssuuntaa on mahdollisuus vahvistaa esimerkiksi COSIn kautta tehtävällä yhteistyöllä. On olemassa selkeä tarve koota yhteen eri sisäisen turvallisuuden viranomaisilla ja EU-tason toimijoilla oleva riskianalyysitieto. EU:lla tulee olemaan tärkeä rooli myös viranomaisten koulutuksen yhdenmukaistamisessa ja taloudellisena tukijana. Kehitystyötä sisäisen turvallisuuden alalla on tehtävä resursseista johtuen järjestelmällisesti askel kerrallaan. Tästä hyvänä esimerkkinä on Frontexin perustamisasetuksen muuttaminen komission aloitteesta yhteiseurooppalaisista rajaturvallisuusoperaatioista saatuihin kokemuksiin perustuen. Kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjumismahdollisuuksia parannettiin muun muassa antamalla Frontexille oikeus käsitellä henkilötietoja niiden henkilöiden osalta, joiden voidaan perustellusti epäillä osallistuvan rajat ylittävään rikolliseen toimintaan.<sup>150</sup>

Vahvemman ja mahdollisesti EU-lähtöisen Schengenin arviointi- ja seurantajärjestelmän kautta pyritään jatkossa valvomaan yhä tehokkaammin yhteisesti sovittujen sääntöjen noudattamista. EU:n keskeisenä roolina on huomioida eri jäsenmaiden tekemät esitykset turvallisuuden parantamiseksi, saattaa ne koordinoitusti muiden jäsenmaiden tietoon sekä tuottaa uusia integraatiota tiivistäviä tuotteita ja hankkeita kuten Eurosur ja ”Älykkäät rajat”. EU:ssa tarvitaan sisäisen turvallisuuden alueella laadun paranemista ja nykyistä selkeämpiä sääntöjä, joiden noudattamista myös valvotaan sanktioiden uhalla. Muuten riskinä on se, että jotkut EU:n jäsenmaista pyrkivät ainoastaan saavuttamaan taloudellista hyötyä yhdenmukaisen rajavalvonnan ja sisäisen turvallisuuden kehittämisen kautta. EU:n sisäisen turvallisuuden kehittämisen tulee olla kaksipuoleinen prosessi. Jäsenmaiden tulisi toimia rakentavasti ja EU:n olla aktiivinen tekemissään aloitteissa.<sup>151</sup>

EU:n rahoitusinstrumenteissa tulisi määritellä nykyistä selkeämmät ehdot ja säännöt niiden soveltamiseksi jäsenmaille EU:sta myönnettävälle rahoitukselle. Sisäisen turvallisuuden kannalta katsottuna jäsenmaiden operatiivisista lähtökohdista toteutettu osallistuminen yhteiseurooppalaisiin operaatioihin on ensiarvoisen tärkeää. Esimerkiksi niin sanotun ”nollasumma-

<sup>150</sup> Euroopan komission virkamiesten puhelinhaastattelut 4.11.2011, 14.11.2011 ja 18.11.2011.

<sup>151</sup> Sama.

pelin”<sup>152</sup> kaltaiset ratkaisut eivät ole Euroopan sisäisen turvallisuuden edun mukaisia.<sup>153</sup> Komissio harkitsi Tukholman ohjelman mukaisesti mahdollisuuksia perustaa *sisäisen turvallisuuden rahasto*, jolla pyritään edistämään sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanoa<sup>154</sup>. Sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelmassa todetaan, että vuoden 2013 jälkeisen kauden osalta sisäisen turvallisuuden rahoitusta tarkastellaan koko komission kattavissa keskusteluissa. Näiden keskustelujen perusteella komissio julkaisi loppuvuonna 2011 ehdotuksen sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta.

EU:n seuraava rahoituskehys koskee vuosia 2014–2020. Rahoituskehys on mekanismi jonka avulla varmistetaan, että EU:n menot ovat ennakoitavissa ja se, että niihin sovelletaan tiukkaa budjettikuria. Rahoituskehys muodostaa puitteet, joita Euroopan parlamentin ja neuvoston eli EU:n budjettivallan käyttäjien on noudatettava sopiessaan vuosittain seuraavan vuoden talousarviosta. Komission ehdotuksessa maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärä vuosina 2014–2020 on 1025 miljardia euroa. *Turvallisuuden ja kansalaisuuden osa-alueelle* varattu osuus on 2 % kokonaisrahoituskehyksestä. Tämä tarkoittaa sisäasioiden osalta yhteensä noin 10,7 miljardia euroa ja 40 % kasvua nykyisen rahoituskauden kehykseen verrattuna. Komission rahoituskehys ehdotuksessa sisäasioiden alalla uutta on rahoitusvälineiden määrän supistaminen kahteen: maahanmuutto ja turvapaikkarahastoon sekä *sisäisen turvallisuuden rahastoon*. Tärkeänä elementtinä kumpaankin rahastoon liittyy *ulkoinen ulottuvuus, jonka avulla voidaan varmistaa rahoituksen jatkuvuus tarvittaessa EU:sta unionin ulkopuolisiin maihin*.<sup>155</sup> Nykyisellä rahoituskehyskaudella 2007–2013 sisäasioille varattu osuus kokonaismenokehyksestä on ainoastaan 0,78 %. Sen ei voida katsoa vastaavan sisäasioiden poliittista painoarvoa<sup>156</sup>. Ottaen huomioon EU:n tulevan rahoituskehyskauden kokonaisbudjetti, antaa sisäasioille varattu rahoituksen kasvu taloudellista pohjaa EU:n sisäisen turvallisuuden määrätietoiseen kehittämiseen.

*Tutkijan kokoamana yhteenvetona* vastattaessa tutkimuskysymyksiin EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden käytöstä sisäistä turvallisuutta lisäävänä instrumenttina sekä EU:n tulevasta

<sup>152</sup> Termillä tarkoitetaan tässä yhteydessä tilannetta, jossa Välimeren alueella laittoman maahantulon torjumiseksi järjestettäviin yhteisoperaatioihin osallistuu raskasta rajavalvontaan käytettävää kalustoa (ulkovartiolaivoja, helikoptereita ja lentokoneita) pelkästään Välimeren maista. Naapurimaat lähettävät kalustoaan toinen toistensa isännöimiin operaatioihin. Tässä menettelyssä ainoana erona normaalitilanteeseen on se, että Frontex (EU) maksaa kustannukset sen sijaan, että kalustolla tuotaisiin todellista operatiivista lisäarvoa laittoman maahantulon torjuntaan EU:n ulkorajoilla lisäämällä Välimeren alueelle muualta Euroopasta tuotavaa valvontakalustoa.

<sup>153</sup> Laitinen Ilkka, Prikaatikenraali, Pääjohtaja, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Haastattelu 19.11.2011.

<sup>154</sup> Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia – kohti eurooppalaista turvallisuusmallia, maaliskuu 2010. Sivü 31.

<sup>155</sup> Euroopan komission ehdotus: Vuosia 2014–2020 koskeva monivuotinen rahoituskehys. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2011. ISBN 978-92-79-21289-5.

<sup>156</sup> Laitinen Ilkka, Prikaatikenraali, Pääjohtaja, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Haastattelu 19.11.2011.



roolista turvallisuuspoliittisena toimijana sisäisen turvallisuuden, ja erityisesti rajaturvallisuuden tarjoajana, *esitetään tässä tutkimustyössä käsitellyt asiat tiivistetyksi seuraavissa kolmessa taulukossa*. Samalla tutkimustyössä esitetyt tiedot ja analyysi yhdistetään synteetiksi luoden uusia lähestymistapoja.

### ENNALTAEHKÄISEVÄT TOIMENPITEET KOLMANSIEN MAIDEN KANSSA:

TAVOITE	TOIMINTA	TOIMIJAT
<b>EU:n yhdenmätyn rajaturvallisuuden kehittäminen</b>	<p>Poliittisten suhteiden parantaminen operatiivisen yhteistoiminnan mahdollistamiseksi / edistämiseksi</p> <p>Viranomaisten toimintakyvyn parantaminen teknisen tuen, koulutuksen ja rahoituksen avulla</p> <p>Tiedonvaihdon lisääminen</p> <p>Operatiivisen yhteistoiminnan lisääminen rajavalvontaviranomaisten välillä</p>	<p>EU:n ulkosuhdehallinto<sup>157</sup>, Euroopan komissio</p> <p>Euroopan komissio, toimivaltaiset virastot EU:n rahoitusjärjestelmiä hyödyntäen</p> <p>Frontex, Europol</p> <p>Frontex</p>
<b>Rikollisorganisaatioiden torjunta kolmansissa maissa</b>	<p>Turvallisten ja luotettavien järjestelmien kehittäminen henkilöiden tunnistamiseksi ja asiakirjojen myöntämiseksi</p> <p>Kannustaminen korruption vastaiseen toimintaan</p> <p>Viranomaisten avustaminen laitoman maahantulon -ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa</p> <p>Tiedonvaihdon lisääminen EU:n jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden viranomaisten välillä</p> <p>Poliisiyhteistyön lisääminen</p> <p>Yhteistyön lisääminen oikeusasioissa</p> <p>Yhteyshenkilöiden välisen verkoston luominen ja tiedonvaihdon lisääminen</p>	<p>Euroopan komissio, EU:n ulkosuhdehallinto, (EU:n jäsenmaat konsulaattien kautta)</p> <p>Euroopan komissio, EU:n ulkosuhdehallinto</p> <p>Euroopan komissio, Frontex, Europol</p> <p>Euroopan komissio, Frontex, Europol</p> <p>Europol, (EU:n jäsenmaat)</p> <p>Euroopan komissio, Eurojust, (EU:n jäsenmaat)</p> <p>Euroopan komissio, Frontex, (EU:n jäsenmaat)</p>

<sup>157</sup> EU:n ulkosuhdehallintoon kuuluu myös EU:n yhteinen tilannekeskus (Situation Centre, CitCen). Sen tehtävänä on kansainvälisen turvallisuustilanteen seuranta sekä EU:ta koskevien terroriuhkien arviointi. Tilannekeskus pitää tiiviisti yhteyttä kansallisiin turvallisuusviranomaisiin, kuten Suojelupoliisiin Suomessa. Tilannekeskuksen johtaja raportoi suoraan ulkosuhdehallinnon ylimmälle johdolle. Tilannekeskuksen tehtävät esitellään tarkemmin liitteessä 1.

<b>Laillisen maahanmuuton edistäminen</b>	Viisumikäytänteiden kehittäminen Informaatiokampanjat luotettavan ja oikean tiedon levittämiseksi	Euroopan komissio, EU:n ulkosuhdehallinto, (EU:n jäsenmaat konsulaattien välisen yhteistoiminnan kautta)
---	--	--

Taulukko 1: Mahdolliset toimenpiteet laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden estämiseksi, toimenpiteet kolmansissa maissa (EU:n rooli)

### TOIMENPITEET EU:N ULKORAJALLA:

TAVOITE	TOIMINTA	TOIMIJAT
<b>Ulkorajoilla tehtävien tarkastusten yhdenmukaisuuden lisääminen</b>	Schengenin rajasäännöstön mukaisten toimenpiteiden kouluttaminen  Rajanylityspaikkojen infrastruktuurin kehittäminen ja yhdenmukaistaminen  ”Älykkäät rajat hankkeen” toimeenpano (tekniset järjestelmät)	Euroopan komissio, Frontex, Cepol <sup>158</sup> , (EU:n jäsenmaat)  Euroopan komissio, (EU:n jäsenmaat)  Euroopan komissio, Frontex, (EU:n jäsenmaat)
<b>Laittomien rajanylitysten havaitsemisen mahdollistavien olosuhteiden luominen/edelleen kehittäminen</b>	Rajavalvontaan ja rajatarkastuksiin käytettävien teknisten välineiden kehittäminen ja yhdenmukaistaminen  Riittävien henkilöstövoimavarojen turvaaminen  Viranomaisten oikeanlaisen toimivallan varmistaminen ja lainsäädännöllisten toimintaedellytysten luominen	Frontex, EU:n jäsenmaat hyödyntämällä EU:n rahoitusmekanismeja  (EU:n jäsenmaat → Schengenin rajasäännöstön tuoma velvollisuus)  Euroopan komissio, EU-lainsäädännön toimeenpano kansallisella tasolla
<b>Tuloksellinen ja tehokas operatiivinen yhteistyö EU:n ulkorajoilla</b>	Virastojen ja viranomaisten (erityisesti rajavalvonta-, poliisi-, ja tulliviranomaiset) välisen yhteistyön lisääminen  Kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjunta riskianalyysojen perusteella kohdennetuilla operaatioilla  Riskianalyysojen saatavuuden ja hyödynnettävyyden parantaminen viranomaiskentässä  Eurosurin edelleen kehittäminen	EU-virastot (Frontex, Europol, Eurojust, Cepol)  COSI, EU-virastot (Frontex, Europol), EU:n jäsenmaiden viranomaiset EU-virastojen koordinoimina  COSI, EU-virastot (Frontex, Europol)  Euroopan komissio, Frontex, (EU:n jäsenmaat)

<sup>158</sup> Euroopan poliisiakatemia Cpol. Katso myös liite 1.

	Valmiuksien parantaminen yllästäviin uhkisiin reagoimiseksi	COSI, Frontex, Europol, EU:n jäsenmaiden viranomaiset esimerkiksi EU:n henkilöstö- ja kalustopoolien kautta
<b>Rajanylikulun aikaisten suoritteiden tehokkuuden parantaminen</b>	Käännytyksiin johtavien toimintatapojen yhdenmukaistaminen (rajatarkastukset, profilointi, haastattelut, käännytyspäätökset)  Olosuhteiden ja toimintatapojen kehittäminen käännytyspäätösten tai palautuspäätösten nopeamaksi täytäntöönpanoksi	Euroopan komissio, Frontex, (EU:n jäsenmaat)  Euroopan komissio, Frontex, (EU:n jäsenmaat)
<b>Suojeluun oikeutettujen henkilöiden tunnistaminen EU:n ulkorajoilla</b>	Rajavalvontaviranomaisten tietotaidon parantaminen  Turvapaikkaan oikeutettujen henkilöiden siirtäminen soveltuviin tiloihin muun, <i>tehokkaan</i> viranomaistoiminnan, mahdollistamiseksi  Virastojen ja viranomaisten välisen yhteistoiminnan kehittäminen	Frontex, EASO <sup>159</sup> , Cepol, FRA <sup>160</sup>  (EU:n jäsenmaat), EASO  EASO, FRA, Frontex
<b>Kiinniottotilojen ja vastaanottokeskusten määrän lisääminen ja olosuhteiden parantaminen EU:n ulkorajoilla</b>	Olosuhteiden ja infrastruktuurin kehittäminen, ihmisoikeuksien kunnioittaminen  Taloudellinen tuki laittoman maahantulon panopistealueilla sijaitseville EU:n jäsenmaille	EU:n toimielimet ja virastot, (EU:n jäsenmaat)  EU:n rahoitusmekanismit

Taulukko 2: Mahdolliset toimenpiteet laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden estämiseksi, toimenpiteet EU:n ulkorajalla (EU:n rooli)

### TOIMENPITEET VAPAAN LIIKKUVUUDEN ALUEELLA - PALAUTUSTOIMENPITEET:

TAVOITE	TOIMINTA	TOIMIJAT
<b>Menettelytapojen kehittäminen ja edellytysten lisääminen laittomasti EU:n alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi</b>	Palautussopimusten solmiminen kolmansien maiden kanssa  Matkustusasiakirjojen hankkimisedellytysten parantaminen  Yhteiseurooppalaisten palautusoperaatioiden lisääminen ja edelleen kehittäminen	Euroopan komissio, EU:n ulkosuhdehallinto, (EU:n jäsenmaat)  Euroopan komissio, EU:n ulkosuhdehallinto, Frontex, (EU:n jäsenmaat)  Frontex, (EU:n jäsenmaat)

<sup>159</sup> Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO (European Asylum Support Office). Katso myös liite 1.

