

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

EUROOPAN UNIONIN JA YHDYSVALTOJEN RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMÄT

Sotatieteiden maisterin pro gradu

Kadetti
Iikka Rantahalvari

Kadettikurssi 91
Rajavartiolinja

Maaliskuu 2008

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Kadettikurssi 91	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Kadetti Iikka Rantahalvari	
Tutkielman nimi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmät	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n ja RMVK:n kirjasto)
Aika Maaliskuu 2008	Tekstisivuja 79 Liitesivuja -

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksessa oli tarkoitus vertailla Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmiä keskenään. Tutkimusongelmana oli kysymys: ”Mitä eroja / yhtäläisyyksiä on Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmillä ja miksi?” Tutkimuksen viitekehyksenä käytettiin turvallisuuden ja etenkin rajaturvallisuuden käsitettä. Tutkimus toteutettiin asiakirjatutkimuksena julkisia lähteitä käyttäen.

Euroopan unionissa rajaturvallisuus on osa sisäistä turvallisuutta. Rajaturvallisuudella tarkoitetaan lähinnä henkilöihin kohdistuvaa valvontaa. Tärkeimmät Euroopan unionin rajaturvallisuuden kohdistuvat uhkat ovat terrorismi, laitton maahanmuutto, kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus, ihmisten salakuljetus ja ihmiskauppa. Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmä rakentuu vapaalle liikkuvuudelle unionin sisällä ja neliportaiselle rajaturvallisuusjärjestelmälle. Unionin jäsenvaltiot vastaavat ulkorajojen valvonnasta, mutta nykyisin erityisesti nopean toiminnan rajainterventioryhmät mahdollistavat jäsenmaiden rajavalvontaviranomaisten toiminnan koko unionin alueella.

Yhdysvalloissa rajaturvallisuus on osa kotimaan turvallisuutta, jonka tärkein tehtävä on terrorismin torjunta. Yhdysvalloissa rajaturvallisuuden käsite sisältää sekä henkilöiden että tavaroiden valvonnan eli ns. tullivalvonnan. Tärkeimmät uhkat ovat terrorismi, huumeet, joukkotuhoaseiden leviäminen, laitton maahanmuutto, ihmisten salakuljetus sekä tartuntatautien ja tuholaiseläinten leviäminen. Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmä perustuu tehokkaalle ja runsain teknisin apuvälinein tapahtuvalle rajojen valvonnalle etenkin Meksikon vastaisella rajalla. Myös Yhdysvaltojen rajojen valvonta aloitetaan ulkomailta ja ulotetaan sisämaahan.

Rajaturvallisuuden uhkakuvat ovat hyvin pitkälti samanlaiset Euroopan unionissa ja Yhdysvalloissa. Terrorismin torjunta ja taloudelliset näkökohdat ovat Yhdysvalloissa Euroopan unionia

huomattavasti korostetummin esillä. Hyvin samanlaisia ovat myös ne tavat, joilla rajojen valvontaa toteutetaan käytännössä. Yhdysvalloissa tehtävän toteuttaminen on kuitenkin yksinkertaisempaa, koska rajojen valvonnasta vastaa maalla yksi ja merellä yksi viranomainen. Euroopan unionissa jokaisella jäsenmaalla on omat kansalliset rajavalvontaviranomaisensa. Tämä tekee Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmästä Yhdysvaltojen järjestelmää kankeamman eikä tilanteeseen ole nähtävissä muutosta niin kauan kuin unioni pysyy valtioliittona ja jäsenvaltiot suvereenina.

AVAINSANAT

Euroopan unioni, Yhdysvallat, turvallisuus, rajaturvallisuus, rajavalvonta, rajatarkastukset, rajojen valvonta

EUROOPAN UNIONIN JA YHDYSVALTOJEN RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMÄT

1. JOHDANTO	6
2. TURVALLISUUS	10
2.1 Mitä on ”turvallisuus”?	10
2.2 Turvallistaminen	12
2.3 Toimijat	13
2.4 Sektorit	14
3. EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMÄ	18
3.1 Euroopan unionin synty ja laajentuminen lyhyesti	18
3.2 Rajaturvallisuuden uhkakuvat	19
3.2.1 Terrorismi.....	19
3.2.2 Laiton maahanmuutto	20
3.2.3 Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus	22
3.2.4 Ihmisten salakuljetus ja ihmiskauppa.....	24
3.3 Päätöksenteko ja lainsäädäntö rajaturvallisuusasioissa.....	25
3.3.1 Euroopan unionin organisaatio	25
3.3.2 Rajaturvallisuus – päätöksentekoa ja toimintaa kolmen pilarin alueella	28
3.3.3 Schengenin sopimus ja EU:n rajanylitysasetus.....	29
3.4 Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmä – vastaus uhkakuviin.....	32
3.4.1 Neliportainen rajaturvallisuusjärjestelmä	32
3.4.2 Rajaturvallisuusvirasto Frontex	35
3.4.3 Toimivaltaiset rajavalvontaviranomaiset Euroopan unionissa	38
3.4.4 Miten Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmä kykenee vastaamaan rajaturvallisuuden uhkakuviin?	39
4. YHDYSVALTOJEN RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMÄ	42
4.1 Rajaturvallisuuden uhkakuvat	42
4.1.1 Terrorismi.....	42
4.1.2 Huumeet	45
4.1.3 Tavanomaisten ja joukkotuhoaseiden leviäminen	47

	5
4.1.4 Laiton maahanmuutto ja ihmisten salakuljetus	48
4.1.5 Tarttuvat taudit ja tuholaiseläimet.....	50
4.2 Päätöksenteko ja lainsäädäntö rajaturvallisuusasioissa.....	50
4.2.1 Yhdysvaltojen liittovaltion hallinnon rakenne	50
4.2.2 WHTI – Laki matkustamisesta läntisellä pallonpuoliskolla	52
4.2.3 Viisumivapausjärjestelmä (<i>Visa Waiver Program</i>)	54
4.3 Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmä – vastaus uhkakuviin	55
4.3.1 <i>Homeland security</i>	55
4.3.2 Rajaturvallisuus – kotimaan turvallisuuden toinen tasa.....	58
4.3.3 Kotimaan turvallisuusministeriö (<i>U.S. Department of Homeland Security</i>).....	61
4.3.4 Toimivaltaiset rajavalvontaviranomaiset Yhdysvalloissa.....	62
4.3.5 Miten Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmä kykenee vastaamaan rajaturvallisuuden uhkakuviin?	66
5. EUROOPAN UNIONIN JA YHDYSVALTOJEN RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMIEN VERTAILU	70
5.1 Rajaturvallisuuden uhkakuvat.....	70
5.1.1 Terrorismi.....	70
5.1.2 Laiton maahanmuutto, ihmisten salakuljetus ja ihmiskauppa.....	71
5.1.3 Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus	74
5.2 Päätöksenteko ja lainsäädäntö rajaturvallisuusasioissa.....	74
5.2.1 Hallinnon rakenne	74
5.2.2 Keskeinen lainsäädäntö.....	76
5.3 Rajaturvallisuusjärjestelmä	77
5.3.1 Frontex ja kotimaan turvallisuusministeriö.....	77
5.3.2 Rajaturvallisuuden analyttiset mallit.....	78
5.3.3 Viranomaisten toiminta	80
6. LOPUKSI.....	83
LÄHTEET	85

EUROOPAN UNIONIN JA YHDYSVALTOJEN RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMÄT

1. JOHDANTO

Vertailututkimusta tehtäessä vertailtavien tapausten valinnassa voidaan noudattaa kahta peruseriaa: mahdollisimman samanlaisten tai mahdollisimman erilaisten tapausten valintaa. Tässä tutkimuksessa on pyritty toteuttamaan ensin mainittua. Euroopan unionin (EU) vertailukohtaksi on valittu Yhdysvallat (USA), koska molemmat ovat länsimaisia demokratioita, taloudellisesti, teollisesti ja teknisesti hyvin kehittyneitä, väestömäärältään suuria ja ulkopolitiittisesti merkittäviä tekijöitä. Sotilaallisen voiman vertailussa Yhdysvallat on ylivoimainen maailmassa, mutta sotilaallista voimaa ei rajaturvallisuuden tutkimuksessa juuri tarkastellaan. Rajaturvallisuuden tutkimuksen kannalta tärkeä yhdistävä tekijä on sekä laillisen että laittoman maahanmuuttoliikkeen suuri paine sekä EU:n että USA:n alueelle.

Aihetta lähestytään turvallisuuden käsitteen kautta. Turvallisuuden tutkimuksessa keskeistä on paikallistaa turvallisuuteen kohdistuva uhka, sen vaikutus ja vastatoimet uhkan poistamiseksi.



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys

Tutkimustyön tutkimusongelmana eli ns. pääongelmana on kysymys: ”Mitä eroja / yhtäläisyyksiä on Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmillä ja miksi?” Tutkimus on luonteeltaan kuvaileva ja selittävä vertaileva tutkimus.

Tutkimusongelmaan pyritään vastaamaan seuraavien alaongelmien avulla:

- Millaiset ovat rajaturvallisuuden uhkakuvat ja miksi?
- Miten näihin uhkakuviin vastataan?
- Millainen rooli USA:n osavaltioilla on rajaturvallisuuden ylläpidossa verrattuna Euroopan unioniin ja sen jäsenmaihin?

Tutkimuksessa käytetään kausaalista metodologiaa eli pyrkimyksenä on löytää asioiden syy-seuraussuhteita. Tutkimus perustuu pääosin synkroniseen vertailuun eli poikkileikkaukseen, jossa tarkastellaan asioiden tilaa jonain tiettyä hetkenä. Tässä tutkimuksessa keskitytään nykyhetkeen. Mutta koska tutkimus pyrkii myös selittävyteen, on tarpeen välillä tehdä vertailuja diakronisesti, mikä tuottaa ns. pitkäikäisyyden. Diakronista vertailua tehtäessä ei kuitenkaan mennä viime vuosikymmentä varhaisempaan historiaan. Siinä missä synkroninen vertailu antaa kuvan nykyhetkestä, diakroninen vertailu auttaa ymmärtämään historiallista kehitystä. Historiallisen kehityksen ymmärtäminen taas antaa eväitä tulevaisuudennäkymien arvioimiseen.¹

Rajaturvallisuus ja rajaturvallisuusjärjestelmä ovat käsitteitä, jotka on vaikea määritellä yksiselitteisesti. Tässä tutkimuksessa rajaturvallisuudella tarkoitetaan sitä, missä määrin valtioiden rajat suojaavat valtiovaltaa ja kansalaisia sellaisilta sisäisiltä ja ulkoisilta uhkatekijöiltä, joiden voidaan katsoa vaikuttavan rajojen valvonnan tehokkuuteen, lainsäädännön noudattamiseen sekä valtioiden yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen. Rajaturvallisuusjärjestelmällä vastaavasti tarkoitetaan sitä kokonaisuutta, johon kuuluvat rajoihin liittyvä politiikka ja lainsäädäntö, rajaturvallisuuteen kohdistuvien uhkien nimeäminen, toimivaltaisten viranomaisten suorittama rajavalvonta, rikoksiin liittyvä tutkinta sekä viranomaisten välinen yhteistyö rikosten ennaltaehkäisemiseksi ja estämiseksi.