<sup>160</sup> Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA (Fundamental Rights Agency). Katso myös liite 1.

	Kolmansien maiden tukemien palautettavien henkilöiden integroimiseksi takaisin omaan yhteiskuntiinsa	EU:n ulkosuhdehallinto, Euroopan komissio, FRA
<b>Turvapaikanhakuprosessien yhdenmukaistaminen</b>	<p>Vastaanottokeskusten olosuhteiden kehittäminen</p> <p>Käsittelyprosessien yhdenmukaisuuden parantaminen ja nopeuttaminen</p> <p>Palautuskapasiteetin lisääminen (erityisesti palautuslennot)</p> <p>Turvapaikanhakijoiden yhdenmukainen integroiminen yhteiskuntiin eri EU:n jäsenmaissa</p>	<p>EU:n jäsenmaat hyödyntämällä EU:n rahoitusmekanismeja</p> <p>Euroopan komissio, EASO, (EU:n jäsenmaat)</p> <p>Frontex, (EU:n jäsenmaat)</p> <p>Euroopan komissio, (EU:n jäsenmaat)</p>

Taulukko 3: Mahdolliset toimenpiteet laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden estämiseksi, toimenpiteet vapaan liikkuvuuden alueella (EU:n rooli)

### 3.4 EU sisäisen turvallisuuden strategisena toimijana

EU-tason strategiat korostavat turvallisuusuhkien olevan kaikille jäsenmaille yhteisiä uhkia. Näin ollen EU:n on pyrittävä saavuttamaan tavoitteensa jäsenmaiden välisellä yhteistyöllä. Strategioissa tähdennetään sitä, että järjestäytyneen rikollisuuden verkottuessa ja ammatti- maistuessa myös viranomaistoiminnan tulee erikoistua ja verkottua. *Tiedon kulku eri viranomaisten välillä ja tilannekuvan reaaliaikainen saatavuus* ovat avainasemassa yhteisiin uhkiin vastattaessa. Tiedustelutietojen välittämisen ja turvallisuusuhkien yhteisen arvioinnin voidaan katsoa luovan perustan tehokkaalle toiminnalle EU:n sisäisen turvallisuuden parantamiseksi.

EU:n on oltava valmis vastaamaan yhteisesti määriteltyihin turvallisuusuhkiin. Kuten arabikevään tapahtumat osoittivat, EU:n sisäinen turvallisuus liittyy kolmansien maiden turvallisuustilanteeseen. Arabikevään kaltaiset tapahtumat saattavat lisätä EU:n naapurimaiden demokratiaa ja vaurautta. Ne myös johtavat ainakin muutosvaiheessa ihmisten merkittävään siirtymiseen pois kotiseuduiltaan. Tämä lisää rajavalvontavalmiuksiin kohdistuvaa painetta EU:n ulkorajoilla. EU:n pysyväisvirastojen ja EU:n yhteisen tilannekeskuksen (SitCen) kaltaisten organisaatioiden tulee tiiviissä yhteistyössä toimien arvioida yhteisiä uhkia ja riskejä ennakoivasti. EU-tasolla koordinoitulla toiminnalla tulee edistää tietojen vaihtoa sekä määrittää uusia ja luovia ratkaisuja yhdistämällä jäsenmaiden viranomaisten parhaita käytänteitä uhkien torjumiseksi. *EU:n tulee lisäksi kehittää entisestään strategisia arviointivalmiuksiaan*

yhdistämällä eri toimijoiden, kuten Europolin, Frontexin ja SitCenin, nykyistä osaamista sisäisen turvallisuuden alalla.<sup>161</sup>

COSIn koordinoiman EU:n toimintapoliittisen syklin menetelmien kautta poliittiset painopisteet ja uhka-arviot muunnetaan operatiivisiksi toimintasuunnitelmiksi *etenkin vakavan kansainvälisen ja järjestäytyneen rikollisuuden, tietoverkkorikollisuuden ja rajavalvonnan alalla*. Tämä toteutetaan täytäntöönpanemalla neuvoston määrittämät kahdeksan painopistettä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Hanke on tärkeä edistysaskel EU-tasolla poliittisten prioriteettien ja sisäisen turvallisuuden strategian muuntamisessa käytännön toiminnaksi, jolla pyritään aikaansaamaan konkreettisia tuloksia sisäisen turvallisuuden alalla.<sup>162</sup>

Myös EU:n laajentumispolitiikka on keskeisessä asemassa tarkasteltaessa EU:n sisäistä turvallisuutta. Laajentumisprosessissa EU:n jäsenyyttä tavoittelevia valtioita kannustetaan toteuttamaan uudistuksia, joilla lisätään lainvalvontaan liittyviä ja oikeudellisia valmiuksia. Myös viisumivapautta koskevalla vuoropuhelulla ja viisumivapauden myöntämisen jälkeen sovellettavalla valvonnalla on merkittävästi edistetty uudistusten toteuttamista esimerkiksi Länsi-Balkanin alueella.<sup>163</sup> Esimerkkinä EU-tason viisumivapauden valvontamekanismeista voidaan mainita rajaturvallisuusvirasto Frontexin Euroopan komissiolle laatimat viisumivapauden vaikutusten arvioinnin valvontaraportit, joiden avulla seurataan muun muassa viisumivapauden saaneiden maiden kansalaisten jättämien turvapaikkahakemusten määrän mahdollista kasvua EU-maissa.

Taluskriisi on aiheuttanut budjettileikkauksia viranomaisresursseihin. Tämän vuoksi EU:n jäsenvaltioille voi olla suurta hyötyä joidenkin toimintojen ja resurssien yhdistämisestä ja yhteiskäytöstä ilman, että muodostuu valtioiden itsenäistä päätöksentekoa rajoittavia merkittäviä riippuvuuksia. Euroopan parlamentti on antanut ulkoisen turvallisuuden puolella vahvan tukensa aloitteille, joilla jäsenvaltioiden nykyistä tiiviimmällä yhteistyöllä parannetaan toimintakyvyissä olevia puutteita muun muassa kuljetushelikopterien, merivalvonnan ja miehittämättömien ilma-alusten osalta. Euroopan parlamentti pitää myös myönteisenä kehitysuuntana nykyisessä tilanteessa valmiuksien käytön optimoimista siten, että osa toimivallasta siirretään yhteiselle rakenteelle samalla kun voimavarat säilytetään kokonaan kansallisessa omistuksessa. Puolustusyhteistyön aloitteessa Euroopan ilmakuljetusten johto-

<sup>161</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Ensimmäinen vuosikertomus EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta, 25.11.2011. KOM (2011) 790 lopullinen.

<sup>162</sup> Sama.

<sup>163</sup> Sama.

portaaksi<sup>164</sup> mahdollinen toimivallan siirtäminen yhdennetylle rakenteelle on suunniteltu toteutettavan joustavasti siten, että kaikki osallistujat eivät ole velvollisia siirtämään samoja toimivallan osia. Näin vältetään integraation minimoiminen tyytymällä pienimpään yhteiseen nimittäjään.<sup>165</sup>

Resurssien entistä tehokkaampaan yhteiskäyttöön pyritään myös sisäisen turvallisuuden alueella. EU:n rajaturvallisuusvirasto ylläpitää teknisen kaluston keskitettyä valmiusluetteloa (CRATE, Centralised Record of Available Technical Equipment) helpottamaan operaatioiden suunnittelua ja toteutusta. Kaluston käytön tehostamistarve EU:n ulkorajojen valvontaan liittyvissä yhteisoperaatioissa huomioitiin Frontexin perustamisasetusta uudistettaessa. Uuden asetuksen mukaisesti virasto on velvoitettu raportoimaan teknisen kaluston valmiusluetteloon kuuluvan kaluston kokoonpanosta ja käytöstä kuukausittain jäsenmaiden rajavalvontaviranomaisten päälliköistä ja komission edustajista koostuvalle hallintoneuvostolle. Mikäli hallintoneuvoston vuosittain vahvistamaa teknisen kaluston vähimmäismäärää ei saavuteta, on Frontexin pääjohtajan ilmoitettava siitä hallintoneuvostolle viipymättä. Hallintoneuvosto tekee sen jälkeen päätöksen teknisen kaluston käytön priorisoinnista ja ryhtyy asianmukaisiin toimiin havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Komissio tiedottaa asiasta Euroopan parlamentille ja neuvostolle sekä antaa oman arvionsa tilanteesta. Lisäksi Frontex antaa uudistetun perustamisasetuksen mukaisesti Euroopan parlamentille vuosittain selvityksen siitä, kuinka paljon teknistä kalustoa kukin jäsenvaltio on antanut teknisen kaluston valmiusluetteloon.<sup>166</sup> Edellä kuvattujen toimenpiteiden voidaan perustellusti todeta lisäävän jäsenmaiden päättäjien poliittista painetta osallistua yhteiseurooppalaisiin rajaturvallisuusoperaatioihin sisäisen turvallisuuden parantamiseksi vapaan liikkuvuuden alueella.

Tulevien vuosien EU:n strategisen tason haasteena on siirtyä kohti *yhdennettyä riskienhallintapolitiikkaa*, jossa uhkien ja riskien arviointi liitetään poliittiseen päätöksentekoon ja politiikan täytäntöönpanoon. Vuonna 2011 on otettu ensimmäisiä askelia tähän suuntaan esimerkiksi COSIn toiminnan kautta. Jäsenvaltioiden, Euroopan komission, EU:n erillisvirastojen ja EU:n ulkosuhdehallinnon kokonaisvaltainen sitoutuminen tähän haasteeseen on ratkaisevan

<sup>164</sup> Euroopan ilmakuljetusten johtoporras (European Air Transport Command, EATC) avattiin virallisesti Eindhovenissa, Hollannissa 1.9.2010. Belgia, Hollanti, Ranska ja Saksa ovat antaneet ilmakuljetusten johtoportaan käyttöön eurooppalaisessa puolustusyhteistyössä tarvittavaa ilmakuljetuskalustoa. Euroopan ilmakuljetusten johtoportaan roolina on kiinteäsiipisten ilmakuljetusvoimavarojen koordinointi ja tehokas suorituskykyjen yhteiskäyttö 24/7 -periaatteella.

<sup>165</sup> Euroopan parlamentin mietintö rahoituskriisin vaikutuksista EU:n jäsenvaltioiden puolustusalaan, A7-0428/2011, 30.11.2011.

<sup>166</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1168/2011, 25.10.2011, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti L 304/1, 22.11.2011.

tärkeää. EU:n yhteisellä riskinhallintapolitiikalla tulee pyrkiä uhkien ja riskien arviointien yhdistämiseen käytännön toimintaan koordinoitun ja kattavan päätöksenteon avulla. Käytännön toiminnasta rajaturvallisuuden alalla ovat vastuussa jäsenmaiden toimivaltaiset rajavalvontaviranomaiset. *EU:n koordinoiva rooli ja palvelut parantavat jäsenmaiden viranomaisten toimintaedellytyksiä ja tuovat lisäarvoa unionin kansalaisille parantuneen turvallisuuden muodossa.* Yhdennetty ja kattava riskinhallintapolitiikka mahdollistaa myös EU:n rahoitusinstrumenttien käytön tehokkaasti todellisiin ja voimassaoleviin uhkiin vastaamiseksi.

Poliisiyhteistyön ja rikosasioita koskevan oikeudellisen yhteistyön alalla pilarijaon poistamisen arvon voidaan katsoa olevan päätöksenteon avoimuuden, läpinäkyvyyden ja tehokkuuden lisäämisessä. Pilarirakenteen kautta eri aloilla toteutettiin erilaisia toimivaltaratkaisuja eri politiikanalojen erityisistä lähtökohdista johtuen. Hallitustenvälisen yhteistyön aiempaa painotusta ja lokeroimista kolmanteen pilariin perusteltiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kattamien politiikkojen sensitiivisyydellä. Näin ollen Lissabonin sopimuksen myötä se, mitä aiemmin on pidetty herkkänä integraation alana, on voitu syventyneen integraation nykytilassa ottaa yhtenäiseen viitekehykseen. Poliisiyhteistyöstä ja rikosoikeusasioissa tapahtuvasta yhteistyöstä on tullut selvemmin osa unionin yleistä oikeudellista viitekehystä. Komission aloiteoikeus, määräenemmistöpäätöksenteko neuvostossa, Euroopan parlamentin asema ja EU-tuomioistuimen toimivalta koskevat aiempaa enemmän myös poliisi- ja rikosoikeudellista yhteistyötä.<sup>167</sup> On tosin huomattava, että komission aloiteoikeus ei kuitenkaan ole tällä alalla yksinomainen, koska se jakaa tämän aloiteoikeuden jäsenvaltioiden neljänneksen kanssa. Näin ollen voidaan perustellusti todeta, että Lissabonin sopimuksessa ei ole kysymys täydellisestä rikos- ja rikosprosessioikeuden yhteisöllistämisestä pelkästään EU-tasolle. Lissabonin sopimuksen myötä ylikansalliset piirteet ovat joka tapauksessa vahvistuneet ja EU:lla on aiempaa paremmat mahdollisuudet parantaa sisäistä turvallisuutta oikeuden koherenssin lisääntymisen myötä.

Rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alalla, eli aikaisemmin EY-oikeusjärjestyksen piiriin kuuluneella alalla, kysymys on Lissabonin sopimuksen myötä yhteisestä *politiikasta*.<sup>168</sup> Rikosoikeuden alalla tapahtuvassa oikeudellisessa integraatiossa on vielä tällä hetkellä kysymys EU:n kautta tapahtuvasta yhteistyöstä, jonka keskeisin toimintamuoto on

<sup>167</sup> Salminen Janne. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muotoutuminen ja Lissabonin sopimus. Lakimies, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 108, numero 6/2010 s. 1025–1053.

<sup>168</sup> Katso SEUT -sopimuksen artikkelit 77, 78 ja 79.

määräysten mukaan *vastavuoroisuus* huolimatta siitä, että alalla on olemassa selkeä oikeusperusta myös harmonisaatiolle ja yhteistyön edelleen tiivistämiselle.<sup>169</sup>

SEUT -sopimuksen 83 artikla mahdollistaa jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentämisen tiettyjen edellytysten täytyessä. Vähimmäissäantöjä voidaan antaa *vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää* joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Nämä rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laitton huumausainekauppa, laitton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja *järjestäytynyt rikollisuus*.<sup>170</sup>

EU:n toimivalta ei rajoitu pelkästään edellä mainittuihin erityisen vakavan rikollisuuden lajeihin, koska SEUT -sopimuksen 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohta sisältää niin sanotun valtuutuslausekkeen. *Neuvosto voi rikollisuudessa tapahtuneeseen kehitykseen perustuen tehdä päätöksen, jossa määritellään muitakin erityisen vakavan rajat ylittävän rikollisuuden lajeja, joilla voidaan vahvistaa vähimmäissäantöjä.* Näin voidaan tehdä joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Neuvosto tekee valtuutuslausekkeen mukaisen ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.<sup>171</sup> Aiempi EU-sopimus ei sisältänyt vastaavaa määräystä. *Valtuutuslausekkeen joustavuus mahdollistaa unionille asianmukaisen reagoinnin rikollisuuden muuttuviin muotoihin ja tekotapoihin.* Tämä korostaa EU:n toimintamahdollisuuksien lisääntymistä sisäisen turvallisuuden strategisena toimijana.

---

<sup>169</sup> Katso SEUT -sopimuksen artiklat 82 ja 87.

<sup>170</sup> SEUT -sopimuksen 83 artikla.

<sup>171</sup> Sama.



## 4. JOHTOPÄÄTÖKSET

Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä EU:lla on entistä paremmat mahdollisuudet hyödyntää matkustaja- ja tavaraliikennettä koskevien rajaturvallisuuspolitiikkojen välisiä synergiaetuja jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon hengessä SEUT -sopimuksen 80 artiklan mukaisesti. Henkilöiden liikkuvuuden alalla EU voi tarkastella *muuttoliikkeen hallintaa ja rikollisuuden torjuntaa yhdennettyyn rajaturvallisuuteen kuuluvina rinnakkaisina tavoitteina*<sup>172</sup>.

Lissabonin sopimus on tuonut muitakin muutoksia ja selkeyttänyt yhdennetyn rajaturvallisuuden käyttömahdollisuuksia kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Niin sanotun *pilarijaon poistuminen* parantaa yhteistyömahdollisuuksia EU-tasolla. Esimerkiksi EU:n rajaturvallisuusviraston kuulumisen ensimmäiseen pilariin haittasi toimintaa kolmanteen pilariin (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa) liittyvissä asioissa. Komissiolla on edellytykset valmistella säädösesityksiä ilman pilarirajojen vaikutusta.

*SEUT -sopimuksen 77. artikla* pyrkii varmistamaan EU:n yhdennetyn ulkorajojen valvontajärjestelmän vaiheittaisen käyttöönoton antamalla Euroopan parlamentille ja neuvostolle tehtäviksi säätää tavallista lainsäätämisyhteistyöstä noudattaen toimenpiteistä, jotka edistävät yhdennetyn ulkorajojen valvontajärjestelmän käyttöönottoa. Lissabonin sopimus ei suoranaisesti yhdistä EU:n yhdennettyä rajaturvallisuutta kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. *EU:n neuvoston päätelmät 5.-6.12.2006* luovat yhteyden EU:n yhdennetyn rajaturvallisuuden ja rikostorjunnan välille määrittelemällä rajat ylittävän rikollisuuden tunnistamisen ja tutkimisen yhteistyössä kaikkien toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa yhdeksi EU:n yhdennetyn rajaturvallisuuden osa-alueeksi. Tätä tavoitetta tukevat myös Frontexin<sup>173</sup> ja Europolin mandaattien laajentaminen käsittämään rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan. Myös *Schengenin rajasäännösten 12. artiklan mukaan* rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset ja *torjua rajat ylittävää rikollisuutta*. Koska yhdennetty rajaturvallisuus on mainittu käsitteenä perussopi-

<sup>172</sup> Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelma, viisi askelta kohti turvallisempaa Eurooppaa, 22.11.2010. KOM (2010) 673 lopullinen. Sivu 13.

<sup>173</sup> Frontexin uudistetussa perustamisasetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta) ei ole mainittu rajat ylittävää rikollisuutta Frontexin tehtäviä koskevassa artiklassa. Uudistetun asetuksen 11(c) artikla oikeuttaa viraston *käsittelemään yhteisten operaatioiden yhteydessä sellaisia henkilötietoja, jotka koskevat henkilöitä, joiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset perustellusti epäilevät osallistuvan rajat ylittävään rikolliseen toimintaan*.

muksessa, ei perussopimusta tarvitse muuttaa, mikäli yhdenntyn rajaturvallisuuden määritelmään ilmenee perusteltuja muutostarpeita. EU:n neuvoston päätelmissä 5.-6.12.2006 olevan yhdenntyn rajaturvallisuuden käsitteen<sup>174</sup> muuttaminen riittää.

*SEUT -sopimuksen 71.* artikla antaa perustan COSIn toiminnalle. Kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan tehostaminen kuuluu COSIn tehtäväkenttään. EU:n yhdenntettyä rajaturvallisuutta koordinoiva ja kehittävä rajaturvallisuusvirasto Frontex osallistuu COSIn kokouksiin säännöllisesti joko pääjohtajan tai apulaispääjohtajan toimesta. EU:n yhdenntetyn rajaturvallisuuden käyttömahdollisuuksiin liittyvä tietämys on tätä kautta aina tarvittaessa COSIn käytettävissä. Toisaalta Europolin rooli COSIn toiminnassa on ollut merkittävä. Europolin vuosittain julkaisema OCTA (Organised Crime Threat Assessment, uhka-arvio ja analyysi toimenpidesuosituksineen järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi) on esitelty COSIn kokouksissa ja se on ollut pohjana COSIn suunnitteleuille toimenpiteille. Frontexin vuosittain latimaa laittoman maahantulon riskianalyysiä, ARA (Annual Risk Analysis), ei ole ainakaan vielä esitelty COSIn kokouksissa. ARAn parempi julkisuus saattaisi lisätä EU:n yhdenntetyn rajaturvallisuuden käyttöä kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Jäsenmaiden rajavalvontaviranomaisten Europoliin lähettämät kansalliset asiantuntijat voisivat lisätä jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisilla rikostorjunnassa käytössä olevaa tietoa sekä mahdollistaisivat myös EU:n yhdenntetyn rajaturvallisuuden käyttömahdollisuuksien huomioimisen OCTAn valmistelussa erityisesti raportin sisältämiin toimenpide-ehdotuksiin liittyen.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen laadittuun *Tukholman ohjelman toteuttamissuunnitelmaan* on sisällytetty ehdotuksia säädösaloitteiden loppuunsaattamisesta ja hyväksymisestä kansainväliseen, rajat ylittävään rikollisuuteen liittyen. Nämä lait tulevat olemaan jatkossa perustana eurooppalaisten lainvalvontaviranomaisten, syyttäjien ja tuomioistuinten yhdenmukaiselle toiminnalle rajat ylittävää rikollisuutta torjuttaessa. Pyrkimys jäsenvaltioiden oikeuskulttuurien yhtenäistämiseen on tärkeää. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien väliset erot eivät saa vaikeuttaa kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi toteutettavia toimenpiteitä. EU:n yhdenntetyn rajaturvallisuuden

---

<sup>174</sup> Mahdollisuus sisällyttää yhdenntetyn rajaturvallisuuden käsite Schengenin rajasäännöstöön ollut esillä meneillään olevassa Schengenin rajasäännöston muutostyössä. Uudistetussa EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin perustamisasetuksessa todetaan, että viraston aseman vahvistaminen vastaa unionin tavoitetta kehittää politiikka, jonka tarkoituksena on ottaa vaiheittain käyttöön yhdenntetyn rajaturvallisuuden periaate. *Viraston olisi toimivaltuuksiensa rajoissa tuettava jäsenvaltioita tämän periaatteen toteuttamisessa, sellaisena kuin mainittu periaate on määritelty yhdenntetystä rajaturvallisuudesta 4 ja 5 päivänä joulukuuta 2006 annetuissa neuvoston päätelmissä.*

viidennen osa-alueen mukaisesti jäsenvaltioiden sekä unionin toimielinten ja muiden toimien koordinoinnin ja johdonmukaisuuden tulee taata viranomaisille riittävät toimintaedellytykset.

Lissabonin sopimuksen myötä *perusoikeuskirja on sisällytetty EU:n primäärilainsäädäntöön*. Kaikkien EU:n rajavalvontaviranomaisten on toimittava aina perusoikeuskirjan periaatteiden mukaisesti kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa, vaikkei se ei aina olisi-kaan kaikkein tehokkain tapa torjua rikollisuutta. *EU:n tuomioistuimen toimivaltaan* sisältyvät Lissabonin sopimuksen ja pilarirakenteen poistumisen myötä myös poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvät asiat. Voidaan pitää todennäköisenä, että EU:n ulkorajoilla toimeenpantavien operaatioiden yhteydessä tulee ennemmin tai myöhemmin eteen oikeuskäsittelyyn johtavia tapauksia. On kuitenkin syytä huomioida, että *SEUT -sopimuksen 276 artiklan* mukaan EU:n tuomioistuimella *ei ole toimivaltaa tutkia* jäsenvaltion poliisiviranomaisen tai muiden lainvalvontaviranomaisten toteuttamien *toimien pätevyyttä tai oikeasuhteisuutta* taikka *antaa ratkaisua* niiden velvollisuuksien suorittamisesta, joita jäsenvaltioilla on *yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi*.

*Komissio valvoo EU:n perussopimusten noudattamista*. SEUT -sopimuksen 258 artiklan mukaan komission katsoessa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, komissio antaa asiasta lausunnon perusteluineen varattuaan ensin sille valtiolle, jota asia koskee, tilaisuuden esittää huomautuksensa. Jos valtio, jota asia koskee, ei noudata lausuntoa komission asettamassa määräajassa, komissio voi saattaa asian EU:n tuomioistuimen käsiteltäväksi. Huomionarvoista on havaita, että Lissabonin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan numero 36 siirtymämääräysten mukaisesti SEUT -sopimuksen 258 artiklan mukaista komission ja EU:n tuomioistuimen toimivaltaa ei sovelleta heti, vaan se *säilyy ennallaan poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla annettujen EU:n säädösten osalta* Lissabonin sopimuksen voimaantulopäivästä *viiden vuoden siirtymäajan*.

SEUT -sopimuksen 88 artiklan mukaan *Europolin tehtävänä* on muun muassa *tehostaa* jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten ja *muiden lainvalvontaviranomaisten toimintaa* ja niiden keskinäistä yhteistyötä, *jolla ehkäistään ja torjutaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskevaa vakavaa rikollisuutta*. Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla Europolin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät. Näihin tehtäviin voi sisältyä erityisesti jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden tai elinten viranomaisten välittämien tietojen kerääminen, tallentaminen,

käsittely, analysointi ja vaihto. Tämän hetkisten suunnitelmien mukaan esitys Europol -asetukseksi valmistunee vuonna 2013<sup>175</sup>.

SEUT -sopimuksen 85 artiklan mukaan *Eurojustin tehtävänä* on jäsenvaltioiden viranomaisten ja Europolin toteuttamien operaatioiden sekä niiden toimittamien tietojen perusteella *tukea ja tehostaa kansallisten tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten toiminnan yhteensovittamista* ja yhteistyötä sellaisen *vakavan rikollisuuden alalla, joka koskee kahta tai useampaa jäsenvaltiota* tai edellyttää yhteisin perustein toteutettavia syytetoimia. Tätä varten Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla Eurojustin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät. Näihin tehtäviin voi sisältyä muun muassa rikostutkinnan aloittaminen ja ehdotuksen tekeminen toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toteuttamien syytetoimien vireillepanosta. Komission arvioiden mukaan esitys Eurojust -asetukseksi valmistunee vuonna 2012<sup>176</sup>. SEUT -sopimuksen 86 artiklan mukaan *neuvosto voi perustaa Eurojustin pohjalta erityistä lainsäätämisyjärjestystä* noudattaen annetuilla asetuksilla *Euroopan syyttäjänviraston*. Se toimii syyttäjän tehtävissä rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa. *Eurooppa-neuvosto voi tehdä päätöksen Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuuksien laajentamiseksi koskemaan rajat ylittävää vakavaa rikollisuutta.*<sup>177</sup>

Yhteenvedon edellä esitetystä voidaan todeta, että Lissabonin sopimus on selventänyt vastuukysymyksiä, antanut lisää perusteita jäsenmaiden viranomaisten yhdenmukaiselle toiminnalle ja tuonut sitä kautta lisää tehokkuutta kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Sisäasioiden alueella toimivien EU:n erillisvirastojen kuten Frontexin, Europolin ja oikeudellisen yhteistyön yksikkö Eurojustin välinen tiivis yhteistyö lisää omalta osaltaan koordinoitua toimenpiteitä ja parantaa kustannustehokkuutta rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Erityisesti SEUT -sopimuksen 77 (2) (d) artikla tarjoaa todellisen perussopimustasolla lakiin kirjatun mahdollisuuden EU:n yhdennetyn rajaturvallisuuden kehittämiseksi ja täysimääräiselle hyödyntämiselle kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan määräämällä seuraavasti: ”Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka *koskevat kaikkia tarvittavia toimenpiteitä, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhdennetty ulkorajojen valvontajärjestelmä*”. Lissabonin sopimuksen myötä yhteistyö rikostorjunnan alalla saa uuden oikeusperustan johdosta aiempaa enemmän painoarvoa. Lissabonin sopimuksen voimaantulo tarjoaa perustan

<sup>175</sup> Euroopan komission virkamiesten puhelinhaastattelut 4.11.2011, 14.11.2011 ja 18.11.2011.

<sup>176</sup> Sama.

<sup>177</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, Euroopan unionin virallinen lehti, suomenkielinen laitos C 83/01, ISSN 1725-2490, 30.3.2010.

ja ainutlaatuisen mahdollisuuden kehittää yhteistä asialistaa turvallisuusasioissa niin, että EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on nykyistä selkeämmät roolit ja tehtävät.

EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden voidaan jo nykyisellään katsoa parantavan EU:n sisäistä turvallisuutta. Rajavalvontaa on kehitetty ja sitä kehitetään edelleen EU-standardien mukaisesti kaikissa Schengenin sopimuksen alaisissa ja Schengenin sopimuksen piiriin pyrkivissä maissa. Eurooppalainen rajavalvontayhteistyö erityisesti Frontexin koordinoimien yhteisoperaatioiden kautta katsotaan jo nykypäivänä luonnolliseksi toimintatavaksi. Tämä on lisännyt jäsenmaiden välistä solidaarisuutta ja syventänyt EU:n integraatiota. Jäsenvaltioiden välillä esiintyneet erimielisyydet ja väittelyt ovat liittyneet pääasiassa joko yksittäisten maiden sisäpoliittiseen tilanteeseen tai koskeneet rajavalvontaan liittyviä yksityiskohtia tai teknisiä osa-alueita. Itse yhteistyötä ja sen tarvetta ei ainakaan tähän mennessä ole kyseenalaistettu. Teknisten väittelyiden voidaan taas katsoa olevan edellytyksenä EU:n yhdenmetyt rajavalvonnan edelleen kehittämiseksi.

EU-tason tietoutta rikollisuuden yhteyksistä eri jäsenvaltioissa on lisättävä. Jäsenvaltioita on tuettava niiden toteuttaessa kansallisia tai yhteisiä toimia. Unionin toimielimiä ja erillisvirastoja tulee käyttää jäsenvaltioiden toiminnan koordinointiin ja tehostamiseen tuottamalla lisäarvoa ja palveluita. Unionin toimilla tulee tehostaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tekemää työtä ja parantaa työn tuloksia turhaa byrokratiaa lisäämättä. Euroopan rajavalvontajärjestelmä Eurosurin kehittäminen on hyvä esimerkki EU-tason toimintojen tuottamasta lisäarvosta sekä EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden käyttömahdollisuuksien laajentamisesta rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Eurosurin avulla torjutaan laittoman maahantulon lisäksi myös huumausaineiden salakuljetusta erityisesti merirajoilla. Eurosur toimii lisäksi käytännön esimerkkinä Lissabonin sopimuksen mahdollistamasta uudesta, laajemmasta ajattelutavasta oman toimintakentän ulkopuolella. Integraatiota syventääkseen EU:n toimielinten ja virastojen tulisi tuoda yhteistyön hyödyllisyys esille käytännön tulosten ja lisäarvon kautta. Tällä tavoin jäsenmaat on helpompi saada mukaan toimintaan.

EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuutta tulee käyttää instrumenttina erityisesti kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Sitä voidaan pitää selkeänä uhkana EU:n sisäiselle turvallisuudelle, koska toiminnassa mukana olevilla rikollisorganisaatioilla on infrastruktuurit ja verkostot valmiina niin EU:ssa kuin kolmansissa maissa. Toisaalta EU:lla on haasteena myös sujuvan rajanylitysliikenteen takaaminen kasvavien matkustajavirtojen tarpeiden mukaisesti. Tämä on talouskasvun, uusien innovaatioiden ja turismin edellytys. ”Älykkäät rajat –hanke” on kehitetty palvelemaan molempia tavoitteita, niin rikostorjuntaa kuin sujuvaa

rajanylitysliikennettä. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa myös valtioiden lainvalvontaviranomaisorganisaatioita virtaviivaistetaan ja kustannussäästöjä haetaan henkilöstöä vähentämällä. Näin oleen ”Älykkäät rajat -hankkeen” voidaan katsoa soveltuvan hyvin nykypäivän ajattelutapaan lisäämällä kustannussäästöjä teknologian tuomia mahdollisuuksia hyödyntämällä. Integraation etenemisestä rajaturvallisuuden alalla kertoo EU:n yhdenneettyyn rajaturvallisuuteen liittyvän keskustelun ja omalla tavallaan myös päätösvallan siirtyminen poliitikoilta asiantuntijoille erilaisten teknologioiden ja menetelmien kehittämisen korostuessa.

EU:n toimien suunnittelun koordinoitua on edistettävä. On ratkaisevan tärkeää, että operaatioiden suunnittelussa tehdään yhteistyötä ylempien tasojen kanssa päällekkäisyyksien välttämiseksi ja voimavarojen tehokkaan käytön mahdollistamiseksi. COSIn toiminnalla ollaan pyrkimässä juuri tähän suuntaan. COSIn tehtäväkenttä on haasteellinen erityisesti sen vuoksi, että jäsenmaiden lähettämällä COSI-edustajilla ei välttämättä ole minkäänlaista kokemusta operatiivisen yhteistoiminnan suunnittelusta ja toteuttamisesta. COSIn rooli on merkittävä taisteltaessa vakavaa kansainvälistä ja järjestäytyneitä rikollisuutta vastaan. Toimintapoliittisen syklin toteuttamisessa sekä sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja virastojen toiminnan koordinoinnissa on onnistuttava toiminnan tehostamiseksi ja olemassa olevan tiedon saamiseksi toimivaltaisille viranomaisille riittävän ajoissa. Toimintapoliittisen syklin täytäntöönpano- ja seurantavaiheeseen on määritettävä selkeät ja mitattavat tavoitteet. Syklin neljännessä, eli arviointivaiheessa on tutkijan mielestä olennaisen tärkeää, että arviointiin käytettävät mittarit on määritetty oikein. Ensimmäisen kaksivuotisen toimintapoliittisen syklin arviointivaihe on perustana seuraavien neljän vuoden toiminnoille vuosina 2013–2017. COSIn toiminnalla on jo nyt kyetty tiivistämään EU-tason sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toimijoiden yhteistyötä yhteisten uhkien ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Ulkorajan yli EU:n ja kolmansien maiden välillä tapahtuvan yhteistyön tärkeyttä ei voi korostaa liikaa. Tiedonvaihto ja luottamus rajan toisella puolella toimivien rajaviranomaisten ammattitaitoon tuovat eri maiden viranomaiset ikään kuin samalle puolelle rajaa jättäen rajan toisen puolen rikollisverkostoille, joita vastaan toimitaan yhteisesti. Esimerkiksi Yhdysvaltain Meksikon vastaiselta rajalta puuttuu yhteistyötä tekevä vastapuoli. Tutkija havaitsi Meksikon rajalle vuonna 2009 suuntautuneen työmatkansa aikana, että rajan toisella puolella on käytännössä pelkästään jättikokoinen Meksikon lippu ja tuhansia rajan ylitysmahdollisuutta odottavia ihmisiä. Huolimatta Yhdysvaltojen toimenpitein Meksikon vastaiselle rajalle rakennetusta valtavasta aidasta ja muista mittavista panostuksista valvontainfrastruktuuriin, ei laittoman

maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden virtaa ei ole kyetty lopettamaan. Lissabonin sopimuksen myötä perustetun ulkosuhdehallinnon roolia kehitettäessä tulisikin yhteistyössä kolmansiiin maihin huomioida myös EU:n yhdenntettyyn rajaturvallisuuteen liittyvät seikat. On tärkeää huomata, että EU:lla on vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisellä foorumilla nimenomaan Euroopan unionina, ei siis pelkästään EU:n yksittäisinä jäsenmaina.

Tukholman ohjelman mukaisesti tehokas palauttamispolitiikka on olennainen osa hyvin hallittua EU:n muuttoliikejärjestelmää. Palautusoperaatiot ovat kalliita. EU-tasolla koordinoitu yhteistyö lisää selkeästi kustannustehokkuutta, kun yhteisillä palautusoperaatioilla varmistetaan, että operaatiota johtavan isäntämaan lisäksi palautuslennoille voivat osallistua kaikki ne EU-maat, joilla on samaan kohdemaahan palautettavia henkilöitä. Tällä tavalla saadaan palautuslentoihin käytettävien koneiden koko kapasiteetti hyödynnettyä ja lähetään EU:n ulkopuolelle selkeä viesti EU-maiden yhteistyöstä laittoman maahantulon -ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa.

Schengen-alue on yhtä vahva kuin sen heikoin lenkki. Rikollisorganisaatiot hyödyntävät nopeasti ne alueet, joilla rajavalvonta ei ole kokonaisuudessaan kunnossa. Tämä taas johtaa helposti Schengen-maiden väliseen luottamuspulaan ja voi haitata integraatiota sekä jäsenvaltioiden tehokasta yhteistoimintaa. EU-tasolla laadittavista riskianalyseista huolimatta jokaisen jäsenmaan on jatkossakin syvennettävä omiin ulkorajoihinsa liittyvää riskianalyysiä itsenäisesti, jotta Schengenin jäsenvaltiot kykenevät luomaan rajavalvontansa painopisteet oikein ja osoittamaan Schengenin rajasäännöstön mukaisesti *riittävän määrän asianmukaista henkilökuntaa ja voimavaroja ulkorajojen valvontaan*. Painopisteiden luonti mahdollistaa niiden rajaosuuksien määrittämisen, joille voimavaroja ja henkilöstöä voidaan suunnata vähemmän.

Rajavalvonta vaatii erikoisosaamista ja ammattitaitoa. Rajavalvontaviranomaisille kautta Euroopan on ensiarvoisen tärkeää tehostaa toimintaansa rikostorjunnan alalla, jotta erityisesti rajavalvontaan erikoistuneiden viranomaisten merkitys ja lisäarvo sisäisen turvallisuuden ylläpidon kannalta kyetään osoittamaan myös poliittisille päättäjille tiukkoina taloudellisina aikoina. Schengenin sopimusta soveltavat jäsenvaltiot ovat velvoitettuja suorittamaan rajavalvontaa yleiseurooppalaisen Schengenin rajasäännöstön mukaisesti. Näin ollen voidaan perustellusti todeta, että pelkästään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä sisäisen turvallisuuden alueilla toimivien kansallisten poliisiviranomaisten osallistuminen rajavalvontaan ei takaisi Schengenin rajasäännöstön mukaista toimivaa ja Euroopan kansalaisten turvallisuutta takaavaa ulkorajojen valvontaa. Eurooppalaistuminen on edennyt EU:n ulkorajojen valvonnasta vastaavien viranomaisten välisenä yhteistyönä pidemmälle kuin monilla muilla viran-

omaisaloilla. Rajoja valvovat yleispoliisiviranomaiset eivät ole eurooppalaisen edun mukainen ratkaisu, vaikkakin joissakin jäsenmaissa kustannussäästöt ovat johtaneet rajaviranomaisten liittämiseen osaksi poliisiorganisaatioita.



## 5. POHDINTA

Gloaalissa maailmassa rikollisuudella ei ole rajoja. Kansainvälinen, rajat ylittävä rikollisuus hyödyntää nopeasti EU:n ulkorajavalvonnan mahdolliset heikkoudet. Rikollisuuden toiminnot ovat levittäytyneet aikaisempaa laajemmalle alueelle ja monipuolistuneet. Internet ja sosiaaliset verkostoitumiskanavat ovat rikollisten toimijoiden käytössä ja tiedot viranomaistoiminnan heikkouksista leviävät nopeasti. Kun yhteiskunnan tietyt kontrollit ovat poistuneet, ovat rikosten tekomahdollisuudet lisääntyneet. Myös rajavalvontaviranomaisten on kehitettävä toimintaansa ja vastattava sisäisen turvallisuuden uhkakuviiin kuten kansainväliseen, rajat ylittävään rikollisuuteen. Tehokkaasti verkostoituneiden rajaturvallisuustoimijoiden, oikeanlaisen ja keskenään yhteensopivan varustuksen ja välineistön sekä asianmukaisesti koulutetun henkilöstön avulla EU voi hyödyntää yhdennettyä rajaturvallisuutta instrumenttina, joka on perusteena yhteisiin uhkiin vastaamiselle.

Jotta yhteistyö kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa voidaan viedä uudelle tasolle, on tarpeen nähdä yhteinen koulutus ja yhteistyön harjoittelu esimerkiksi yhteisissä tutkintaryhmissä yhteiseurooppalaisten operaatioiden aikana, osana kaikkien EU-maiden rajavalvontaviranomaisorganisaatioiden kehittämistä. Tämän prosessin synnyttämä oppimiskokemus ei saa jäädä sattumanvaraisiksi kokeiluiksi projektiasteelle, vaan kehittämiseen tulee sisältyä suunnittelua ja kokemusten analysointia sekä kansallisesti että EU-tasolla yhteisten menettelytapojen ja tiedonvaihdon vahvistamiseksi. Viranomaisten johtotasojen tulisi kaikissa EU-maissa sitoutua edelleen kehittämään suotuisaa oppimisympäristöä EU:n yhdennetyn rajaturvallisuuden täysimääräiseksi hyödyntämiseksi järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

EU on vaikuttanut uudenlaisen turvallisuusympäristön muodostumiseen. EU pyrkii profiloitumaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena. Oikeus- ja sisäasioiden voidaan katsoa nousseen unionin integraation painopistealueeksi. Tämä tarkoittaa viranomaisyhteistyön merkityksen korostumista. Lisäksi Lissabonin sopimus vaikuttaa oikeus- ja sisäasioiden alojen määräyksiin ja on luonut EU:lle mahdollisuudet toimia tehokkaammin ja kattavammin tällä alueella. EU:n ulkorajoista on tullut aikaisempaa laajemmin unionin sisäiseen turvallisuuteen liittyvä käsite, jossa ulkorajan ylittämiseen liittyvän kontrollin merkitys kasvaa. Tutkimus antoi viitteitä siitä, että EU:n yhdennetyn rajaturvallisuuden kehitys liittyy turvallisuusajattelun muutokseen, jossa globalisaation seurauksena voidaan nähdä muodostuvan uusia geopoliittisia turvallisuusalueita. Näitä alueita yhdistävät järjestäytyneen rikollisuus-

den ja muiden uhkien torjunnassa perinteisistä ulkoisen turvallisuuden uhkakuvista poikkeavat uudet uhat, joiden torjumiselle EU:n talouskriisi asettaa omat lisähaasteensa.