¹ Alapuro, Risto & Arminen, Ilkka (toim.): *Vertailevan tutkimuksen ulottuvuuksia*, Vantaa 2004, s. 10

Rajaturvallisuuden käsitteessä on kolme keskeistä eroa Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä. Euroopan unionissa rajaturvallisuus ja tulliturvallisuus ovat käsitteellisesti erillään. Rajaturvallisuus keskittyy rajoja ylittäviin ihmisiin ja tulliturvallisuus rajoja ylittäviin tavaroihin. Näin ollen rajavalvonnasta vastaavat usein eri viranomaiset kuin tullivalvonnasta. Näin ei kuitenkaan ole enää Yhdysvalloissa, jossa yksi viranomainen vastaa nykyään kaikista tarkastuksista maan rajoilla ja rajaturvallisuutta ei ole rajattu pelkästään henkilöihin. Toinen keskeinen ero Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä on se, että Yhdysvalloissa julkisen liikenteen turvallisuus on huomattavasti läheisemmässä suhteessa rajaturvallisuuteen. Itse asiassa, niitä ei juurikaan eroteta toisistaan vaan useimmiten puhutaan rajaturvallisuudesta ja julkisen liikenteen turvallisuudesta yhtenä kokonaisuutena (*BTS, border and transportation security*). Yksi kotimaan turvallisuuden (*homeland security*) sektoreista on rajaturvallisuuden ja julkisen liikenteen turvallisuus. Samoin Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuusministeriön (*Department of Homeland Security*) yksi direktoraateista on nimeltään rajaturvallisuuden ja julkisen liikenteen turvallisuuden direktoraatti.

Kolmas turvallisuuden käsitteeseen liittyvä ero tarkasteltavien tapausten välillä on se viitekehys, johon rajaturvallisuus asetetaan. Euroopan unionissa tämä viitekehys on sisäinen turvallisuus ja Yhdysvalloissa kotimaan turvallisuus. Sisäinen turvallisuus määritellään usein yhteiskunnan tilaksi, jossa jokainen yksilö on vapaa mm. väkivallasta (erityisesti henkirikoksista), onnettomuuksista, sosiaalisesta ja taloudellisesta ahdingosta ja eriarvoisuudesta, terrorismin uhkasta sekä valtiovallan painostuksesta. Kotimaan turvallisuus taas on kansakunnan yhteinen ponnistus Yhdysvalloissa tapahtuvien terroritekojen estämiseksi, Yhdysvaltojen haavoittuvuuden vähentämiseksi, vahinkojen minimoimiseksi ja iskuista toipumiseksi.² Kotimaan turvallisuuden tärkein tehtävä on siis terrorismin torjunta, joka on Euroopassa vain yksi osa sisäistä turvallisuutta.

Käsiteltäessä Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmiä, edellä mainitut seikat johtavat väistämättä siihen, että mm. rajaturvallisuuden uhkakuvat poikkeavat hieman toisistaan tarkasteltavien tapausten välillä.

² *National Strategy for Homeland Security 2007*, lokakuu 2007, s. 3
(<http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nshs/NSHS.pdf>, 15.10.2007)

Rajoihin liittyvä terminologia on muutenkin kirjavaa. Lähtökohtaisesti tässä tutkimuksessa käytetään termiä rajavalvonta (*border control*), joka jaetaan rajanylityspaikoilla suoritettaviin rajatarkastuksiin (*border check*) ja rajanylityspaikkojen välisellä maasto- ja merirajalla tapahtuvaan rajojen valvontaan (*border surveillance*).

Tutkimus on toteutettu asiakirjatutkimuksena. Asiantuntijahaastatteluja en ole tehnyt. Pääasiallisina lähteinä tutkimuksessani olen käyttänyt erilaisia kirjallisia ja sähköisiä lähteitä. Kirjallisten lähteiden hankkimisessa olen käyttänyt suurimmaksi osin maanpuolustuskorkeakoulun pää- ja kurssikirjastoja, strategian laitoksen kirjastoa, raja- ja merivartiokoulun kirjastoa Espoossa sekä eduskunnan kirjastoa. Suurin osa lähteistäni on sähköisiä ja peräisin internetistä. Tutkimuksessa olen ensisijaisesti pyrkinyt käyttämään erilaisten tutkimuslaitosten tuottamaa tietoa. Tällaisia tutkimuslaitoksia ovat mm. CEPS (*Centre for European Policy Studies*) sekä CRS (*Congressional Research Service*). Näiden lisäksi monet muut tutkimuslaitokset ovat tuottaneet runsaasti sekä Euroopan unionin että Yhdysvaltojen rajaturvallisuutta käsittelevää tutkimusta. Näiden lisäksi olen käyttänyt ns. virallislähteitä eli EU:n ja USA:n hallinnon tuottamia asiakirjoja, julkilausumia, strategioita jne. Euroopan unionia koskevaa aineistoa löytyy hyvin paljon mm. EU:n portaalista internetistä (europa.eu). Sieltä löytyvät lähes kaikki EU:ssa laaditut julkiset asiakirjat, useimmiten myös suomen kielellä. Yhdysvaltoja koskevaa aineistoa löytyy paljon USA:n hallinnon eri sivustoilta (.gov). Jos tutkimuslaitoksen ja hallinnon itse tuottama tieto ovat ristiriidassa, käytän ensisijaisesti tutkimuslaitoksen tuottamaa tietoa. Olen pyrkinyt välttämään kaikkea subjektiivista aineistoa eli mm. kansalaisille tehtyjä mielipidekyselyjä tai virkamiesten ”epävirallisesti” antamia lausuntoja liittyen esimerkiksi valtioiden rajoihin kohdistuviin uhkiin. Kaikki tässä tutkimuksessa käytetyt lähteet ovat julkisia.

2. TURVALLISUUS

2.1 Mitä on ”turvallisuus”?

Nykyään turvallisuuden tutkimuksessa (*security studies*³) laaja turvallisuuskäsite on kapeaa käsitystä voimakkaampi. Kapea näkemys oli vallalla etenkin kylmän sodan aikana, jolloin turvallisuutta mitattiin pääosin sotilaallisella mahdollisella ja ydinaseiden määrällä. Laaja turvallisuuskäsite alkoi syntyä 1970- ja 1980-luvuilla, jolloin monista taloudellisista ja ekologisista ongelmista tehtiin turvallisuuskysymyksiä. 1990-luvulla joukkoon liittyivät mm. identiteetti- ja kansainvälisen rikollisuuden aiheuttamat ongelmat. Käsitteen laajenemisen vastustajat halusivat säilyttää turvallisuuden tutkimuksen ydinkysymyksinä ainoastaan sotilaalliset asiat, koska laajetessaan liikaa turvallisuuden käsite tekisi tyhjäksi koko turvallisuuden tutkimuksen. Toisaalta tällä haluttiin estää se, ettei mistä tahansa asiasta voitaisi muodostaa uhka turvallisuudelle, millä olisi negatiivisia vaikutuksia kansainvälisiin suhteisiin.⁴

Turvallisuudessa on kyse selviytymisestä. Tämä turvallisuuden tulkinta juontaa juurensa turvallisuuden tutkimuksen ensimmäisiin suuntiin eli sotilaalliseen ja poliittiseen turvallisuuteen. Turvallisuuteen liittyy aina objekti, johon turvallisuudesta puhuttaessa viitataan (*referent object*) tai johon turvallisuusuhka kohdistuu. Useimmiten tämä objekti on valtio. Turvallisuuteen kohdistuvan uhkan katsotaan oikeuttavan voimankäytön tai muun epätavallisen toiminnan uhkan poistamiseksi.⁵

Ehkä tärkein turvallisuuden ominaisuus on sen suhteellisuus. Kukin henkilö ja valtio määrittelevät itse oman turvallisuudentunteensa. Turvallisuuden laatuun, määrään ja olosuhteisiin vaikuttaa ennen kaikkea se, kuinka turvallisuutta havainnoidaan. Turvallisuusdilemma (*security dilemma*) johtuu eri toimijoiden pyrkimyksistä mitata turvallisuutta. Jos toisella on enemmän turvallisuutta kuin toisella, niin se aiheuttaa vähemmän turvallisuutta ja turvattomuuden tun-

³ Termejä ”*security studies*” ja ”*strategic studies*” käytetään nykypäivänä usein samassa merkityksessä, mutta niille voidaan antaa toisistaan eriävät merkitykset. ”*Security studies*” on termeistä uudempi ja laajempi. Käsite ”*strategic studies*” syntyi kylmän sodan aikana, jolloin turvallisuuden tutkimus oli lähinnä sotilaallisen turvallisuuden tutkimista. Termin voi nykyäänkin käsittää sotilaallisen ulottuvuuden tutkimisena, mutta se esiintyy myös laajemmassa merkityksessä etenkin silloin, kun se esiintyy mm. erilaisten tutkimuslaitosten ja lehtien nimissä. (*Contemporary Security Studies*, edited by Alan Collins, Oxford University Press, Iso-Britannia 2007, s. 384)

⁴ Buzan, Barry; Wæver, Ole & de Wilde, Jaap: *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London 1998, s. 2

⁵ Buzan ym., s. 21

teen toiselle. Tämä vastakkainasettelu taas johtaa tasapainottaviin vastatoimiin, mikä vähentää kaikkien osapuolien turvallisuutta.⁶

Turvallisuuskompleksit ovat osa kansainvälistä järjestelmää. Turvallisuuskompleksi muodostuu useista valtioista, joiden turvallisuusintressit ovat siinä määrin yhteneviä tai keskinäisriippuvaisia, ettei ole järkevää tarkastella niitä yksitellen. Turvallisuuskompleksit ovat usein alueellisia. Mahdollinen turvallisuuskompleksin puuttuminen joltain alueelta voi johtua kahdesta syystä. Ensiksi, alueen valtiot ovat niin heikkoja, että niiden vaikutusvalta ei juuri ulotu valtion rajojen ulkopuolelle. Tällaisilla valtioilla on lähinnä sisäisiä turvallisuusintressejä ja kansakäynti alueen muiden valtioiden kanssa on riittämätöntä turvallisuuskompleksin luomiseksi. Toiseksi, alueella vaikuttava ulkopuolinen valtio voi estää paikallisen turvallisuuskompleksin muodostumisen. Tällainen kehitys oli parhaiten näkyvässä eurooppalaisen kolonialismin aikana. Turvallisuuskompleksi rakentuu kolmelle tekijälle: yksiköiden väliselle järjestykselle, yhteisymmärryksen ja vihamielisyyksien väliselle suhteelle sekä vallan jakautumiselle yksiköiden kesken.⁷ Teoria turvallisuuskomplekseista on perinteisesti rakentunut sotilaalliselle ja poliittiselle turvallisuudelle ja valtiot ovat olleet sen perusyksiköitä. Teorian laajentaminen muillekin turvallisuuden sektoreille onnistuu kahdella tavalla: homogeenisella ja heterogeenisellä kompleksilla. Homogeeninen tarkoittaa kompleksia, jossa jokaiselle turvallisuuden eri sektorille pitää luoda uusi kompleksi. Homogeenisen kompleksin etuna on sektoreiden erottaminen toisistaan, mutta siinä on vaarana kokonaiskuvan hämärtyminen. Heterogeeninen kompleksi on yksi kokonaisuus, joka on laajentunut turvallisuuden eri sektoreille.⁸ Euroopan unioni on ehkä paras esimerkki tällaisesta *spill over* -efektistä.

Useinkaan ei ole mahdollista, että yksittäinen toimija saavuttaisi tyydyttävän turvallisuuden tunteen toimimalla yksin. Eurooppalaisessa turvallisuuden tutkimuslaitoksessa George C. Marshall Centerissä on kehitetty malli turvallisuuden saavuttamiseksi yhteistyön kautta (*cooperative security*). Mallissa turvallisuus muodostuu neljästä samankeskisestä ympyrästä. Ympyrät on nimetty sisältä ulospäin yksilön turvallisuudeksi, kollektiiviseksi turvallisuudeksi, kollektiiviseksi puolustukseksi ja vakauden edistämiseksi. Koska

⁶ Laitinen, Kari: *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka, Tulkintoja uusista turvallisuusista kylmän sodan jälkeen*, Studia Politica Tamperensis No. 7, Tampere 1999, s. 110

⁷ Buzan ym., s. 12-13

⁸ Buzan ym., s. 15-17

turvallisuus perustuu yksilön turvallisuudelle, täytyy turvallisuusyhteistyön osapuolten jakaa samanlaiset liberaalit demokraattiset arvot.⁹

Turvallisuusajattelun kaksi perinteistä muotoa ovat olleet kollektiivinen turvallisuus ja kollektiivinen puolustus. Nämä kaksi käsitettä menevät puhekielessä usein sekaisin. Kollektiivisen turvallisuuden tavoitteena on ennaltaehkäistä sisältäpäin tulevat turvallisuusuhkat, esimerkiksi toisen jäsenvaltion aseellinen hyökkäys toista jäsenvaltiota vastaan. Kollektiivinen puolustus taas pyrkii estämään ulkopuolelta tulevat uhkat.¹⁰

Turvallisuusyhteistyön keskiössä oleva yksilön turvallisuus on perusta kaikelle muulle turvallisuudelle. Yksilön turvallisuuden korostamisesta johtuen demokraattiset liberaalit valtiot tai esimerkiksi YK:n jäsenvaltiot eivät enää hyväksy suvereenien valtioiden mielivaltaisia toimia omalla alueellaan. Turvallisuusyhteistyön uloin kehä eli vakauden edistäminen tarkoittaa vakauden edistämistä yhteistyön piiriin kuuluvien valtioiden alueiden läheisyydessä tai hyvinkin kaukana niiden rajoista. Vakauden edistäminen voisi väärinkäytettynä ja väärinymmärrettynä mahdollistaa vahvempien valtioiden puuttumisen heikompien valtioiden sisäisiin asioihin. Tämän vuoksi kaikenlaisen diplomaattisen, taloudellisen tai sotilaallisen väliintulon tulee olla tarkoin valvottua.¹¹

2.2 Turvallistaminen

Buzanin mukaan mikä tahansa julkinen asia voidaan sijoittaa janalle, jonka toinen pää on ei-poliittinen, keskikohta poliittinen ja toinen pää turvallistettu. Sijoituessaan ei-poliittiseen päähän, asian käsittely ei vaadi minkäänlaista julkista keskustelua tai päätöksentekoa eikä valtio ole millään tavalla tekemisissä asian kanssa. Poliittinen asia taas vaatii julkisen hallinnon käsittelyä ja päätöksentekoa. Asia on turvallistettu silloin, kun se esitetään siten, että muodostuu uhka turvallisuudelle. Turvallistettu asia vaatii pikaisia toimenpiteitä ja oikeuttaa sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät normaalisti välttämättä olisi hyväksyttäviä. Asioiden sijoittelu janalle vaihtelee esimerkiksi valtioittain. Esimerkiksi Iranissa ja Saudi-Arabiassa uskonnosta on tehty poliittinen asia toisin kuin Yhdysvalloissa.¹²

⁹ Cohen, Richard & Mihalka, Michael: *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, The Marshall Center Papers No. 3, 2001, s. 1-2

¹⁰ Cohen & Mihalka, s. 6

¹¹ Cohen & Mihalka, s. 8-9

¹² Buzan ym., s. 23-24

Turvallistaminen on prosessi, jossa asiasta tehdään uhka turvallisuudelle. Olennaista ei ole uhkan todellisuus vaan se, että se esitetään uhkana. Turvallistaminen on kaksivaiheinen toimenpide, jossa pelkkä asian esittäminen uhkana (*securitizing move*) ei riitä. Myös kohdeyleisön on hyväksyttävä heille esitetty uhkakuva sellaisenaan ja pidettävä sitä tosiasiallisena uhkana.¹³

Turvallisuus voi toimia ns. *ad hoc* -periaatteella tai sitten se voi olla institutionalisoitu. Jälkimmäisessä tapauksessa uhka on usein pitkäkestoinen tai toistuva. Institutionalisointi tarkoittaa sitä, että toimenpide uhkan torjumiseksi on pysyvä ja muodostaa oman rakenteellisen kokonaisuuden, instituution. Perinteisiä esimerkkejä institutionalisoidusta turvallisuudesta ovat valtioiden asevoimat, jotka on perustettu ja joita ylläpidetään valtioihin kohdistuvien sotilaallisten uhkien torjumiseksi.¹⁴ Toinen esimerkki institutionalisoidusta turvallisuudesta ovat mm. eri maiden rajavalvontaorganisaatiot, jotka on luotu rajoihin kohdistuvien uhkien torjuntaan.

Turvallistamisen onnistumiseen vaikuttavat monet tekijät. Yksi tärkeimmistä on ns. turvallistajan suhde kohdeyleisöön, jolle uhkakuva esitetään. Tämä vaikuttaa olennaisesti yleisön alttiuteen hyväksyä esitetty uhkakuva.¹⁵ On luonnollista, että ihmiset hyväksyvät ehdotukset helpommin, jos niiden esittäjä on joku tunnettu, luotettava ja asiansa osaava henkilö.

2.3 Toimijat

Turvallisuuden tutkimuksessa erotetaan toisistaan kolme erilaista toimijatyyppeä. Nämä ovat objektit (*referent objects*), turvallistajat (*securitizing actors*) sekä toiminnalliset tekijät (*functional actors*). Objekteilla tarkoitetaan asioita, joihin turvallisuusuhka kohdistuu. Turvallistajia ovat ne, jotka väittävät jonkin asian muodostavan uhkan objektille. Toiminnallisia tekijöitä ovat tietyn sektorin turvallisuuteen vaikuttavat toimijat, jotka eivät ole objekteja eivätkä turvallistajia.¹⁶

¹³ Buzan ym., s. 24-25

¹⁴ Buzan ym., s. 27-28

¹⁵ Buzan ym., s. 33

¹⁶ Buzan ym., s. 36

Turvallisuuden objekti on useimmiten valtio tai kansakunta. Objektien koko voi vaihdella yksilöstä tai ihmisryhmästä aina kansainväliseen järjestelmään. Keskikokoisiin objekteihin lasketaan kuuluviksi mm. valtiot ja kansakunnat. Turvallistamisen kannalta keskikokoiset objektit ovat otollisimpia, koska ne ovat taipuvaisia kilpailemaan toisten samanlaisten keskikokoisten objektien kanssa, mikä luo vahvan identiteetin, me-hengen. Pienien objektien on vaikea saada ääntään kuuluviin ja järjestelmätason objektit ovat ainakin toistaiseksi vielä liian suuria ja abstrakteja herättääkseen ihmisissä tarvittavan identiteetin.¹⁷

Yleisiä turvallistajia ovat poliittiset johtajat, hallitukset, lobbaajat ja painostusryhmät. Turvallistajan asettaminen jollekin tietylle analyysitasolle on paljon ongelmallisempaa kuin objektien osalta. Esimerkiksi yksilön, joka toimii jonkun valtion valittuna edustajana, voidaan katsoa toimivan valtiotasolla.¹⁸

2.4 Sektorit

Buzanin, Wæverin ja de Wilden mukaan nykyinen turvallisuuskäsite jakautuu viidelle eri sektorille. Nämä sektorit ovat sotilaallinen, ekologinen, taloudellinen, yhteiskunnallinen ja poliittinen turvallisuus.

Sotilaallisen turvallisuuden sektorilla valtio on edelleen yleisin objekti ja valtion johtajat yleisimpiä turvallistajia. Tällä turvallisuuden sektorilla turvallisuuden institutionalisoituminen on yleisintä. Sotilaallisella sektorilla ei kuitenkaan aina ole kyse turvallisuudesta. Esimerkiksi 1990-luvun puolivälissä monet läntisen Euroopan valtiot pitivät yllä suurta sotilaallista kapasiteettia, vaikkei niihin kohdistunutkaan suurta sotilaallista uhkaa. Nämä maat käyttivät asevoimia tavalla tai toisella mm. poliittisten ja taloudellisten suhteiden hoitamiseen.¹⁹ Maailmanlaajuinen taso hallitsi pitkän aikaa tätä sektoria, mutta nykyään alueellinen taso on korostuneempi. Joissain tapauksissa se on rauhoittanut alueellisia konflikteja, joissain päinvastoin pahentanut niitä.²⁰

¹⁷ Buzan ym., s. 36-37

¹⁸ Buzan ym., s. 40-41

¹⁹ Buzan ym., s. 49

²⁰ Buzan ym., s. 70

Viidestä turvallisuuden sektorista ekologinen sektori on nuorin. Ekologisen turvallisuuden tavoittelu voi olla kahden erilaisen toimintalinjan tulos: tieteellisen ja poliittisen. Nämä kaksi menevät osin päällekkäin ja muovaavat toinen toisiaan. Tieteellinen suuntaus liittyy useimmiten luonnontieteelliseen ja ei-hallitustenväliseen toimintaan. Poliittinen linja taas on osa hallitustensisäistä ja -välistä toimintaa. Jonkin ympäristöongelman turvallistamisessa tieteellinen linja tulee usein ennen poliittista. Ansioituneilla tiedemiehillä on usein valta muokata yksilön ja poliitikon mielipiteitä ennen poliittisten päätösten tekemistä. Yksilöllä ei useinkaan ole syytä torjua tällaisen auktoriteetin mielipiteitä, vaikka tervettä kritiikkiä saa ja kannattaa toki aina esittää.²¹ Ekologisen turvallisuuden sektori on usein vaikeaselkoinen, koska siihen kuuluu niin paljon asioita. Ekologisen turvallisuuden piiriin kuuluvat mm. häiriöt ekosysteemissä, energiaongelmat, väestönkasvun aiheuttamat ongelmat ja ruokaongelmat. Ekosysteemin häiriöt on ainoa puhtaasti ekologisen turvallisuuden sektorin asia, muut asiat ovat osin muiden sektoreiden asioita, mutta ne voidaan nähdä myös ekologisina ongelmina.²² Ekologisen turvallisuuden objektina ovat useimmiten joko ympäristö itsessään tai sivilisaatioiden ja ympäristön väliset yhteydet.²³

Taloudellista turvallisuutta voi käsitellä joko (uus)merkantilistisesta, liberaalista tai sosialistisesta näkökulmasta. Merkantilistinen näkökulma korostaa valtion poliittista roolia hyvinvoinnin ja turvallisuuden tuottajana, mikä luo yrityksille suotuisat olosuhteet toimia. Liberalistinen näkökulma sitä vastoin laittaa talouden politiikan edelle ja väittää, että kaupankäynnin tulisi olla mahdollisimman vapaata ilman valtion väliintuloa. Sosialistit sijoittuvat kahden edellä mainitun väliin. Heidän mukaansa talous on yhteiskunnan sosiaalisten rakenteiden perusta, mutta valtio voi käyttää taloutta ajaakseen omia tarkoituksensa oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi. Sosialistinen talous tähtää heikkojen tukemiseen ja vahvojen heikentämiseen.²⁴ Taloudellisen turvallisuuden sektorille kuuluu laaja kirjo asioita, mm. valtioiden kyky tuottaa sotilasteknologiaa ja ylläpitää asevoimia, riippuvuus ulkomaisista raaka-aineista ja tämän riippuvuuden hyväksikäyttö ja erilaiset rikolliset kaupankäynnin muodot, etenkin huumausainekauppa.²⁵