EU:n strategioissa korostetaan sitä, että järjestäytyneen rikollisuuden verkottuessa ja ammatimaistuesssa myös viranomaisten tulee erikoistua ja verkottua. Järjestäytynyt rikollisuus ei kunnioita kansallisia tai hallinnollisia rajoja. Tämän takia on luonnollista, että sen torjunnan tulee myös ylittää hallinnon ja valtioiden rajat. EU:lla on yksittäisiä jäsenvaltioita paremmat edellytykset laatia puitteet, joiden avulla osoitetaan unionin yhteisvastuullisuutta rajavalvonnan, viisumipolitiikan, maahanmuuttovirtojen hallinnan ja rikostorjunnan aloilla. Lisäksi EU voi tarjota alustat näiden politiikanalojen toteuttamisessa tarvittavien yhteisten tietojärjestelmien koordinoitulle kehittämiselle. EU:n tulisi tukea järjestelmällisesti yksittäisten jäsenvaltioiden työtä EU:n ulkorajojen ja vapaan liikkuvuuden alueen turvaamisessa vahvistamalla EU:n pysyväisvirastojen keskinäistä yhteistyötä sekä yhteistyötä rajavalvonta- ja muiden lainvalvontaviranomaisten välillä. Jäsenvaltioiden viranomaisten käyttämien teknisten laitteistojen hankintaa tulisi koordinoita operatiivisen tason yhteensopivuuden varmistamiseksi, jotta näitä välineitä voidaan hyödyntää entistä paremmin vapaan liikkuvuuden alueen turvaamiseksi. Toisaalta on muistettava, että vastuu ulkorajojen valvonnasta on jäsenmailla eikä EU:n toimissa pidä mennä pidemmälle kuin on perustellusti tarpeen.

Lissabonin sopimukseen perustuvan uuden oikeudellisen kehyksen myötä sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelmasta on mahdollista kehittää EU-maiden todellinen yhteinen vastuualue seuraavien vuosien ajaksi. Suunnitelman onnistuminen edellyttää kaikkien EU:n toimijoiden yhteisiä ponnisteluja, mutta siihen tarvitaan myös tiivistä yhteistyötä EU:n ulkopuolisten toimijoiden kanssa. *Kansainvälinen, rajat ylittävän rikollisuuden torjunta on kytkettävä osaksi viranomaistoiminnan arkipäivää.* Käytännön toimenpiteillä ja yhteistyön tiivistämisellä on pidettävä huoli siitä, etteivät EU:n eri strategioissa mainitut käsitteet ja periaatteet jää vain poliittisen tason retoriikaksi.

EU:ssa on useita sopimuksia ja järjestelmiä, joilla pyritään vähentämään laitonta maahantuloa, rikollisuutta ja terrorismia. Totuus kuitenkin on, että niissä mainitut tavoitteet voidaan saavuttaa ainoastaan toteuttamalla poliittisiin päätöksiin perustuvat instrumentit jäsenvaltioissa käytännön tasolla. EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden toimintakenttää ja kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden vastaista toimintaa on osin leimannut myös lainvalvontaviranomaisten välinen kilpailu niin kansallisella kuin EU-tasolla. Myös perustuen tutkijan omiin kokemuksiin EU-tasolla tapahtuvasta yhteistyöstä operatiivisessa toiminnassa, selkeä tehokkuutta rajoittava tekijä on se, etteivät jäsenmaat välttämättä tarjoa kattavia operatiivisia tietoja

yhteiseen käyttöön keskinäisen luottamuspuolan johdosta. Näin ollen yhteenvetona voidaan sanoa, että strategiatasolla ei aina huomioida riittävästi operatiivisen yhteistyön haasteita. Mielestäni asia johtuu ainakin osittain siitä, että jäsenvaltiot mieltävät viranomaistoiminnan kuuluvan yhä edelleen valtioiden suvereniteetin ytimeen sekä EU:n rakenteellisen muutoksen alkuvaiheesta, jonka vuoksi EU:n sopimusten tuomia mahdollisuuksia ei ole vielä kyetty täysimääräisesti hyödyntämään.

Myös meneillään oleva talouskriisi on lisännyt epäluulon ja jopa keskinäisen syyttelyn ilmapiiiriä EU:ssa. Tämä on huomioitu myös unionin ulkopuolella. Taloudella on vaikutusta EU:n sisäiseen turvallisuuteen esimerkiksi viranomaisille osoitettavien määrärahojen leikkausten kautta. Jäsenmaiden olisikin hyödyllistä havaita EU:n integraation tuomat kansalliset edut, eikä pitää kaikilla aloilla kiinni suvereniteetista. Tiiviimpi verkottuminen ja kasvanut riippuvuus muista poistavat myös huolia suvereniteetin menettämisestä. Yhteistyöstä saatavat edut ovat erityisesti pitkällä aikavälillä suuremmat kuin lyhytnäköisellä kansallisella toiminnalla mahdollisesti saavutettavat hetkelliset (sisäpoliittiset) hyödyt tai säästöt. Yhteistyön kautta voidaan parhaiten vastata yhteisesti määriteltyihin ja lisääntyviin uhkiin sisäisen turvallisuuden alalla.

EU:n jäsenmaiden rajavalvontaviranomaisten osallistuminen yhteiseurooppalaisiin operaatioihin on tärkeää yhdenmukaisen rajaturvallisuuden edelleen kehittämiseksi ja viranomaisyhteistyön sekä tietojen vaihdon lisäämiseksi. *Operaatioista saadut tulokset osoittavat kiistatonta niiden tuottavan lisäarvoa myös muilla sisäisen turvallisuuden osa-alueilla kuin laittoman maahantulon torjunnassa* siitäkkin huolimatta, että Frontexin koordinoimat yhteiseurooppalaiset operaatiot on suunniteltu torjumaan pääasiassa laitonta maahantuloa. Lainsäädännöllisin toimenpitein on lisäksi parannettu mahdollisuuksia käyttää operaatioita entistä laajemmin kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Näin ollen on perusteltua olettaa jäsenmaiden osallistumishalukkuuden jopa lisääntyvän.

EU:n yhdenmukaisen rajaturvallisuuden kolmas osa-alue, neliportainen maahanpääsyn valvontamalli, havainnollistaa hyvin miten monilla eri tavoilla ja maantieteellisillä alueilla viranomaiset voivat vastata turvallisuusuhkiin. Kaukana EU:n jäsenvaltioiden päätöksentekijöiden esikunnista tehdään sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavaa työtä. Voidaan perustellusti puhua rajaturvallisuuden kauko-ohjauksesta kolmansissa maissa. Yhä suurempi merkitys on sillä ennaltaehkäisevällä työllä, jota tehdään ennen kuin ihmiset tai liikennevälineet saapuvat EU:n ulkorajalle. Sisäisen turvallisuuden uhat pyritään torjumaan mahdollisimman kaukana ja jät-

tämään ulkorajan taakse. Näin rajojen ylittämiseen liittyvän kriminalisoidun toiminnan maantieteellinen alue laajenee ja sen rajat muuttuvat vaikeasti hahmotettaviksi.

EU:n yhdenmetyyn rajaturvallisuuden edistämistä harjoitetaan verkostomaisella yhteistyöllä, jossa kansallisuudet, kielet, lait, ja toimintatavat sekoittuvat. Rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ei riitä, että valtioilla on yhteistyöstä sopimus. *EU:n jäsenvaltioiden viranomaisilla tulee olla yhteinen näkemys* siitä, miksi yhteistyötä tarvitaan, mihin sen avulla pystytään vaikuttamaan ja mihin yhteistyöllä pyritään eri maantieteellisillä alueilla. Toisaalta on muistettava, että rajavalvonta on vain osa sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen ja parantamisen kokonaisuutta. Eri politiikan osa-alueilla tehtäviä toimenpiteitä suunniteltaessa on tiedostettava EU:n yhdenmetyyn rajaturvallisuuden konseptin olemassaolo ja sen käyttömahdollisuudet kansalaisten ja veronmaksajien turvallisuuden parantamiseksi.

Tutkimusaineisto koostui pääasiassa strategioista ja poliittisista toimintaohjelmista. Tutkimusaineistoa laajennettiin haastatteleamalla EU:n rajaturvallisuuspolitiikan valmisteluprosessissa ja yhteiseurooppalaisten rajaturvallisuusoperaatioiden kehittämisessä mukana olevia EU-virkamiehiä. Tämän voidaan katsoa nostavan tutkimuksen arvoa. Haastattelujen avulla tutkimuksessa kyettiin huomioimaan EU:n yhdenmetyyn rajaturvallisuuteen liittyvä viimeaikainen kehitys, joka ei käy vielä ilmi kirjoitetuista strategioista ja asiakirjoista.

EU:n yhdenmetyyn rajaturvallisuuteen liittyvää jatkotutkimusta voisi tutkijan mielestä tehdä seuraavista aiheista:

- Miten EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen (YOS) -sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) toimijoiden välistä yhteistyötä voidaan tehostaa yhdenmetyyn rajaturvallisuuden konseptin täysimääräiseksi hyödyntämiseksi?
- Miten EU:n rajaturvallisuusyhteistyöhön liittyvä ylikansallinen lainsäädäntö ja sen toimeenpano eri jäsenvaltioissa on kehittynyt?
- Millaista on vapaan liikkuvuuden alueella tapahtuva laittomasti maahan tulleiden ihmisten muuttovirta (Schengen-alueelle tulopaikka, reitit, henkilöiden kansallisuus) ja minkä EU-tason toimijan olisi vastattava vapaan liikkuvuuden alueen muuttovirtojen järjestelmällisestä seuraamisesta?
- EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin operaatioiden aikana tehtyjen sellaisten havaintojen, jotka ovat johtaneet rikostutkintaan kansainvälistä, rajat ylittävää rikollisuutta vastaan, tarkka kartoittaminen.

- Mitä operatiivisesti tehokkaita menetelmiä on oikeudellisesti katsottuna mahdollista käyttää Schengenin rajasäännösten artikla 12 mukaisesti *estämään* luvattomat rajanylitykset?

Opetustyön ja jatkotutkimustenkin kannalta olisi lisäksi hyödyllistä päivittää suomenkielinen, eversti Arto Niemenkarilta vuonna 2003 ilmestynyt Rajaturvallisuus Euroopan unionissa -kirja.

## 6. LÄHDELUETTELO

### 6.1 Tutkimusaineisto

Euroopan komission ehdotus: Vuosia 2014–2020 koskeva monivuotinen rahoituskehys. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2011. ISBN 978-92-79-21289-5.

Euroopan komission lehdistötiedote ”Eurosur-järjestelmällä tehostetaan rajavalvontaa” 12.12.2011.

Euroopan komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, Kohti Euroopan Unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa, Bryssel, 7.5.2002. KOM(2002) 233 lopullinen.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Ensimmäinen vuosikertomus EU:n sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta, 25.11.2011. KOM (2011) 790 lopullinen.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamisesta EU:n kansalaisten hyväksi: Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi, 20.4.2010. KOM (2010) 171 lopullinen.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelma, viisi askelta kohti turvallisempaa Eurooppaa, 22.11.2010. KOM (2010) 673 lopullinen.

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Älykkäät rajat - vaihtoehdot ja jatkotoimet, 25.10.2011. KOM(2011) 680 lopullinen.

Euroopan parlamentin mietintö rahoituskriisin vaikutuksista EU:n jäsenvaltioiden puolustusalaan, A7-0428/2011, 30.11.2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EY) N:o 562/2006, 15.3.2006.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö), 13.7.2009.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta, PE-COS 37/11, Bryssel, 30. syyskuuta 2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1168/2011, 25.10.2011, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti L 304/1, 22.11.2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, 2008/115/EY, 16.12.2008.

Euroopan unionin neuvosto (2002). Plan for the Management of the external borders of the Member States of European Union. 9834/1/02 FRONT 55 COMIX 392 REV 1.

Euroopan unionin neuvoston asetus Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta (EY) N:o 2007/2004, EUVL L 349, 25.11.2004.

EU:n neuvoston puitepäättös järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta, 2008/841/YOS, 24.10.2008, EUVL numero L 300, 11.11.2008.

Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristön tiedote: Lissabonin sopimuksen vaikutus oikeus- ja sisäasioiden neuvostoon: Enemmän yhteispäätöksiä ja uudet toimintarakenteet, marraskuu 2009.

Euroopan unionin neuvoston päätelmät, Thessaloniki 19.–20.6.2003. 11638/03.

Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiainneuvoston päätelmät, Bryssel, 4. - 6.12.2006. 15801/06.

Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiain neuvoston päätelmät, Luxemburg, 5.-6.6.2003. 9845/03.

Euroopan unionin neuvoston päätelmät järjestäytyntä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin perustamisesta ja toteuttamisesta, 15358/10, Bryssel, 26. lokakuuta 2010.

Euroopan unionin neuvoston päätelmät järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevista EU:n painopisteistä vuosiksi 2011–2013, 11050/11, 8.6.2011.

Euroopan unionin neuvosto, oikeus- ja sisäasiat, neuvoston 3096. istunto, lehdistötiedote, 11008/11, Luxemburg, 9.-10. kesäkuuta 2011.

Euroopan unionin neuvosto, oikeus- ja sisäasiat, neuvoston 3135. istunto, lehdistötiedote, 18498/11, Bryssel, 13.–14. joulukuuta 2011.

Euroopan Unionin neuvosto, Ehdotus neuvoston päätelmiksi järjestäytyntä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin perustamisesta ja toteuttamisesta, 15358/10, COSI 69, Bryssel, 25.10.2010.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia – kohti eurooppalaista turvallisuusmallia, maaliskuu 2010. Saatavissa:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf)

(katsottu 21.9.2011).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, Euroopan unionin virallinen lehti, suomenkielinen laitos C 83/01, ISSN 1725-2490, 30.3.2010.

Europa - Tiivistelmä EU:n lainsäädännöstä - Euroopan unionin toimivaltajako. Saatavissa:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0020\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_fi.htm)

(katsottu 27.12.2011).

Euroopan unionin turvallisuusstrategia, 2003. Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa. Saatavissa:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFI.pdf>

(katsottu 21.9.2011)



Järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunta, Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti, Sisäasiainministeriö 31.3.2008, julkinen 15.4.2008.

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta, KOM(2011) 118 lopullinen.

Laki rikoslain muuttamisesta, 13.5.2011, voimaan 1.6.2011. Finlex, valtion säädöstietopankki. Saatavissa: [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)

Lissabonin sopimus, Miten sopimus muuttaa Euroopan unionia? Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö, 123/2010, kolmas uusittu painos, Paino Edita Prima Oy, Helsinki 2010.

Puheenjohtajan päätelmät, Laekenin Eurooppa-neuvosto, 14.–15.12.2001. SN 300/1/01 REV 1.

Rikoslaki, 19.12.1889/39 muutossäädöksineen. Finlex, valtion säädöstietopankki. Saatavissa: [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)

Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Turvallinen elämä jokaiselle, Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät, 15.–16.10.1999. Saatavissa: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_fi.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fi.htm)

Tukholman ohjelma, Euroopan unionin virallinen lehti C 115/1, 4.5.2010. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:fi:PDF> (katsottu 22.9.2011).

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle, Muistio EU/2011/0837 komission ehdotuksesta Schengenin rajasäännösten muuttamiseksi, KOM (2011) 118, Helsingissä 1.6.2011.

Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus, Palermon sopimus, suomennos.

Saatavissa: [http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2004/20040020/20040020\\_2](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2004/20040020/20040020_2)

## 6.2 Kirjallisuus

Haarala, R. 1994. Suomen kielen perussanakirja. Helsinki: Painatuskeskus.

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko, Sajavaara Paula. Tutki ja kirjoita. 10. painos. Gummerrus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004.

Niemenkari Arto, Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa, 2003. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1. Tutkimuksia nro 1. 2003. Multiprint, Helsinki 2003. ISBN 951-734-552-6.

Ruonala Marko ja ulkoasianministeriön Eurooppatiedotus. EU-perusteos, 2. uusittu laitos, Vammalan kirjapaino, Sastamala 2011. ISBN 978-951-724-870-9.

Saastamoinen Kari. Eurooppalainen liberalismi - Etiikka, talous, politiikka. Atena kustannus, Juva 1998.

Salminen Janne. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muotoutuminen ja Lissabonin sopimus. Lakimies, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 108, numero 6/2010. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2010.

Tiilikainen Teija, Palosaari Teemu. Integraation teoria. Gaudeamus. Helsinki University Press 2007. ISBN 978-952-495-042-8.

Visuri Pekka. Turvallisuuspolitiikka ja strategia. WSOY, Helsinki 1997.

Williams Paul D. Security Studies, an introduction. First published 2008 by Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX14 4RN. Simultaneously published in the USA and Canada by Routledge, 270 Madison Avenue, New York, NY 10016. Reprinted 2008.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010, Puolustusministeriö, Vammalan kirjapaino 2011.

### 6.3 Haastattelut

Ares Richard, Senior External Relations Officer/International Organisations, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Puhelinhaastattelu 11.11.2011. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Blomqvist Vesa, Policy Officer, Unit Migration and Borders, Directorate C/Directorate General Home Affairs, European Commission. Puhelinhaastattelu 18.11.2011. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Laitinen Ilkka, Prikaatikenraali, Pääjohtaja, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Haastattelu 19.11.2011. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Nielsen Henrik, Head of Unit/Border Management and Return Policy, Directorate C, /Directorate General Home Affairs, European Commission. Puhelinhaastattelu 4.11.2011. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Rösler Klaus, Director of Operations Division, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Puhelinhaastattelu 28.11.2011. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Seiffarth Oliver, Policy Officer, Unit Migration and Borders, Directorate C/Directorate General Home Affairs, European Commission. Puhelinhaastattelu 14..2011. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Vourekas Georios, Head of Sea Border Sector/Operations Unit/OperationsDivision, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Puhelinhaastattelu 4.12.2011. Muistiinpanot tekijän hallussa.

### 6.4 Muut lähteet

Annual risk analysis 2011, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex, public version.

BBC news 11.5.2011, Schengen state Denmark to re-impose border controls. Saatavissa: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13366047>

BBC news 26.4.2011, France and Italy push for reform of Schengen treaty. Saatavissa: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13189682>

Black Sea Littoral States Border/Coast Guard Agencies Co-operation Forum, internet sivusto. Tiedot saatavissa: <http://bscforum.org/index.asp>

EU Organised Crime Threat Assessment 2011 (OCTA), EU:n poliisivirasto Europol, public version.

Euroopan komission lehdistötiedote: Komissio ehdottaa uutta toimintamallia kansalaisten vapaan liikkuvuuden suojelemiseksi Schengen-alueella 16.9.2011.

Eurooppatiedotus, Schengen helpottaa liikkumista, ulkoasiainministeriö. Saatavissa: <http://www.eurooppatiedotus.fi>

Europa, Euroopan unionin portaali, Euroopan unionin virallinen verkkosivusto. Saatavissa: <http://www.europa.eu>

Europa, tiivistelmät EU-lainsäädännöstä.

Saatavissa:

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

Euroopan ilmakuljetusten johtoporras, European Air Transport Command (EATC), internetsivut, <http://eatc-mil.com/>

Helsingin sanomat 6.1.2012, Tanskan viisumien saanti loppui 27 maassa, artikkeli.

Laitinen Ilkka, Prikaatikenraali, Pääjohtaja, EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex. Euroopan rajaturvallisuuden haasteet, esitelmä Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitean kokouksessa 14.9.2009. Helsinki.

Poliisin ylijohdon julkaisusarja, poliisin kansainvälinen toiminta 1.1.–30.6.2007. Saatavissa: [http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/3CC395D4B0AA3875C2257330003F4899/\\$file/8-2007.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/3CC395D4B0AA3875C2257330003F4899/$file/8-2007.pdf)

Rajavartiolaitoksen tutkimusohjelma 2010–2014, Raja- ja merivartiokoulun päätös 154/38/2010, Espoo 23.4.2010.

Sisäasiainministeriön internet-sivut, <http://www.intermin.fi>

Suomen Itämeren rajavalvontayhteistyön (BSRBCC, Baltic Sea Region Border Control Cooperation) puheenjohtajuuskauden 2006–2007 rajapäällikkökokouksen päätelmät. Saatavissa:

[http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/files/lehdistotilaisuus060607/\\$file/lehdistotilaisuus060607.pdf](http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/files/lehdistotilaisuus060607/$file/lehdistotilaisuus060607.pdf)

TE-SAT 2011, EU Terrorism Situation And Trend Report, European Police Office Europol, 2011, public version.

The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU, EU:n rajaturvallisuuksivirasto Frontex, public version, August 2009.

Towards a Common European Border Service? Centre for European Policy Studies. Working Document No. 331/June 2010. Sergio Carrera.

Ulkoministeriö, liikkuminen EU/Schengen alueella, 2011. Saatavissa: <http://formin.finland.fi>

Ulkoministeriö, EU, ajankohtaista, lehdistötiedotteet, 2010. Tiedote 370/2010. 17.12.2010.

Saatavissa:

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=208543&nodeid=15620&contentlan=1&culture=fi-FI>

Wikipedia (2011). Vapaa tietosanakirja. Saatavissa: <http://fi.wikipedia.org>.

**LIITELUETTELO:**

LIITE 1: Tutkimuksessa käytettävät käsitteet

LIITE 2: EU:n toimintapoliittinen sykli 2011–2013 järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi

LIITE 2.1: EU:n toimintapoliittinen sykli 2013–2017 järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi

## TUTKIMUKSESSA KÄYTETTÄVÄT KÄSITTEET

*BSCF (Black Sea Littoral States Border/Coast Guard Agencies Co-operation Forum)* rajaturvallisuusyhteistyöfoorumissa ovat mukana kaikki Mustanmeren alueen rantavaltiot. Yhteistyön tavoitteena on viranomaisten välisellä yhteistyöllä ja tiedonvaihdolla torjua tehokkaasti rajat ylittävää rikollisuutta sekä valvoa merialuetta rannikkovartioiden toimenpitein. Operatiivista tietoa vaihdetaan 24/7-periaatteella jokaisessa jäsenvaltiossa toimivien kansallisten operatiivisten johtokeskusten välillä.<sup>178</sup>

*BSRBCC (Baltic Sea Region Border Control Cooperation)*, Itämeren alueen rajaturvallisuusyhteistyö, perustettiin Itämeren neuvoston päätöksellä vuonna 1997. Itämeren alueen rajaturvallisuusyhteistyössä ovat mukana kaikki Itämeren alueen rantavaltiot. Yhteistyön tavoitteena on Itämeren alueen rajaturvallisuudesta vastaavien viranomaisten välisellä yhteistyöllä ja tiedonvaihdolla torjua tehokkaasti rajat ylittävää rikollisuutta sekä valvoa merialuetta myös Baltian maiden Schengeniin liittymisen jälkeen. BSRBCC-yhteistyössä operatiivista tietoa vaihdetaan 24/7-periaatteella jokaisessa jäsenvaltiossa toimivien kansallisten operatiivisten johtokeskusten välillä. BSRBCC-maat järjestävät lisäksi riskianalyysiin perustuvia valvontaoperaatioita, joilla torjutaan rajat ylittävää rikollisuutta. BSRBCC-rajaturvallisuusyhteistyöorganisaatio tekee yhteistyötä Itämeren alueella toimivien muiden yhteistyöorganisaatioiden, kuten BSRTF (Baltic Sea Region Task Force) -poliisiyhteistyöorganisaation ja HELCOM-Itämeriympäristöyhteistyöorganisaation, sekä Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontexin kanssa.<sup>179</sup>

*Cepol, Euroopan poliisiakatemia*, tukee EU:n jäsenvaltioiden ylempien poliisiviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä rikollisuuden torjunnassa sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Cepol on vuonna 2005 perustettu EU:n erillisvirasto (neuvoston päätös 2005/681/YOS, 20.9.2005), jonka sihteeristö sijaitsee Bramshillissä Englannissa. Cepol järjestää vuosittain poliisiviranomaisille kursseja, seminaareja ja konferenssia. Koulutus järjestetään jäsenvaltioiden omissa poliisikouluissa. Cepolin sihteeristön johtaja vastaa toiminnastaan Cepolin hallintoneuvostolle, joka koostuu EU:n jäsenvaltioiden edustajista. Nämä edustajat ovat yleensä kansallisten poliisikoulutuslaitosten johtajia. Cepolin hallintoneuvoston puheenjohtajana on Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajamaan edustaja.<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> Black Sea Littoral States Border/Coast Guard Agencies Co-operation Forum, internetsivusto. Tiedot saatavissa: <http://bscforum.org/index.asp>

<sup>179</sup> Suomen Itämeren rajavalvontayhteistyön (BSRBCC) puheenjohtajuuskauden 2006–2007 rajapäällikkökokouksen päätelmät.

<sup>180</sup> Europa, Euroopan unionin portaali. Tiedot saatavissa: [http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/pol\\_agencies/cepol/index\\_fi.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/cepol/index_fi.htm)

*CitCen*, EU:n yhteinen tilannekeskus, aloitti toimintansa 1.1.2003. Tilannekeskuksen henkilöstöön kuuluu sekä siviili- että sotilasvirkamiehiä. Se antaa *varhaisvaroituksia*, seuraa ja arvioi tilanteita, toimii *ympärivuorokautisena operatiivisena yhteyspisteenä* ja antaa logistiikkatukea kriisinhallintayksiköille. Tilannekeskus kuuluu EU:n ulkosuhdehallintoon, joka aloitti toimintansa virallisesti 1.12.2010.<sup>181</sup>

*Coreper*, EU:n yksi tärkeimmistä valmistelevista elimistä (Comité des Représentants Permanents), on jäsenmaiden pysyvien edustajien eli EU-suurlähettiläiden komitea. Se käsittelee ja valmistelee kaikki ministerineuvoston kokouksiin tulevat asiat. Pysyvien edustajien komitea pyrkii ratkaisemaan mahdollisimman suuren osan jäsenvaltioiden näkemyseroista. Mikäli yhteisymmärrystä Coreperissa ei löydy, asia käsitellään ministereiden kesken neuvoston istunnossa. Ministerit hyväksyvät Coreperin valmistelemat esitykset pääasiassa sellaisenaan. Coreper-kokouksissa työtä johtaa puheenjohtajamaan pysyvä edustaja tai hänen sijaisensa. Kokouksiin osallistuu myös EU:n komission, neuvoston sihteeristön ja oikeuspalvelun edustajat. Coreperin apuna valmistelussa ovat monet työryhmät, joissa maata edustaa joko pysyvän edustuston asiantuntija tai pääkaupungista lähetetty edustaja. Coreper työskentelee kahdessa kokoonpanossa, Coreper I ja II. Coreper II:ssa istuvat unionin jäsenmaiden pysyvät edustajat. Coreper II käsittelee yleisiä asioita ja ulkosuhteita, raha- ja talousasioita sekä oikeus- ja sisäasioita. Coreper I:n vastuulle kuuluvat muun muassa maatalous, kalastus, liikenne, ympäristö, työllisyys- ja sosiaaliasiat sekä kilpailukyky.<sup>182</sup>

*Cospol* (*Comprehensive operational strategy plan*), -kehyksen mukaiset projektit toimivat eurooppalaisen rikostiedustelun mallin pohjalta yhteistyössä Europolin kanssa. EU:n poliisipäälliköiden operatiivisen toimintaryhmän (EPCTF, European Police Chiefs Task Force) kehittämän Cospol-kehyksen torjuntakohteet on valittu järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arvion perusteella. Cospol-projekteilta edellytetään mitattavissa olevia tuloksia, joiden avulla voidaan myös varmistaa, että Cospol-työryhmät tuottavat lisäarvoa jo olemassa oleviin rakenteisiin verrattuna.<sup>183</sup>

*EASO* (*European Asylum Support Office*), Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto, aloitti toimintansa vuoden 2011 alussa. Sen tehtävänä on muun muassa edistää EU-maiden yhteistyötä ja tiedonvaihtoa turvapaikka-asioissa sekä pitää yllä asiantuntijaverkostoja, joista jäsenmaat saavat tarvittaessa apua turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiensä kehittämiseen.<sup>184</sup>

<sup>181</sup> Ulkoministeriö, EU, ajankohtaista, lehdistötiedotteet, 2010. Tiedote 370/2010. 17.12.2010.

<sup>182</sup> Suomen ulkoasiainministeriö, Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa. Tiedot saatavissa: <http://www.finland.eu/public/default.aspx?nodeid=35796&contentlan=1&culture=fi-FI>

<sup>183</sup> Poliisin ylijohdon julkaisusarja, poliisin kansainvälinen toiminta 1.1.–30.6.2007.