²¹ Buzan ym., s. 71-72

²² Buzan ym., s. 74-75

²³ Buzan ym., s. 76

²⁴ Buzan ym., s. 95-96

²⁵ Buzan ym., s. 98

Turvallisuudesta puhuttaessa viitataan yleensä kansalliseen turvallisuuteen (*national security*), mutta kansakunta (*nation*) on harvoin turvallisuuden objektina. Kuten on jo käynyt ilmi, useimmiten objekti on valtio (*state*). Valtion perustana on mm. rajattu alue ja ihmisillä kansalaisuus. Yhteiskunnallisen turvallisuuden objekti ei ole ensisijaisesti valtio vaan kansan tai ihmisryhmän identiteetti. Identiteetillä tarkoitetaan tässä sitä, että tuntee kuuluvansa johonkin yhteisöön. Identiteetti objektina ei kuitenkaan aina yhdy täysin kansan määritelmään.²⁶ Sillä onhan mahdollista, että yhdellä kansalla on monta identiteettiä. Näin on käynyt erityisesti monissa kolmannen maailman maissa, joissa valtioiden rajat eivät perustu kansallisvaltioajattelulle, vaan mm. siirtomaaisäntien mielivallalle. Yhteiskunnallinen turvallisuus (*societal security*) ymmärretään usein kahdella tavalla väärin. Ensiksi, se ei ole sama kuin sosiaalinen turvallisuus (*social security*), jonka objekti on ensisijaisesti yksilö ja joka on useimmiten taloudellista turvallisuutta. Toiseksi, yhteiskunnan käsitteeseen (*society*) liittyy sama kaksinaisuus kuin kansan käsitteeseen. Yhteiskunnalla viitataan usein valtion alueella asuviin ihmisiin, mikä on virheellinen tapa, koska valtion kansalaisilla ei välttämättä aina ole yhtä ja samaa identiteettiä.²⁷ Yhteiskunnallinen turvallisuus on yleisimmin uhattuna kolmella tavalla: maahanmuutto, horisontaalinen vaikutus ja vertikaalinen vaikutus. Maahanmuuton seurauksena kohdemaan identiteetin voidaan katsoa vaarantuvan / muuttuvan, jos maassa oleskelevien ulkomaalaistaustaisten henkilöiden määrä kasvaa liian suureksi. Horisontaalinen vaikutus tarkoittaa naapurikulttuurin vaikutusta omaan kulttuuriin, esimerkiksi afrikkalaisen kulttuurin vaikutus Välimeren alueen eurooppalaisissa valtioissa. Vertikaalinen vaikutus voi ilmetä joko kohti kapeampaa tai laajempaa identiteettiä. Esimerkiksi Euroopan unionissa vertikaalinen vaikutus on kohti laajempaa identiteettiä, eurooppalaisuutta. Väestön väheneminen mm. tautien, sotien tai kansanmurhien seurauksena voi myös olla uhka identiteetille. Yhteiskunnallinen sektori yhtyy usein poliittiseen sektoriin, koska yhteiskunnan vastatoimet edellä mainittuihin uhkiin ovat useimmiten tulosta poliittisesta päätöksenteosta. Yhteiskunta voi tosin toimia suoraankin.²⁸

Poliittisen turvallisuuden sektorin ydin on valtion suvereenisuuden säilyttäminen. Koska sotilaalliselle turvallisuudelle on oma sektorinsa, poliittisen turvallisuuden sektori käsittelee ainoastaan ei-sotilaallisia uhkia. Poliittinen sektori on laajin ja se vaikuttaa kaikilla muillakin sektoreilla, koska lähes aina turvallisuudesta tehdään tavalla tai toisella poliittinen asia. Tämän vuoksi Buzanin, Wæverin ja de Wilden mukaan voitaisiinkin puhua poliittis-

²⁶ Buzan ym., s. 119

²⁷ Buzan ym., s. 120

²⁸ Buzan ym., s. 121-122

yhteiskunnallisesta turvallisuudesta, poliittis-taloudellisesta turvallisuudesta jne.²⁹ Valtio on luonnollisesti tärkein objekti tällä turvallisuuden alalla. Valtioon kohdistuvat poliittiset uhkat voivat ilmetä joko valtion sisä- tai ulkopuolelta. Sisäpuolelta tulevat uhkat kohdistuvat ideologioihin ja asioihin, jotka antavat oikeutuksen valtion olemassaololle. Ulkopuolelta tulevat uhkat kohdistuvat valtion ulkoiseen tunnustamiseen. Ulkopuoliset uhkat eivät aina kohdistu valtion suvereenisuuteen vaan voivat myös kohdistua samoihin asioihin kuin sisäpuolelta tulevat uhkat.³⁰

²⁹ Buzan ym., s. 141

³⁰ Buzan ym., s. 144

3. EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMÄ

3.1 Euroopan unionin synty ja laajentuminen lyhyesti

Euroopan yhdentyminen alkoi toden teolla vasta toisen maailman sodan jälkeen. Yhdentymisellä haluttiin estää uuden suursodan syntyminen. Etenkin tuohon aikaan hiili ja teräs olivat tärkeimmät teollisuuden raaka-aineet. 9. toukokuuta 1950 Ranskan ulkoministeri Robert Schuman ehdotti entisten vihollisten Saksan liittotasavallan ja Ranskan hiili- ja teräsvarojen yhdistämistä. Euroopan unionin voidaan katsoa syntyneen tuona päivänä ja sen vuoksi 9.5. onkin yleinen Eurooppa-päivä. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) perustamissopimus allekirjoitettiin vuonna 1951 ja sen allekirjoittivat Belgia, Saksan liittotasavalta, Ranska, Italia, Luxemburg ja Alankomaat.³¹

Vuosien saatossa jäsenvaltiot halusivat laajentaa yhteistyötä koskemaan myös muita aloja. Vuonna 1957 Roomassa allekirjoitettiin Euroopan talousyhteisön (ETY) ja Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimukset. EHTY, ETY ja Euratom olivat kolme erillistä yhteisöä. Vuonna 1965 solmittiin sulautumissopimus, joka loi näille kolmelle yhteisen neuvoston ja komission.³²

Vuonna 1973 Tanska, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta liittyivät Euroopan yhteisöön. Norja järjesti liittymisestä kansäänestyksen, jonka tulos oli kielteinen. Kreikka liittyi Euroopan yhteisöön vuonna 1981, viisi vuotta myöhemmin joukkoon liittyivät Espanja ja Portugali. Berliinin muurin murruttua 1989, yhteisö sai tavallaan taas yhden jäsenen lisää, kun Saksat yhdistyivät vuonna 1990. Tuolloin yhteisön jäsenenä oli kaiken kaikkiaan kaksitoista valtiota.³³

Kirjaimellisesti luettuna Euroopan unioni syntyi vasta vuonna 1993, jolloin sopimus Euroopan unionista tuli voimaan. Sopimus oli hyväksytty Maastrichtin Eurooppa-neuvostossa vuonna 1991. Sopimuksella luotiin perusta yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle, yhä tiiviimmälle yhteistyölle oikeus- ja sisäasioissa sekä talous- ja rahaliiton toteuttamiselle.³⁴ So-

³¹ Euroopan yhdentymisen historia lyhyesti, Euroopan unionin portaali (http://europa.eu/abc/12lessons/key_dates/index_fi.htm, 12.9.2007)

³² Euroopan yhdentymisen historia lyhyesti, Euroopan unionin portaali

³³ Euroopan yhdentymisen historia lyhyesti, Euroopan unionin portaali

³⁴ Euroopan yhdentymisen historia lyhyesti, Euroopan unionin portaali

pimuksen myötä yhteisön nimi muuttui Euroopan unioniksi ja Euroopan talousyhteisö muuttui Euroopan yhteisöksi.³⁵

Vuonna 1995 koitti jälleen uusi laajentuminen. Suomi, Ruotsi ja Itävalta liittyivät Euroopan unioniin, Norjan kansa kieltäytyi toistamiseen. Vuonna 2004 unionin jäsenmäärä kasvoi 25:een, kun Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro liittyivät Euroopan unioniin. Viimeisin laajentuminen tapahtui vuoden 2007 alussa, kun Romania ja Bulgaria tulivat unionin jäseniksi.³⁶ Tällä hetkellä unionissa on siis 27 jäsenmaata. Jäsenyysneuvottelut ovat käynnissä Turkin ja Kroatian kanssa.

3.2 Rajaturvallisuuden uhkakuvat

3.2.1 Terrorismi

Ei ole kovinkaan vaikeaa arvata, mihin pohjautuu 2000-luvun kansainvälisen terrorismin pelko niin Euroopassa kuin muuallakin maailmassa. Terrorismista puhuttaessa syyskuun 11. päivän terrori-iskut vuonna 2001 toistuvat aina uudelleen. Tuona päivänä al-Qaida -terroristijärjestön jäsenet kaappasivat useita matkustajalentokoneita Yhdysvalloissa ja kaksi niistä törmäsi tarkoituksellisesti World Trade Centerin kaksoistorneihin New Yorkissa aiheuttaen niiden sortumisen. Yksi kone törmäsi USA:n puolustusministeriön rakennukseen Pentagoniin ja yksi tippui maaseudulle ilmeisestikään pääsemättä kohteeseensa. Iskuissa kuoli yhteensä useita tuhansia ihmisiä. Lähes samanaikaisesti toteutetut iskut olivat merkki järjestelmällisen ja hyvin johdetun terroristijärjestön olemassaolosta ja kyvystä tuhoisiin iskuihin.