<sup>184</sup> Maahanmuuttovirasto. Tiedot saatavissa: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=4203>



*EMSA (European Maritime Safety Agency), meriturvallisuusvirasto*, antaa Euroopan unionille teknistä apua merenkulun turvallisuutta ja merien pilaantumisen torjuntaa koskevan EU-lainsäädännön kehittämisessä ja täytäntöönpanossa. Lisäksi virastolla on operatiivisia tehtäviä, jotka liittyvät öljyvahinkojen torjuntaan, satelliittivalvontaan ja alusten LRIT-järjestelmään (Long Range Identification and Tracking, pitkän kantaman järjestelmä alusten tunnistamista ja seuraamista varten). Viraston tehtäviin kuuluvat muun muassa kansallisten valvontatoimien tarkastaminen EU-lainsäädännön noudattamisen ja merenkulun edellytysten yhdenmukaisuuden varmistamiseksi, EU:n tunnustettujen organisaatioiden listalle hyväksytyjen luokituslaitosten arvioinnissa avustaminen, EU:n ulkopuolisten maiden merenkulun koulutusjärjestelmien arvioinnissa avustaminen, EU:n satamissa vierailevien ulkomaisten alusten tarkastusten valvominen, alusliikenteen ohjaus- ja seurantajärjestelmien (VTMIS, Vessel Traffic Monitoring and Information Systems) ja satamien jätehuollon valvominen EU:ssa sekä järjestelmien perustaminen merionnettomuuksien ja merellä sattuneiden vaaratilanteiden tutkinnan yhdenmukaistamiseksi (EMCIP, European Marine Casualty Information Platform, -onnettomuustietokanta) ja koulutuksen järjestäminen tehokkaan tiedonvaihdon ja merenkulun turvallisuuden edistämiseksi.<sup>185</sup>

*Euroopan komissio* on jäsenvaltioista riippumaton toimielin. Komissio koostuu 27 jäsenestä, eli jokaisesta jäsenmaasta tulevasta komissaarista. Laajempaan käsitteeseen komissiolla ymmärretään toimielintä kokonaisuudessaan mukaan lukien sen tuhannet virkamiehet. Komission kotipaikka on Bryssel, mutta osa sen toiminnoista sijaitsee Luxemburgissa. Komission keskeisiä tehtäviä ovat lakialoitteiden antaminen, yhteisön perussopimusten noudattamisen valvonta, EU:n päätöksentekoon osallistuminen sekä unionin ulkoinen edustaminen muun muassa kauppapolitiikassa. Komissiolla on käytännössä yksinoikeus tehdä aloitteita unionin lainsäädännössä. Neuvosto ja parlamentti voivat siten päättää asioista useimmiten vain komission esitysten pohjalta. Unionin lainsäädännön rikkomistapauksissa komissiolla on oikeus nostaa kanne jäsenvaltiota tai yrityksiä vastaan. Komissio voi esimerkiksi sakottaa yrityksiä kilpailulakien rikkomisesta. Komission toimikausi kestää viisi vuotta. Komission puheenjohtajana toimii vuoteen 2014 kestäväällä toimikaudella portugalilainen José Manuel Barroso.<sup>186</sup>

*Euroopan parlamentti* koostuu poliittisista jäsenistä ja virkamiehistä. Jäseniä kutsutaan myös euroedustajiksi tai mepeiksi (MEP, Member of the European Parliament). EU:n jäsenmaiden kansalaiset valitsevat heidät suorilla vaaleilla joka viides vuosi. Viimeksi vaalit pidettiin kesäkuussa 2009. Jäseniä on nyt 736. Parlamentissa päätöksenteko kuuluu jäsenille. Euroopan parlamentin kotipaikka

---

<sup>185</sup> Europa, Euroopan unionin portaali. Tiedot saatavissa:

[http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/emsa/index\\_fi.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/emsa/index_fi.htm)

<sup>186</sup> Suomen ulkoasiainministeriö, Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa. Tiedot saatavissa:

<http://www.finland.eu/public/default.aspx?nodeid=35798&contentlan=1&culture=fi-FI>

on Strasbourgissa, Ranskassa, mutta esimerkiksi sen valiokunnat kokoontuvat yleensä Brysselissä. Parlamentti kokoontuu kuukausittain täysistuntoon käsittelemään komissiosta tulleita säädösaloitteita ja antamaan valiokuntiensa laatimien mietintöjen pohjalta päätöslausemia. *Lissabonin sopimuksen voimaantulo vahvisti entisestään Euroopan parlamentin asemaa unionin päätöksenteossa* toisena tasavertaisena lainsäätäjänä jäsenmaiden hallituksesta koostuvan neuvoston rinnalla. Parlamentti myös hyväksyy äänestämällä ensin komission puheenjohtajan ja kuulemisten jälkeen komission kokonaisuudessaan. Täysistuntoja johtavan parlamentin puhemiehen kausi on kaksi ja puoli vuotta. Myös parlamentin asema budjettivallankäyttäjänä vahvistui ja se koskee nyt kaikkia EU:n menoja. Sopimus muutti myös parlamentin jäsenten paikkamäärää, joka on nyt enimmillään 751. Suomalaisia jäseniä parlamentissa on 13.<sup>187</sup>

*Eurooppa-neuvosto* on jäsenvaltioiden hallitusten ja valtionpäämiesten kokous, joka tunnetaan myös EU:n huippukokouksena. Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan joulukuussa 2009 Eurooppa-neuvostosta tuli EU:n virallinen toimielin. Eurooppa-neuvoston kokouksia on pidetty vuodesta 1974 lähtien. Valtionpäämiehet kokoontuvat vähintään kaksi, mutta tavallisesti neljä kertaa vuodessa. *Lissabonin sopimuksen myötä Eurooppa-neuvosto sai pysyvän puheenjohtajan eli presidentin*, joka toimii Eurooppa-neuvoston puheenjohtajana. Ensimmäiseksi puheenjohtajaksi valittiin belgialainen Herman Van Rompuy. Puheenjohtajan kausi kestää 2,5 vuotta ja se voidaan uusida kerran. Puheenjohtajan tehtävänä on etsiä yhteisymmärrystä jäsenvaltioiden kantojen välillä. Suomea Eurooppa-neuvostossa edustaa pääministeri. Pääministeriä voi erillisen kutsun myötä avustaa ministeri, jonka hallinnonalaan kuuluvia asioita huippukokous käsittelee. Tasavallan presidentti voi osallistua sellaisiin huippukokouksiin, joihin on erikseen esitetty laajempi kutsu. Eurooppa-neuvosto antaa poliittiset suuntaviivat unionin kehittämiseksi. Eurooppa-neuvosto ratkaisee myös erimielisyyksiä, joita ei muuten ole saatu sovituksi. Lisäksi valtionpäämiehet määrittelevät talouspolitiikan sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suuntaviivat. Eurooppa-neuvoston kokouksista julkistetaan loppupäätelmät, joiden linjaukset vahvistetaan oikeudellisesti sitoviksi ministerineuvoston päätöksellä.<sup>188</sup>

*Europol, Euroopan poliisivirasto*, vaihtaa ja analysoi rikostiedustelutietoja. Sen tavoitteena on *tukea ja tehostaa EU:n lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä vakavan kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin ehkäisyssä ja torjunnassa*. Näin pyritään ennen muuta parantamaan EU:n ja sen kansalaisten turvallisuutta. Europol aloitti toimintansa 1.7.1999 sen jälkeen, kun kaikki EU-maat olivat ratifioineet Europol-yleissopimuksen. Viraston oikeusperusta muuttui, kun yleissopimus korvattiin Europolia koskevalla neuvoston päätöksellä. Sen myötä *Europolista tuli 1.1.2010 alkaen täysivaltai-*

---

<sup>187</sup> Suomen ulkoasiainministeriö, Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa. Tiedot saatavissa: <http://www.finland.eu/public/default.aspx?nodeid=35799&contentlan=1&culture=fi-FI>

<sup>188</sup> Suomen ulkoasiainministeriö, Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa. Tiedot saatavissa: <http://www.finland.eu/public/default.aspx?nodeid=35754&contentlan=1&culture=fi-FI>

*nen EU-virasto, ja sen tehtäväkenttä laajeni.* Europol tukee EU-maiden lainvalvontatyötä muun muassa seuraavilla aloilla: huumekauppa, terrorismi, laittoman maahantulon järjestäminen, ihmiskauppa ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, tuotteiden luvaton väärentäminen ja jäljentäminen, rahanpesu, rahan ja muiden maksuvälineiden väärentäminen. Europol auttaa EU-maita edistämällä kansallisten lainvalvontaviranomaisten välistä rikostiedustelu- ja muiden tietojen vaihtoa käyttäen apuna Europolin tieto- ja analysointijärjestelmiä ja suojattua tiedonvaihtoverkkosovellusta (SIENA, Secure Information Exchange Network Application), tekemällä operatiivisten toimien analyyskejä EU-maiden toimien tueksi, laatimalla strategisia selvityksiä (esimerkiksi uhka-arvioita) ja rikosanalyyskejä itse keräämiensä, EU-maiden toimittamien tai muista lähteistä kerättyjen tietojen avulla, antamalla asiantuntija-apua ja teknistä tukea EU:ssa toteutettavaa tutkintaa ja operatiivista toimintaa varten EU-maiden valvonnassa ja oikeudellisella vastuulla. Europol edistää myös rikosten analysointia, tutkimenetelmien yhtenäistämistä ja koulutusta EU-maissa.<sup>189</sup>

*Eurojust, Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö, on Euroopan unionin elin, joka perustettiin vuonna 2002 edistämään EU:n jäsenmaiden toimivaltaisten oikeusviranomaisten yhteistyötä käsiteltäessä vakavaa rajat ylittävää ja järjestäytyntä rikollisuutta. Eurojustin tavoitteena on edistää ja parantaa tutkinta- ja syytetoimien koordinoitua asioissa, joissa kahden tai useamman jäsenmaan viranomaiset ovat toimivaltaisia.* Se ottaa huomioon jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten pyynnöt ja EU:n perussopimusten mukaisesti toimivaltaisten elinten, kuten Euroopan oikeudellisen verkoston, Europolin tai Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF), antamat tiedot. Eurojustin tavoitteena on parantaa viranomaisten välistä yhteistyötä helpottamalla kansainvälisen keskinäisen oikeusavun antamista ja eurooppalaisten pidätysmääräysten täytäntöönpanoa. Eurojust myös tukee toimivaltaisia viranomaisia tutkinta- ja syytetoimissa. Lisäksi Eurojust avustaa tutkinta- ja syytetoimissa, jotka koskevat jotakin EU:n jäsenmaata ja EU:n ulkopuolista maata tai jäsenmaata ja komissiota, kun kyseessä on EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttava rikos. *Eurojust tukee kansallisia oikeusviranomaisia niiden käsitellessä vakavaa rajat ylittävää ja järjestäytyntä rikollisuutta,* kuten terrorismia, ihmiskauppaa, laitonta huumekauppaa, petoksia ja rahanpesua. Tavoitteena on saada rikolliset nopeasti ja tehokkaasti oikeuden eteen. Eurojust toimii kansallisten jäsentensä tai kollegion välityksellä. Eurojust voi pyytää EU-maiden toimivaltaisia viranomaisia aloittamaan esitutkinnan tai syytetoimet yksittäisessä asiassa. Se voi myös pyytää viranomaisia suostumaan siihen, että jollakin viranomaisella on muita paremmat edellytykset aloittaa esitutkinta tai syytetoimet. Eurojust voi pyytää viranomaisia huolehtimaan toimien koordinoinnista keskenään, perustamaan yhteisen tutkintaryhmän tai toimittamaan Eurojustin tehtävien suorittamisessa tarvittavia tietoja.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Europa, Euroopan unionin portaali. Tiedot saatavissa:

[http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/pol\\_agencies/europol/index\\_fi.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/europol/index_fi.htm)

<sup>190</sup> Europa, Euroopan unionin portaali. Tiedot saatavissa:

[http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/pol\\_agencies/eurojust/index\\_fi.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/eurojust/index_fi.htm)

*EUSC (European Union Satellite Centre), Euroopan unionin satelliittikeskus*, perustettiin vuonna 2002. Sen perustamissädös on neuvoston päätös heinäkuuta 2001 (EYVL L 200, 25.7.2001). EUSC on Euroopan unionin neuvoston virasto, joka hyödyntää ja tuottaa satelliittikuvien avulla tietoja maapallon tilasta. Sen tavoitteena on tukea EU:n päätöksentekoa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla. Virasto on itsenäinen oikeushenkilö. Se on neuvoston poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean poliittisen valvonnan alainen ja noudattaa pääsihteerin antamia toimintaohjeita.<sup>191</sup>

*FRA (Fundamental Rights Agency), Euroopan unionin perusoikeusvirasto*, perustettiin 15.2.2007 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 168/2007 (EUVL L 53, 22.2.2007, s.1). Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen ovat kaikkien EU:n jäsenvaltioiden yhteisiä arvoja. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa todetaan seuraavaa: "Unioni pitää arvossa EU:n oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdystä Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä". Perusoikeusviraston tavoitteena on tarjota yhteisön toimielimille, viranomaisille ja jäsenvaltioille perusoikeuksia koskevaa tietoa, neuvontaa ja asiantuntija-apua yhteisön oikeuden täytäntöönpanon tueksi ja auttaa niitä toteuttamaan toimenpiteitä ja määrittelemään toimintalinjoja. Viraston tehtäviä ovat: kerätä, analysoida ja levittää puolueetonta ja luotettavaa tietoa perusoikeustilanteesta EU:ssa; kehittää menetelmiä ja standardeja, joilla parannetaan tietojen vertailtavuutta ja luotettavuutta; toteuttaa ja tukea perusoikeuksiin liittyviä selvityksiä ja tutkimuksia; laatia ja julkaista päätelmiä ja lausuntoja eri aiheista joko omasta aloitteestaan tai Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission aloitteesta; edistää vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa ja lisätä kansalaisten tietoa perusoikeuksista. Virastolla ei ole lakisääteistä päätösvaltaa eikä valtuuksia käsitellä yksittäisiä kanteluja.<sup>192</sup>

*Frontex, EU:n rajaturvallisuusvirasto*, on Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto, joka perustettiin neuvoston asetuksella (EY) N:o 2007/2004 (26.10.2004, EUVL L 349, 25.11.2004). Frontex koordinoi jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ulkorajavalvonnan alalla; avustaa jäsenvaltioita kansallisten rajavartijoiden kouluttamisessa mukaan lukien yhteisten koulutusvaatimusten käyttöönotto; tekee riskianalyysyjä; seuraa ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehitystä; avustaa jäsenvaltioita olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan operatiivista ja teknistä lisäapua sekä antaa tarvittavaa tukea jäsenvaltioille yhteisten palautusoperaatioiden järjestämiseksi. Frontex tekee läheistä yhteistyötä muiden EU:n toimijoiden kanssa,

---

<sup>191</sup> Europa, Euroopan unionin portaali. Tiedot saatavissa:

[http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/security\\_agencies/eusc/index\\_fi.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/security_agencies/eusc/index_fi.htm)

<sup>192</sup> Europa, Euroopan unionin portaali. Tiedot saatavissa:

[http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/fra/index\\_fi.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/fra/index_fi.htm)

jotka liittyvät ulkorajojen turvallisuuteen.<sup>193</sup> Euroopan parlamentti ja neuvosto pääsivät syyskuussa 2011 yhteisymmärrykseen Frontexin perustamisasetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta komission vuoden 2010 helmikuussa tekemän esityksen perusteella. Muutoksen avulla muun muassa *parannetaan Frontexin toimintamahdollisuuksia kansainvälisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa* antamalla virastolle oikeus käsitellä sellaisia henkilötietoja, jotka koskevat henkilöitä, joita epäillään osallistumisesta rajat ylittävään rikolliseen toimintaan. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1168/2011, 25.10.2011, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä L 304/1, 22.11.2011. Asetus astui voimaan 12.12.2011.

*Maastrichtin sopimus*, eli Sopimus Euroopan unionista, allekirjoitettiin vuonna 1992 Maastrichtissa, Alankomaissa. Sopimus allekirjoitettiin Euroopan yhteisön jäsenten kesken ja se astui voimaan 1.3.1993. Sopimus syntyi talous- ja rahaliittoa ja poliittista yhteistyötä koskevien erillisten neuvotte- lujen tuloksena. *Sopimus johti Euroopan unionin syntyyn ja euron luomiseen*. Lisäksi sopimuksessa esiteltiin kolme peruspilaria: yhteisö, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) ja yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa.<sup>194</sup>

*Rooman sopimus* loi Euroopan talousyhteisön. Sopimus allekirjoitettiin Roomassa 25.3.1957. Sopi- muksen allekirjoittivat Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksan liittotasavalta. Rooman sopimus oli jatkumo samojen kuuden allekirjoittajamaan vuonna 1951 allekirjoittamalle Pariisin sopimukselle, jolla luotiin Euroopan hiili- ja teräsyhteisö. Yhteistyön kokemukset rohkaisivat vielä pidemmälle menevään yhteistyöhön. Puhuttaessa monikkomuodossa Rooman sopimuksista, tarkoitetaan Euroopan vapaakauppasopimuksen lisäksi saman aikaan allekirjoitettua Euroopan atomienergiäsopimusta.<sup>195</sup>

*Solidaarisuus* tarkoittaa yhteisvastuullisuutta, yhteenkuuluvuuden tunnetta ja myötämielisyyttä kans- saihmisiä kohtaan. Käsite ei rajoitu ainoastaan toistensa lähellä oleviin ihmisiin, vaan sillä voidaan tarkoittaa jopa maailmanlaajuista kunnioitusta toisia ihmisiä kohtaan. Yhteenkuuluvuus on keskeistä solidaarisuuden kohdistuessa toiseen ihmisryhmään, sillä sen jäsenet voidaan mieltää esimerkiksi kohtalotovereiksi.<sup>196</sup> *Lissabonin sopimuksen myötä solidaarisuuden toteutumista edistetään muun muassa ottamalla käyttöön uusia solidaarisuutta edistäviä järjestelmiä*. Sopimuksen mukaan unionin ja sen jäsenvaltioiden tulee toimia yhdessä solidaarisessa yhteisvastuun hengessä, jos jokin jäsenval-

---

<sup>193</sup> Europa, Euroopan unionin portaali. Tiedot saatavissa:

[http://europa.eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/frontex/index\\_fi.htm](http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_fi.htm)

<sup>194</sup> Ruonala Marko ja ulkoasianministeriön Eurooppatiedotus. EU-perusteos, Vammalan kirjapaino, 2011.

<sup>195</sup> Sama.

<sup>196</sup> Haarala, R. 1994. Suomen kielen perussanakirja. Helsinki: Painatuskeskus.

tio joutuu esimerkiksi terrori-iskun, luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi.

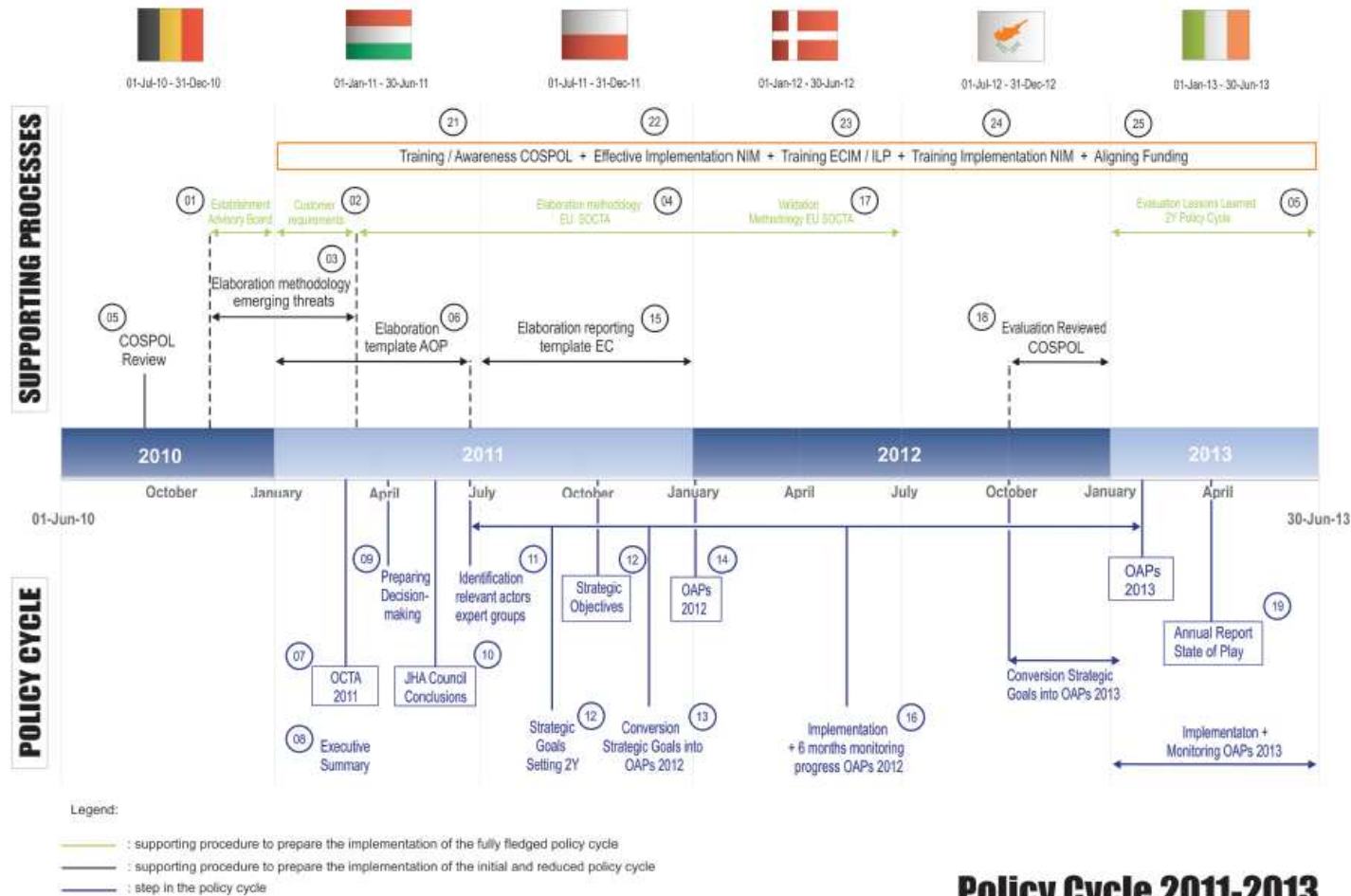
*Tavallinen lainsäätämisyjärjestys* korvaa aiemman yhteispäätösmenettelyn. Uusi menettely on demokratian näkökulmasta kaikkein legitiimein. Se edellyttää Euroopan parlamentin toimimista toisena lainsäätäjänä neuvoston rinnalla. Lissabonin sopimuksessa vakiinnutetaan tämä kehityssuunta vahvistamalla se säännönmukaiseksi menettelyksi. Lissabonin sopimuksessa jatketaan edellisten perussopimusten mukaisesti myös tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen laajentamista uusille poliittikanaloille. Tavallista lainsäätämisyjärjestystä koskevat *yksityiskohtaiset säännöt ovat samat kuin aiemmassa yhteispäätösmenettelyssä*. Ne on esitetty tarkemmin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 294 artiklassa. Neuvosto ja parlamentti ovat tasavertaisessa asemassa. Molemmat toimielimet antavat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset joko ensimmäisessä tai toisessa käsittelyssä. Jos ne eivät vielä toisenkaan käsittelyn päätteeksi ole päässeet yksimielisyyteen, kutsutaan koolle sovittelukomitea. Tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudatettaessa äänestysääntönä on määräenemmistö. Päätöksenteon helpottamiseksi ja päätöksentekomenettelyn tehostamiseksi *Lissabonin sopimuksessa esitetään myös määräenemmistön uusi määritelmä* ja yksinkertaistetaan järjestelmää sen tehokkuuden lisäämiseksi. *Ääntenpainotuksesta luovutaan ja päätöksentekoa varten perustetaan kaksinkertaisen enemmistön järjestelmä*. Määräenemmistön muodostavat jatkossa 55 % jäsenvaltioista, jotka edustavat vähintään 65 % EU:n väestöstä. Kun neuvosto ei tee päätöstään komission ehdotuksesta, määräenemmistöön tarvitaan vähintään 72 % jäsenvaltioista, jotka edustavat vähintään 65 % väestöstä. Tällaisessa järjestelmässä kullakin jäsenvaltiolla on yksi ääni. Samalla huomioidaan maiden väestömäärä. *Lissabonin sopimuksessa määritellään myös määrävähemmistö*, joka muodostuu vähintään neljästä jäsenvaltiosta, jotka edustavat yli 35 % EU:n väestöstä. *Uutta määräenemmistöäänestysjärjestelmää sovelletaan 1.11.2014 alkaen*. Jäsenvaltiot voivat pyytää 31.7.2017 saakka, että päätökset tehdään tapauskohtaisesti 1.11.2014 asti voimassa olevien sääntöjen mukaisesti Nizzan sopimuksessa määritellyllä tavalla.<sup>197</sup>

---

<sup>197</sup> Europa, tiivistelmät EU-lainsäädännöstä. Saatavissa: <http://europa.eu>



# EU:N TOIMINTAPOLIITTINEN SYKLI 2011–2013 JÄRJESTÄYTYNEEN RIKOLLISUUDEN TORJUMISEKSI

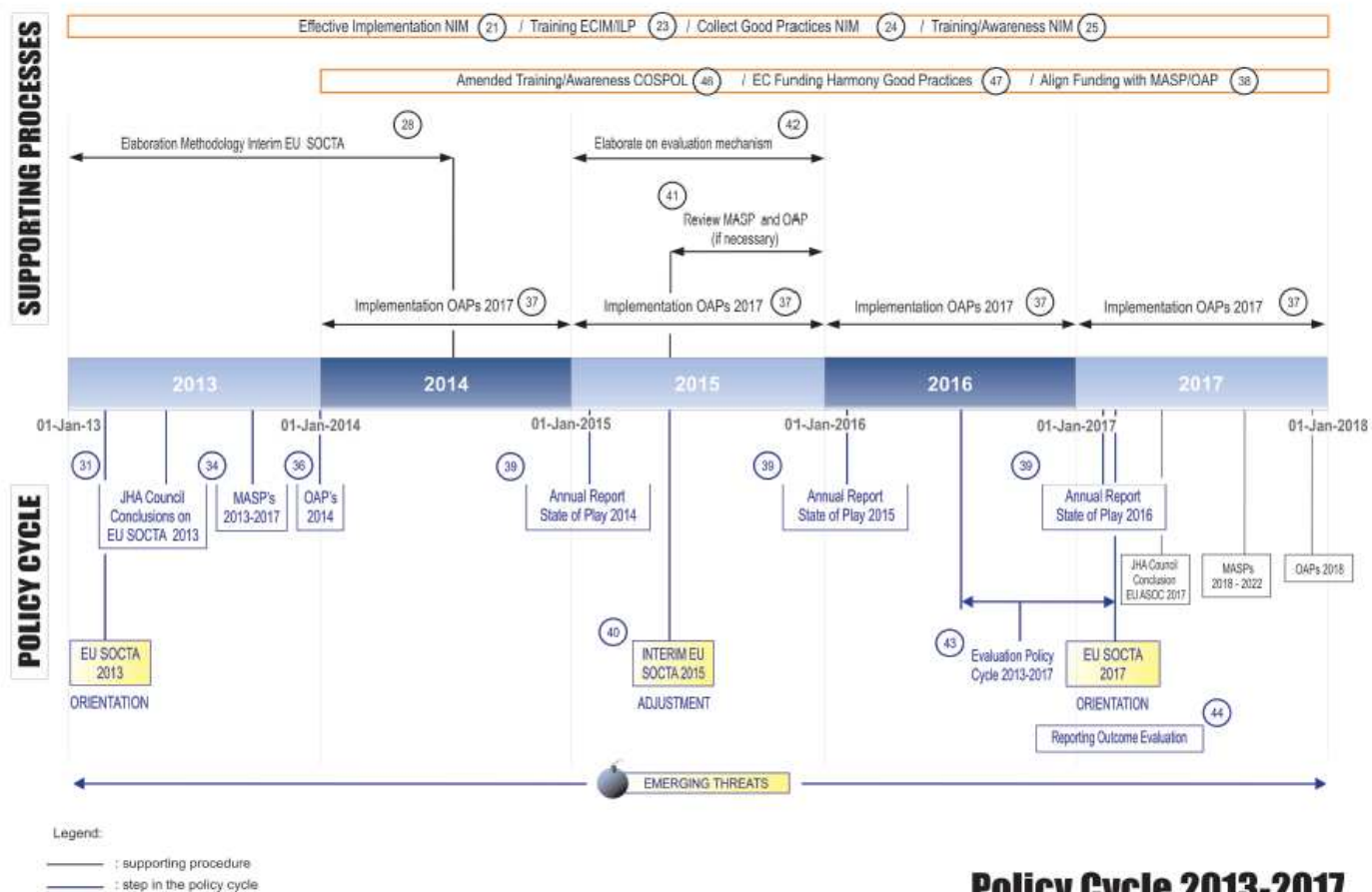


## Policy Cycle 2011-2013

MASP = multi-annual strategic plan, monivuotinen strateginen suunnitelma  
 OAP = operational action plan, vuosittainen operatiivinen toimintasuunnitelma

Lähde: Euroopan Unionin neuvosto, Ehdotus neuvoston päätelmiksi järjestäytyntä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin perustamisesta ja toteuttamisesta, 15358/10, COSI 69, Bryssel, 25.10.2010.

## EU:N TOIMINTAPOLIITTINEN SYKLI 2013–2017 JÄRJESTÄYTYNEEN RIKOLLISUUDEN TORJUMISEKSI



### Policy Cycle 2013-2017

MASP = multi-annual strategic plan, monivuotinen strateginen suunnitelma  
 OAP = operational action plan, vuosittainen operatiivinen toimintasuunnitelma

Lähde: Euroopan Unionin neuvosto, Ehdotus neuvoston päätelmiksi järjestäytyneitä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin perustamisesta ja toteuttamisesta, 15358/10, COSI 69, Bryssel, 25.10.2010.