Hyökkäys ei ollut kohdistunut suoraan eurooppalaisia tai Euroopan unionia kohtaan, mutta viimeistään Madridin vuoden 2004 ja Lontoon vuoden 2005 terroriteot saivat eurooppalaiset päättäjät huolestumaan kansainvälisestä terrorismista. 11.3.2004 terroristit räjäyttivät useita pommeja junissa Madridissa Espanjassa. 7.7.2005 terroristit räjäyttivät useita pommeja joukkoliikennevälineissä Lontoossa Englannissa. Iskuissa kuoli yhteensä 200 - 300 ihmistä ja yli kaksi tuhatta loukkaantui. Nämä hyökkäykset sekä USA:ssa että Euroopassa antoivat uutta

³⁵ Perussopimukset ja oikeus, Euroopan unionin portaali (http://europa.eu/abc/treaties/index_fi.htm, 12.9.2007)

³⁶ Euroopan yhdentymisen historia lyhyesti, Euroopan unionin portaali

voimaa terrorisminvastaiseen taisteluun Atlantin molemmin puolin.³⁷ Iskut myös edesauttoivat tiukemman maahanmuuttopolitiikan ajamista ja rajavalvonnan kiristämistä Euroopan unionissa asettaen rajaturvallisuuden osaksi EU-kansalaisten huomion keskipistettä.³⁸

Terrorismi ei kuitenkaan ole pelkästään 2000-luvun ilmiö. Terrorismi oli nimetty uhkaksi EU:n turvallisuudelle jo ennen vuotta 2001, mm. oikeus- ja sisäasioiden ministerien huippukokouksessa Tampereella lokakuussa 1999. Uhka oli siis jo olemassa ja syyskuun 11. päivän terrori-iskujen myötä uhka tuli entistä ilmeisemmäksi ja avasi oven oikeus- ja sisäasioiden edelleen kehittämiseksi EU:ssa.³⁹

Euroopan unionissa terrorismi nähdään strategisen tason uhkana, joka kumpuaa yhteiskunnan modernisaatiosta, kulttuurisista, sosiaalisista ja poliittisista kriiseistä sekä nuorten ulkomaalaisten syrjäytymisestä vieraassa yhteiskunnassa. Terrorismi linkitetään usein uskonnollisiin ääriilikkeisiin. Eurooppa on sekä iskujen kohde että ryhmittymien tukeutumisaalue. Maailman keskinäisriippuvuuden lisääntyessä ja matkustamisen helpottuessa ongelmat Aasiassa, Afrikassa ja ennen kaikkea Lähi-idässä voivat uhata eurooppalaisia valtioita ja niiden kansalaisia joko suorasti tai epäsuorasti.⁴⁰

3.2.2 Laiton maahanmuutto

Kansojen muuttoliike on kasvanut maailmanlaajuisesti lähinnä poliittisten, uskonnollisten ja etnisten konfliktien seurauksena. Euroopan unionin alueelle nykyään kohdistuvat muuttovirrat suuntautuvat unionin alueelle pääosin Itä-Euroopan ja Pohjois-Afrikan kautta. 1980-luvun lopulla eteläeurooppalaiset maat kuten Espanja, Italia, Kreikka ja Portugali muuttuivat maahanmuuton lähtömaista kohdemaiksi. CEPS:n tutkija Joanna Apap nimeää tälle muutokselle kolme syytä: Etelä-Euroopan taloudellinen kasvu, Pohjois-Eurooppaan suuntautuneen maa-

³⁷ Archick, Kristin; Ek, Carl; Gallis, Paul; Miko, Francis T. & Woehrel, Steven: *European Approaches to Homeland Security and Counterterrorism*, CRS (Congressional Research Service) Report for Congress RL33573, 24. heinäkuuta 2006, tiivistelmä (<http://www.fas.org/sqp/crs/homesecc/RL33573.pdf>, 12.8.2007)

³⁸ Jorry, Hélène: *Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?*, CEPS (Centre for European Policy Studies) Research Paper No. 6, maaliskuu 2007, s. 1 (http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1483, 11.8.2007)

³⁹ Alegre, Susie; den Boer, Monica; Callovi, Giuseppe; Peers, Steve & Pineda Polo, Cristina: *The Hague Programme, Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU*, EPC (European Policy Centre) Working Paper No. 15, helmikuu 2005, s. 54 (http://www.epc.eu/TEWN/pdf/607029773_Working%20Paper%2015%20FINAL.pdf, 11.8.2007)

⁴⁰ *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, Bryssel 12. joulukuuta 2003, s. 3-6 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 27.8.2007)

hanmuuton rajua väheneminen kontrolloinnin tiukentamisen seurauksena ja ns. työntävien tekijöiden (*push factors*) lisääntyminen vähemmän kehittyneissä maissa, etenkin Pohjois-Afrikan alueella.⁴¹

Maahanmuutto, olipa se sitten laillista tai laitonta, voi uhata joidenkin turvallisuuteen liittyvien arvojen olemassaoloa. Näitä arvoja ovat sosiaalinen vakaus (*social stability*), väestöllinen turvallisuus (*demographic security*), kulttuuri-identiteetti (*cultural identity*), sosiaaliturva- ja hyvinvointijärjestelmä (*social security system and welfare state philosophy*) sekä sisäinen turvallisuus. Yhteiskunnan sosiaalinen vakaus voi vaarantua, kun maahanmuuton seurauksena yhteiskunnassa ilmenee muukalaisvastaisuutta. Maahanmuuton seurauksena yhteiskunnan yhtenäisyys ei ole enää niin voimakasta. Maahanmuutto, tai tässä tapauksessa paremminkin maastamuutto, vaarantaa etenkin ns. lähtömaiden väestöllisen turvallisuuden. Maastamuuton seurauksena esimerkiksi valtion väestön ikäjakauma voi vääristyä ja siten vaikuttaa negatiivisesti yhteiskunnan rakenteeseen. Tämä vaara on olemassa etenkin Itä-Euroopan maissa. Kulttuuri-identiteetin vaarantuminen näkyy osin jo aiemmin mainitun muukalaisvihan muodossa tai äärioikeistolaisten puolueiden kannatuksen nousuna. Omaa kulttuuri-identiteettiä voidaan yrittää suojella esimerkiksi kieltämällä eri etnisten ryhmien tunnusomaisten vaatteiden käyttö. Valtion sosiaaliturvalle maahanmuutosta kohdistuu uhkaa mm. siinä muodossa, että kyseisen maan kansalaiset eivät välttämättä ole enää halukkaita maksamaan korkeita veroja, koska heidän mielestään niiden hyödyistä pääsevät nauttimaan myös yhteisöön kuulumattomat maahanmuuttajat ja turvapaikanhakijat ilman, että heidän on täytynyt tehdä mitään ansaitakseen avun. Sisäiselle turvallisuudelle maahanmuutosta aiheutuvista uhkista on ehkä ilmeisin se, että tehtyjen rikosten määrä on korkeampi maahanmuuttajien kuin syntyperäisten kansalaisten keskuudessa.⁴²

Euroopan unionin ns. vihreillä⁴³ ulkorajoilla laitonta maahanmuuttoa on havaittu eniten Slovakian ja Ukrainan, Slovenian ja Kroatian, Kreikan ja Albanian sekä Kreikan ja Turkin välisillä rajoilla. Näiden lisäksi laitonta maahanmuuttoa tapahtuu runsaasti Itävallan Schengen-ulkorajoilla, Pohjois-Afrikassa sijaitsevista, mutta Espanjalle kuuluvissa Ceutan ja Melillan kaupungeissa, niin ikään Espanjalle kuuluvilla Kanarian saarilla, Italialle kuuluvilla Sisilian ja

⁴¹ Apap, Joanna: *Extending Citizenship Rights to Third Country Nationals, The Correlation Between Migration and Integration: A Sample from South Europe*, CEPS Policy Brief No. 175, lokakuu 2001, s. 2, 4-6 (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=85&, 11.8.2007)

⁴² Kicinger, Anna: *International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon*, CEFMR (Central European Forum For Migration Research) working paper 2 / 2004, Varsova 2004, s. 2-3 (http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf, 12.8.2007)

⁴³ "Green border" eli vihreä raja tarkoittaa kahden valtion välistä maarajaa.

Lampedusan saarilla, Iso-Britannian satamissa ja lentokentillä sekä Kreikan ja Turkin välisellä merirajalla. Suuret eurooppalaiset lentokentät ovat myös paikkoja, joissa laittomia maahanmuuttajia saadaan kiinni runsaasti. Viimeisimmän vuoden aikana laittomien maahanmuuttajien määrä on kasvanut Pariisin Charles de Gaullen, Lontoon Heathrown, Frankfurtin, Amsterdamin, Madridin ja Milanon lentokentillä.⁴⁴

Vuonna 2006 EU:n itäisellä ulkorajalla kiinniotetuista laittomista maahanmuuttajista suurin osa oli ukrainalaisia, romanialaisia, bulgarialaisia, serbialaisia, albanialaisia, moldovalaisia ja intialaisia. EU:n sisäisillä lentokentillä kiinniotetuista suurin osa oli lähtöisin Etelä- ja Keski-Amerikasta, Kiinasta ja Nigeriasta. Unionin eteläisellä merirajalla kiinniotetuista laittomista maahanmuuttajista suurin osa oli marokkolaisia, eritrealaisia, egyptiläisiä ja Saharan eteläpuolisista valtioista kotoisin olevia. Laittomien maahanmuuttajien reitit suuntautuivat siten, että Kanarian saarilla kiinniotetuista suurin osa oli lähtöisin Saharan eteläpuolisista valtioista ja Maltalla ja Italiassa kiinniotetut olivat lähteneet matkaan pääosin Eritreasta ja Egyptistä.⁴⁵

3.2.3 Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus

Eurooppa on toinen kahdesta maailman rikkaimmista alueista. Tämän vuoksi se on ilmeinen kohde järjestäytyneelle rikollisuudelle, jonka juuret löytyvät Euroopan ulkopuolelta. Euroopan ulkopuolelta tulevaa järjestäytyntä rikollisuutta pidetään uutena uhkana Euroopalle. Tämä johtuu siitä, että globalisaatio on tehnyt ihmisten ja tavaroiden liikkumisesta, ja siten myös salakuljettamisesta, helpompaa.⁴⁶ Tämä sama asia on kirjoitettu myös Euroopan unionin turvallisuusstrategiaan. Strategiassa järjestäytynyt rikollisuus nähdään sisäisenä uhkana, jolla on myös ulkoisia vaikutuksia kuten rajat ylittävä salakuljetus ja jolla voi olla yhteyksiä terrorismiin.⁴⁷

Europolin⁴⁸ laatiman järjestäytyneen rikollisuuden riskianalyysin mukaan järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymät voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: hyvin järjestäytyneet ryhmät, soluperiaatteella toimivat ryhmät ja ryhmät, jotka sijoittuvat näiden kahden kategorian väliin. Hyvin järjestäytyneitä ryhmiä johdetaan tai ainakin niiden toimintaa koordinoidaan tiiviin

⁴⁴ Frontex Annual Report 2006, s. 7 (http://www.frontex.eu.int/annual_report/, 12.8.2007)

⁴⁵ Frontex Annual Report 2006, s. 7

⁴⁶ Dörfer, Ingemar: *Old and New Security Threats to Europe*, Swedish Defence Research Agency, s. 4 (http://www.afes-press.de/pdf/Doerfer_Mont_9.pdf, 12.8.2007)

⁴⁷ *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, s. 4

ytimen kautta. Tällaiset ryhmittymät nähdään suurimpana uhkana. Soluperiaatteella toimivat ryhmät suorittavat unionin alueella lähinnä sellaista rikollisuutta, jolla hankitaan varoja EU:n ulkopuolella tapahtuvan varsinaisen toiminnan rahoittamiseen. Tällaisia ryhmittymiä johdetaan yleensä unionin ulkopuolelta. Näiden kahden väliin sijoittuvat ryhmittymät muodostuvat yleensä etniselle pohjalle ja ne pyrkivät käyttämään valtaansa epäyhtenäisiin etnisiin yhteisöihin. Näillä ryhmillä ei ole yhteistä johtavaa elintä, vaan jokainen on oma kokonaisuutensa, jolla on oma identiteetti ja hierarkia.⁴⁹ Löyhät rikollisverkostot eivät ole niin suuria turvallisuusuhkia, mutta ne on vaikeampi paikantaa ja niihin on vaikeampi vaikuttaa. Tämä johtuu siitä, että niiltä usein puuttuvat avainkomponentit tai -henkilöt, joiden saaminen pois pelistä vaikeuttaisi ryhmän toimintaa.⁵⁰

Järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamaa uhkaa voidaan arvioida seuraavien tekijöiden perusteella: asiakirjaväärennökset ja väärät henkilöllisyydet, toimintaa helpottava teknologia, kuljetussektorin väärinkäyttö, taloussektorin hyväksikäyttö sekä globalisaatio ja rajat.⁵¹ Ihmiset ja tavarat liikkuvat nykyään hyvin paljon, joten passien ja muiden asiakirjojen ns. huono väärennettävyys on valvonnan tehokkuuden kannalta oleellista. Teknologia on helpottanut rikollisjärjestöjen toimintaa mm. helpottamalla liikkumista, mutta se on luonut myös kokonaan uusia rikollisuuden muotoja, kuten tietoverkkorikollisuus. Vapaakauppa ja vapaa liikkuvuus Euroopan unionin alueella on edelleen helpottanut ihmisten ja tavaroiden salakuljetusta. Laittomia hyödykkeitä voidaan kuljettaa maitse, meritse ja ilmaitse, joko matkustajien, työntekijöiden tai rahdin mukana. Rikollisjärjestöt käyttävät omia kuljetusvälineitä tai käyttävät hyväkseen jo olemassa olevia julkisia kuljetusyhtiöitä.⁵² Ihmis- ja tavaravirtojen kasvaessa valtioiden rajoihin kohdistuu koko ajan enemmän paineita. Vain osa rajojen yli matkaavista ihmisistä ja tavaroista kyetään tarkastamaan. Euroopan unionilla on tuhansia kilometrejä rannataviivaa, joten rikollisjärjestöt kykenevät usein salakuljettamaan ihmisiä syrjäisille rannoille. Kaiken kattava valvonta ei ole mitenkään mahdollista. Unionin sisäisten rajojen hälventymisen vuoksi rikolliset ovat usein yhden askeleen edellä lainvalvontaviranomaisia, koska jälkimmäisille rajat ovat edelleen hyvin tiukat.⁵³

⁴⁸ Europol Euroopan unionin poliisivirasto, jossa on edustajia kaikista jäsenmaista. Viraston tehtävänä on koordinoita jäsenmaiden viranomaisten yhteistyötä etenkin huumekaupan, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnan aloilla.

⁴⁹ *EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA) 2007*, Europol kesäkuu 2007, s. 9 (<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language>, 2.9.2007)

⁵⁰ *OCTA 2007*, s. 10

⁵¹ *OCTA 2007*, s. 17

⁵² *OCTA 2007*, s. 19

⁵³ *OCTA 2007*, s. 22

Europolin riskianalyyseissa Eurooppa on jaettu neljään alueeseen. Kaakkois-Eurooppa ja etenkin Balkanin alue on edelleen poliittisesti epävakaa aluetta ja tarjoaa siten hyvät mahdollisuudet rikollisten toimille. Lounais-Euroopasta on historiallisista ja maantieteellisistä syistä muodostunut tärkeä latinalaisesta Amerikasta tulevan kokaiinin, Pohjois-Afrikasta tulevien kannabistuotteiden ja Afrikasta ja Etelä-Amerikasta tulevien laittomien siirtolaisten kauttakulku- ja kohdealue. Koillis-Eurooppa on jossain määrin eri huumausaineiden kauttakulku- ja kohdealue. Se on myös sekä kohde että kulkureitti useille väärennetyille tavaroille. Nämä tavarat jäävät alueelle tai ovat matkalla Euroopasta Venäjälle tai päinvastoin idästä Euroopan markkinoille. Luoteis-Euroopan suuret satamat ja lentokentät toimivat hyödykkeiden kuljetuksen keskuksina, sekä matkalla unioniin että unionista pois.⁵⁴

3.2.4 Ihmisten salakuljetus ja ihmiskauppa

Vaikka tässä käsitellään ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppa yhdessä, tulee ymmärtää näiden kahden käsitteen ero. Alla on esitetty yksi ihmiskaupan määritelmä.

Ihmiskauppa (trafficking in human beings) pitää sisällään naisten, lasten ja miesten kuljettamista ja myymistä hyväksikäyttötarkoituksessa esimerkiksi prostituutioon, pakkotyöhön tai elinten siirtämiseksi. Keskeistä ihmiskaupassa on se, että uhri on alistussuhteessa tekijään.

Ihmiskauppaa ei tule rinnastaa ihmissalakuljetukseen tai laittomaan maahantuloon. Vaikka ihmiskaupassa usein on viitteitä edellämainituista, se kuitenkin eroaa ihmissalakuljetuksesta esimerkiksi siten, että ihmiskaupassa alistussuhde jatkuu myös maahantulon jälkeen. Laiton maahantulo on jo määritelmän mukaisesti rajat ylittävää toimintaa, ihmiskauppaa voidaan käydä myös maan rajojen sisäpuolella - ihmiskaupan tunnusmerkistön täytyminen ei edellytä uhrin siirtymistä rajan yli.⁵⁵

Oleellista on siis se, että ihmiskaupan uhri on alistussuhteessa tekijään eikä sitä tule sekoittaa ihmissalakuljetukseen tai laittomaan maahantuloon. Laitonta maahantuloa voidaan pitää yläkäsitteenä, jonka alle kuuluvat sekä yksilön itsensä tekemä luvaton rajanylitys että toisen osapuolen avustuksella tapahtuva salakuljetus. Molemmissa tapauksissa on ainoastaan rikosten tekijöitä, ei uhreja kuten ihmiskaupassa.

⁵⁴ OCTA 2007, s. 23-24

⁵⁵ Ihmisoikeudet.net (<http://www.ihmisoikeudet.net/Globalisaatiojakehitys/taustaa.html>, 11.9.2007)

Ihmiskauppa liittyy kiinteästi järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Ihmiskauppa nojaa rikollisjärjestöjen luomiin salakuljetusreitteihin ja infrastruktuuriin.⁵⁶ Eräinä ihmiskaupan pääreitteinä pidetään reittejä Aasiasta Venäjän, Ukrainan ja Moldovan kautta Romaniaan, Bulgariaan ja Kreikkaan.⁵⁷ Asukkaiden huonot elinolosuhteet ja yleinen köyhyys lähtömaissa nähdään tärkeimpänä syynä ihmiskaupan syntyyn.⁵⁸

3.3 Päätöksenteko ja lainsäädäntö rajaturvallisuusasioissa

3.3.1 Euroopan unionin organisaatio

Maastrichtissa helmikuussa 1992 solmittu Euroopan unionin valtiosopimus rakentuu kolmelle pilarille. Yleisesti puhutaankin EU:n pilarirakenteesta, joka koostuu yhteisöpilarista, ulko- ja turvallisuuspoliittisesta pilarista sekä yhteistyöstä oikeus- ja sisäasioissa (OSA).⁵⁹

Yhteisöpilariin eli ensimmäiseen pilariin kuuluvat Rooman sopimus muutoksineen, sopimukset Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä (EHTY) ja Euratomista, talous-, raha-, sosiaali-, alue- ja maatalouspolitiikka, rakennerahastot, instituutiot ja päätöksentekokäytännöt.⁶⁰ Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat säännökset kuuluivat alun perin kolmanteen pilariin, mutta vuonna 1997 allekirjoitetulla Amsterdamin sopimuksella ne siirrettiin ensimmäiseen pilariin.⁶¹ Käytännössä tämä tarkoitti Schengenin säännösten liittämistä osaksi Euroopan unionin lainsäädäntöä. Ensimmäiseen pilariin kuuluvista asioista päätetään määräenemmistöllä.

Toiseen pilariin kuuluvat ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Toisen pilarin asioista päätettäessä vaaditaan jäsenmailta yksimielisyyttä ja jokaisella jäsenmaalla on aloiteoikeus.⁶²

⁵⁶ *Field References for OSCE Anti-Terrorism Efforts*, OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe, suom. ETYJ) Wien 2007, s. 23

(http://www.osce.org/publications/atu/2006/01/18124_530_en.pdf, 11.8.2007)

⁵⁷ Potemkina, Olga: *Russia's Engagement with Justice and Home Affairs: A Question of Mutual Trust*, CEPS Policy Brief No. 16, maaliskuu 2002, s. 4 (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=117&, 11.8.2007)

⁵⁸ *From Policy to Practice: Combating Trafficking in Human Beings in the OSCE Region*, OSCE syyskuu 2006, s. 8 (http://osce.org/documents/cthb/2007/03/23613_en.pdf, 4.9.2007)

⁵⁹ Paul, Jan-Peter: *Euroopan unioni – uusi maailmanvaltako?*, Helsinki 1994, s. 85

⁶⁰ Paul, s. 92

⁶¹ Sanasto, Euroopan unionin pilarit, Euroopan unionin portaali, http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_pillars_fi.htm (11.6.2006)

⁶² Paul, s. 92

Kolmanteen pilariin kuuluvat taistelu huumeita vastaan, kansainvälisten huijausten ja pe-
tosten vastustaminen, yhteistyö siviilioikeuskysymyksissä, yhteistyö rikosoikeudellisissa ky-
symyksissä, tulliyhteistyö ja poliisiyhteistyö.⁶³ Kolmanteen pilariin kuuluvista asioista päätet-
täessä vaaditaan jäsenmailta yksimielisyyttä.

Lokakuussa 2004 allekirjoitettiin ehdotus Euroopan unionin perustuslailliseksi sopimukseksi.
Sopimuksella oli tarkoitus yhdistää ja korvata kaikki perussopimukset lukuun ottamatta
Euratomin perustamissopimusta.⁶⁴ Tämä ns. EU:n perustuslaki olisi yhdistänyt kolme pilaria
yhdeksi pilariksi kuitenkin säilyttäen erityismenettelyt yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan
alalla eli nykyisen toisen pilarin asioissa.⁶⁵ Sopimuksen voimaantulo olisi vaatinut kaikkien
jäsenmaiden hyväksynnän. Joissain jäsenmaissa sopimus kuitenkin herätti voimakasta
vastustusta, minkä vuoksi sopimuksen voimaansaattaminen keskeytettiin. Kesäkuussa 2007
Euroopan johtajat päättivät, että perustuslain sijasta saatettaisiin päätökseen uudistettu
sopimus Euroopan unionille. Tämä ns. Lissabonin sopimus vaatii jäsenmaiden hyväksynnän,
jonka jälkeen sopimus voi tulla voimaan kesäkuussa 2009.⁶⁶

Tärkeimmät Euroopan unionin toimielimet ovat ministerineuvosto, parlamentti ja komissio.
Ministerineuvostoa kutsutaan usein myös Euroopan unionin neuvostoksi. Ministerineuvos-
toon osallistuu yksi ministeri jokaisesta jäsenmaasta. Kokouksessa käsiteltävän asian perus-
teella määräytyy se, minkä alan ministeri kokoukseen osallistuu. Ministerineuvosto on elin,
jossa päätökset pääasiallisesti tehdään. Neuvostolla on unionissa jaettu lainsäädäntövalta yh-
dessä parlamentin kanssa. Neuvosto tekee päätökset aiheesta riippuen joko yksimielisesti tai
määräenemmistöllä. Tärkeitä ja siten yksimielisyyttä vaativia asioita ovat mm. perussopimus-
ten muuttaminen ja uusien jäsenien ottaminen unioniin. Määräenemmistöpäätöksiä tehtäessä
jäsenmaille on annettu tietty määrä ääniä suhteutettuna niiden väkilukuun. Eniten ääniä on
Saksalla, Ranskalla, Italialla ja Iso-Britannialla. Ministerineuvostoa kutsutaan Eurooppa-
neuvostoksi silloin, kun kokoukseen osallistuvat valtioiden ja / tai hallitusten päämiehet. Täl-
löin puhekielessä käytetään usein myös ilmaisua huippukokous. Eurooppa-neuvostot kokoon-
tuvat yleensä neljä kertaa vuodessa ja toimivat aloitteentekijöinä ja tiennäyttäjinä tärkeissä
unionia koskevissa politiikoissa.⁶⁷ Euroopan neuvostoa ei tule sekoittaa Euroopan unionin

⁶³ Paul, s. 92-93

⁶⁴ Sanasto, perussopimukset, Euroopan unionin portaali
(http://europa.eu/scadplus/glossary/treaties_fi.htm, 27.9.2007)

⁶⁵ Sanasto, Euroopan unionin pilarit, Euroopan unionin portaali

⁶⁶ Sanasto, perussopimukset, Euroopan unionin portaali

⁶⁷ Miten Euroopan unioni toimii?, Euroopan unionin portaali
(http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_4/index_fi.htm, 27.9.2007)

neuvostoon tai Eurooppa-neuvostoon. Euroopan neuvosto on vuonna 1949 perustettu yhteistyöjärjestö, jonka tehtävänä on mm. edesauttaa ihmisoikeuksien ja demokratian toteuttamista Euroopassa.⁶⁸ Euroopan neuvosto ei siis ole lainkaan osa Euroopan unionin organisaatiota.

785 edustajan Euroopan parlamentti edustaa kansaa ja se valitaan vaaleilla viiden vuoden välein. Parlamentti toimii poliittisen valvonnan elimenä ja ottaa osaan lainsäädäntöprosessiin. Lukuisat eri valiokunnat tekevät valmistelutöitä parlamentin täysistuntoihin liittyen. Parlamentti voi hajottaa komission antamalla sille epäluottamuslauseen. Parlamentilla on jaettu lainsäädäntövalta yhdessä neuvoston kanssa.⁶⁹

Euroopan komissiossa on yksi edustaja jokaisesta jäsenmaasta. Edustajat valitaan jäsenmaiden keskinäisellä sopimuksella viideksi vuodeksi kerrallaan. Komissio on vastuussa parlamentille, joka myös hyväksyy komission jäsenet. Komissio valvoo koko EU:n etua ja on hyvin itsenäinen sekä riippumaton jäsenmaiden hallituksista. Komission tehtävänä on valvoa, että jäsenmaat noudattavat neuvoston ja parlamentin laatimaa lainsäädäntöä. Tarvittaessa komissio voi viedä laiminlyönnit Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen. Komission puheenjohtaja osallistuu Eurooppa-neuvostoihin täysivaltaisena jäsenenä.⁷⁰

Euroopan unionin organisaatioon kuuluu myös lukuisia muita toimielimiä ja laitoksia, mm. tuomioistuin, tilintarkastustuomioistuin, Euroopan investointipankki ja Euroopan keskuspankki.⁷¹ Lainsäädäntötyön kaikissa vaiheissa on myös mukana erilaisia komiteoita ja työryhmiä. Niiden tehtävänä on avustaa unionin eri toimielimiä, erityisesti neuvostoa ja komissiota. Osa komiteoista on pysyviä, osa taas on perustettu tarpeen mukaan. Osa komiteoista vaatii lisäksi erillisiä työryhmiä valmistelemaan komitean työtä.⁷² Tärkein komitea on pysyvien edustajien komitea Coreper.⁷³ Coreper vastaa neuvoston töiden valmistelusta ja se koostuu jäsenvaltioiden lähettämistä pysyvistä edustajista eli EU-suurlähettiläistä. Coreper kokoontuu kahdessa eri kokoonpanossa: Coreper I ja II. Coreper I koostuu pysyvien edustajien sijaisista. Tällöin kokouksessa käsitellään luonteeltaan teknisiä asioita. Coreper II koostuu suurlähettiläistä ja tällöin käsitellään asioita, jotka ovat luonteeltaan poliittisia, kaupallisia, taloudellisia

⁶⁸ About the Council of Europe (http://www.coe.int/T/e/Com/about_coe/, 27.9.2007)

⁶⁹ Miten Euroopan unioni toimii?, Euroopan unionin portaali

⁷⁰ Miten Euroopan unioni toimii?, Euroopan unionin portaali

⁷¹ Miten Euroopan unioni toimii?, Euroopan unionin portaali

⁷² Sanasto, komiteat ja työryhmät, Euroopan unionin portaali

(http://europa.eu/scadplus/glossary/experts_committees_fi.htm, 27.9.2007)

⁷³ ”Coreper” on ranskankielinen lyhenne ja tulee sanoista ”Comité des représentants permanents”

tai institutionaalisia. Jos asioista päästään yhteisymmärrykseen jo Coreperissa, ne voidaan hyväksyä neuvostossa ilman keskustelua.⁷⁴

3.3.2 Rajaturvallisuus – päätöksentekoa ja toimintaa kolmen pilarin alueella

1990-luvulla ja vielä 2000-luvullakin rajaturvallisuus on elänyt muutoksen aikakautta. 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa maailmanpoliittiset tapahtumat muuttivat toimintakenttää radikaalisti. Kylmän sodan aikana rajavalvonnan keskeinen tehtävä oli ollut sotilaallisen uhan torjunta ja alueellisen koskemattomuuden valvonta. Neuvostoliiton hajottua ja rautaesiripun sorruttua siirryttiin enemmän rikollisuuden torjuntaan ja henkilöiden valvontaan.⁷⁵

Rajavalvonnalla on nykyisessä Euroopan unionin organisaatiossa pilarit ylittävä luonne. Ensimmäiseen pilariin kuuluu pääosa toimialueesta, kuten rajatarkastukset ja matkustusasiakirjat. Toiseen pilariin kuuluvat kriisinhallintaan, erityisesti siviilikriisinhallintaan, liittyvät asiat. Kolmanteen pilariin kuuluvat mm. rikostorjunta ja operatiivinen yhteistyö.⁷⁶

Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön liittyvissä asioissa ainoastaan oikeus- ja sisäasioiden neuvostolla on oikeus tehdä päätöksiä. Neuvosto koostu yleensä jäsenvaltioiden oikeus- ja sisäministereistä. Neuvoston asioiden valmistelusta vastaa pysyvien edustajien komitea eli Coreper II. Komitean käsittelyyn asiat tulevat mm. maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisesta komiteasta (SCIFA).⁷⁷ OSA-yhteistyöhön liittyviä asioita käsitellään myös jäsenvaltioiden virkamiehistä koostuvissa työryhmissä. Tällaisia työryhmiä ovat mm. CIREFI-työryhmä⁷⁸ ja rajat-työryhmä. CIREFI on EU:n neuvoston työryhmä, jossa vaihdetaan maahanmuuttoon ja rajavalvontaan liittyvää informaatiota. Lisäksi oikeus- ja sisäasioita valmistellaan eräissä korkean tason asiantuntijaryhmissä kuten Schengen arviointi -työryhmässä.⁷⁹

⁷⁴ Sanasto, Coreper (pysyvien edustajien komitea), Euroopan unionin portaali (http://europa.eu/scadplus/glossary/coreper_fi.htm, 27.9.2007)

⁷⁵ Niemenkari, Arto: *Rajaturvallisuus Euroopan unionissa*, Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia nro 1, Helsinki 2003, s. 5

⁷⁶ Niemenkari, s. 10

⁷⁷ "SCIFA" on englanninkielinen lyhenne, joka tulee sanoista "Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum" (Niemenkari, lyhenteitä)

⁷⁸ "CIREFI" on ranskankielinen lyhenne, joka tulee sanoista "Centre d'information, de reflexion et d'ehance en matiere des frontieres et d' immigration" (Niemenkari, lyhenteitä)

⁷⁹ EU:n oikeus- ja sisäasioita käsittelevät työryhmät, sisäasiainministeriö (<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/7AFCFF0A301456B9C2256B80005FEFD5?opendocument>, 11.6.2006)

3.3.3 Schengenin sopimus ja EU:n rajanylitysasetus

1980-luvulla Euroopassa heräsi keskustelu henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta. Vapaa liikkuvuus toisi mukanaan monia etuja, mutta myös uhkia. Osa unionin jäsenmaista halusi rajata vapaan liikkuvuuden koskemaan ainoastaan unionin jäsenmaiden kansalaisia, mikä olisi vaatinut rajatarkastusten säilyttämistä. Osa maista taas olisi ollut valmis luopumaan kaikista rajatarkastuksista jäsenmaiden välillä. Tällöin liikkumisvapaus olisi koskenut kaikkia alueella oleskelevia. Asiasta ei päästy yksimielisyyteen, joten osa maista päätti luoda unionin ulkopuolisen järjestelmän, joka perustui jäsenmaiden välisten rajatarkastusten lakkauttamiseen. Vuonna 1985 Ranska, Saksa, Belgia, Luxemburg ja Alankomaat allekirjoittivat Schengenin sopimuksen, joka sai nimensä luxemburgilaisen kokouspaikkakunnan mukaan. Kyseiset maat allekirjoittivat Schengenin yleissopimuksen vuonna 1990.⁸⁰ Sopimus tuli voimaan kuitenkin vasta vuonna 1995. Tähän olivat syynä mm. Saksojen yhdistymisestä ja Neuvostoliiton hajoamisesta johtuvat muutokset jäsenmaiden rajatilanteessa.⁸¹

Sopimuksen määrittelemät tärkeimmät toimenpiteet olivat

- rajatarkastusten poistaminen sisärajoilta⁸² ja niiden siirtäminen ulkorajoille⁸³,
- ulkorajojen ylittämistä koskevien yhteisten ehtojen sekä ulkorajoilla suoritettavien henkilötarkastusten yhdenmukaisten sääntöjen ja menetelmien määrittäminen,
- Schengen-alueelta ja sen ulkopuolelta saapuvien matkustajien erottaminen toisistaan lentoasemilla ja satamissa,
- maahantuloa ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevien ehtojen yhdenmukaistaminen,
- viranomaisten toiminnan koordinointi rajatarkastusten järjestämiseksi (yhteysvirkamiehet, henkilöstölle annettujen ohjeiden ja koulutuksen yhdenmukaistaminen),
- liikenteenharjoittajien aseman määrittäminen laittoman maahanmuuton estämiseksi,

⁸⁰ Schengenin säännöstö ja sen sisällyttäminen Euroopan unioniin, tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33020.htm>, 28.9.2007)

⁸¹ Niemenkari, s. 56

⁸² Sisärajoilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina; jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta sekä jäsenvaltioiden meri-, joki ja järviliikenteen satamia säännöllisen lauttaliikenteen osalta (*Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö)*), käytetään myös nimitystä EU:n rajanylitysasetus, I osasto 2. artikla 1. kohta (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2006/l_105/l_10520060413fi00010032.pdf, 29.9.2007))

⁸³ Ulkorajoilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja (EU:n rajanylitysasetus, I osasto 2. artikla 2. kohta)

- kaikkia maasta toiseen liikkuvia kolmansien maiden kansalaisia⁸⁴ koskeva ilmoittautumisvelvollisuus,
- Schengen-maiden poliisiviranomaisten tarkkailuoikeuden ja rajat ylittävän takaa-ajooikeuden käyttöönotto ja
- Schengenin tietojärjestelmän (SIS) luominen.⁸⁵

Schengenin sopimuksen voimaantulon myötä jokainen Schengen-maan kansalainen voi matkustaa mihin tahansa toiseen Schengen-maahan ilman, että häneen kohdistetaan rajatarkastuksia. Mukana on kuitenkin aina oltava kussakin maassa hyväksytty matkustusasiakirja, esimerkiksi passi. Schengen-alue ei siis ole passiunioni. Vapaa liikkuvuus koskee myös laillisesti jossain Schengen-maassa oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia.⁸⁶ Ainoa heihin kohdistettu rajatarkastus suoritetaan heidän saapuessaan Schengen-alueelle. Jos jokin jäsenvaltio katsoo tarpeelliseksi palauttaa sisäraajatarkastukset omilla rajoillaan yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden takaamiseksi, se voi tehdä niin, kunhan se ilmoittaa päätöksestään komissiolle ja muille jäsenmaille.⁸⁷

Schengen-alue on laajentunut vuosien saatossa ja nyt siihen kuuluvat kaikki EU-maat, pois lukien Kypros, Romania ja Bulgaria. EU-maista Tanskalla, Irlannilla ja Iso-Britannialla on erityisasema sopimuksen piirissä. Tanska on allekirjoittanut sopimuksen, mutta se voi päättää EU:n puitteissa säännöstöön perustuvien uusien päätösten soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä. Iso-Britannia ja Irlanti osallistuvat sopimuksen toimeenpanoon muilta osin paitsi rajatarkastusten lakkauttamisen osalta. Pohjoismaista EU-maat Suomi, Ruotsi ja Tanska halusivat säilyttää pohjoismaisen passiunionin, joten myös Norja ja Islanti otettiin mukaan sopimuksen piiriin. Norjalla ja Islannilla ei ole äänioikeutta sopimuksen piiriin kuuluvista asioista päätettäessä, mutta ne voivat osallistua asioiden valmisteluun ja lausua mielipiteitään.⁸⁸ Lähi-

⁸⁴ Kolmansien maiden kansalaisilla tarkoitetaan henkilöitä, jotka eivät ole minkään unionin jäsenvaltion tai niihin verrattavissa olevien valtioiden kansalaisia ja jotka eivät siten kuulu yhteisön vapaan liikkuvuuden oikeuden piiriin.

⁸⁵ Schengenin säännöstö ja sen sisällyttäminen Euroopan unioniin, tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali

⁸⁶ Kysymyksiä ja vastauksia Schengenistä, Ulkomaalaisvirasto (<http://www.uvi.fi/netcomm/content.asp?path=8,2471,2489>, 12.6.2006)

⁸⁷ Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön säännöstö (Schengenin rajasäännöstö), tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l14514.htm>, 29.9.2007)

⁸⁸ Schengenin säännöstö ja sen sisällyttäminen Euroopan unioniin, tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali

vuosina Norjan ja Islannin kaltaisen aseman saanee myös Sveitsi, joka ratifioi sopimuksen maaliskuussa 2006.⁸⁹

Kuten aiemmin on jo mainittu, Amsterdamin sopimuksella Schengenin säännöstö liitettiin osaksi Euroopan unionin lainsäädäntöä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että uudet jäsenedokkaat hyväksyvät Schengen-säännösten samalla, kun ne hyväksyvät EU:n säännösten. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että uudet jäsenmaat kuuluisivat heti Schengen-alueeseen. Tuollokkaiden osalta sopimukseen liittyminen on kaksivaiheinen. Ensin hyväksytään säännöstö ja vasta erillisen arvioinnin ja neuvoston yksimielisen päätöksen jälkeen aloitetaan sen soveltaminen ja sisärajarokastusten poistaminen.⁹⁰ Arviointi koostuu lainsäädäntöä ja organisaatiota koskevista kysymyksistä ja arviointimatokasta.⁹¹ Arviointi suoritetaan jokaiselle jäsenmaalle ennen sisärajarokastusten poistamista ja vanhoillekin jäsenmaille säännöllisin väliajoin.⁹²

Schengen-maat ovat sopineet ns. korvaavista toimenpiteistä, joilla on tarkoitus torjua vapaasta liikkumisesta mahdollisesti aiheutuvia turvallisuusuhkia. Näitä toimenpiteitä ovat mm. tehostettu ulkorajavalvonta ja sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten välinen tiiviimpi yhteistyö. Yksi keskeisimmistä yhteistyön välineistä on SIS (*Schengen Information System*).⁹³ Se on Schengen-maiden yhteinen tietojärjestelmä, josta jokainen Schengen-alueen raja-asemien ja konsulaattien virkailija tai poliisiviranomainen saa käyttöönsä tiedot sellaisista henkilöistä, esineistä ja ajoneuvoista, joista on tehty ilmoitus.⁹⁴ Tietojärjestelmä koostuu Pariisissa sijaitsevasta keskusyksiköstä (C-SIS) ja sekä kunkin maan kansallisista yksiköistä (N-SIS). Kaikki kuulutukset järjestelmään tehdään SIRENE-toimistojen (*Supplementary Information Request at the National Entries*) kautta.⁹⁵ SIRENE-toimisto vastaa SIS:n kansallisesta osasta.⁹⁶

⁸⁹ Schengenin sopimus helpottaa liikkumista maasta toiseen, EU Suomessa (http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10795_fi.htm, 29.9.2007)

⁹⁰ Niemenkari, s. 10-11

⁹¹ Niemenkari, s. 60-61

⁹² Sisäasiainministeriö tiedottaa 22.11.2005: Suomen rajavalvonta on Schengen-alueen parhaimmistoa, Suomen rajavartiolaitos (<http://www.raja.fi/rvl/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/C4ABE1A0A920E460C22570C1003905DE>, 11.6.2006)

⁹³ Schengenin säännöstö, sisäasiainministeriö (<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/7EB97A046292E0D4C2256B80005ECEE7?opendocument>, 11.6.2006)

⁹⁴ Schengenin säännöstö ja sen sisällyttäminen Euroopan unioniin, tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali

⁹⁵ Schengenin säännöstö, sisäasiainministeriö

⁹⁶ Kysymyksiä ja vastauksia Schengenistä, ulkomaalaisvirasto

Nykyinen SIS on suunniteltu 18 valtiota varten (15 jäsenmaata, Norja ja Islanti ja yksi varapaikka), joten on selvää, ettei vanha järjestelmä sovellu uudelle lähes 30 jäsenmaan yhteisölle.⁹⁷ Tietojärjestelmästä on jo pitkään ollut kehitteillä uudempi versio SIS II. Uuden tietojärjestelmän käyttöönotto on viivästynyt useita kertoja ja tämän hetkisten suunnitelmien mukaan SIS II otettaisiin käyttöön joulukuussa 2008.⁹⁸

Schengenin säännöstöön kuuluu yleissopimuksen lisäksi mm. ulkorajoja koskeva yhteinen käsikirja⁹⁹, Schengenin toimeenpanevan komitean päätöksiä ja Schengenin täytäntöönpanon arviointiryhmän laatima luettelo suosituksista ja parhaista käytänteistä tarkastuksissa ulkorajoilla, maasta poistamisesta ja takaisin ottamisesta.¹⁰⁰ Lokakuussa 2006 tuli voimaan EU:n parlamentin ja neuvoston asetus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä. Tästä asetuksesta käytetään usein myös nimitystä EU:n rajanylitysasetus. Asetuksella on pyritty yhtenäistämään säädösperustaa kumoamalla yllä mainittuja Schengenin säännösten osia ja ottamalla niiden sisältö osittain täsmennettynä uuteen asetukseen. Näin on saatu poistettua epäselvyydet säännösten oikeudellisesta sitovuudesta.¹⁰¹

3.4 Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmä – vastaus uhkakuviin

3.4.1 Neliportainen rajaturvallisuusjärjestelmä

Osana pyrkimyksiä yhtenäistää jäsenmaiden rajavalvontaa Euroopan unionissa on otettu käyttöön ns. neliportainen rajaturvallisuusjärjestelmä. Se on yksinkertainen mallinnus, joka kuvaa eri tasoja, joilla rajavalvontaviranomaisten on toimittava tehokkaan valvonnan saavuttamiseksi. Joskus järjestelmästä käytetäänkin nimeä rajaturvallisuusmalli. Ensimmäinen maininta tämänkaltaisesta rajaturvallisuusjärjestelmästä oli Schengenin toimeenpanevan komitean julistuksessa *SCH / Com-ex (98) Decl 10 16.12.98: Schengen external border security viewed as a system of integrated security filters*.¹⁰² Neliportainen rajaturvallisuusjärjestelmä koostuu

⁹⁷ Schengenin tietojärjestelmä II, tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33183.htm>, 11.6.2006)

⁹⁸ *Council conclusions on the SIS*, Council of the European Union, 10586/07, Bryssel kesäkuu 2007, kohta 13 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10586.en07.pdf>, 29.9.2007)

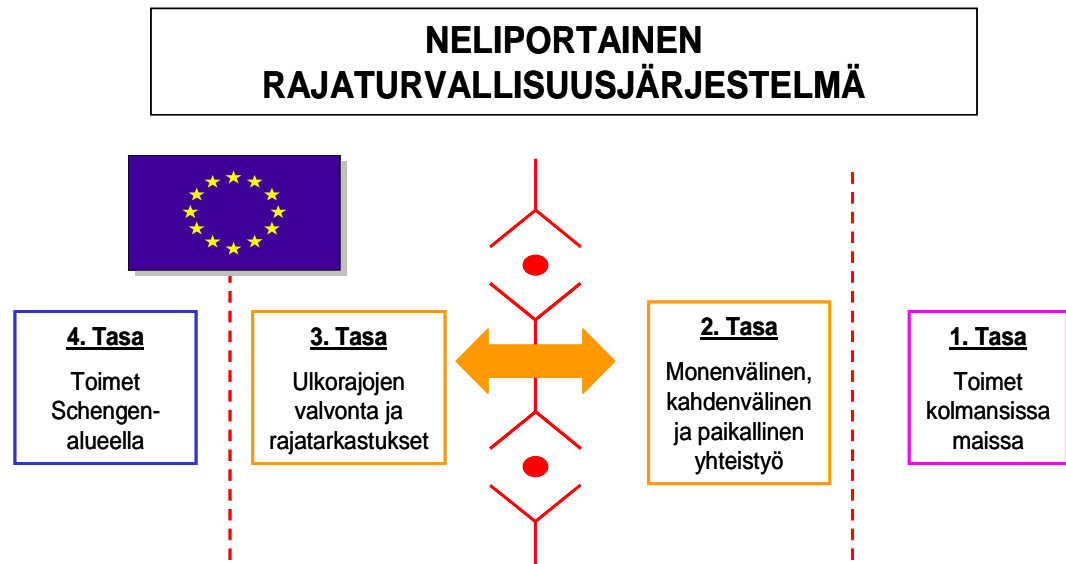
⁹⁹ *Yhteinen käsikirja*, 2002/C 313/02 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2002/c_313/c_31320021216fi00970335.pdf, 29.9.2007)

¹⁰⁰ Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö: *EU Schengen-luettelo, suositukset ja parhaat käytänteet koskien tarkastuksia ulkorajoilla, maasta poistamista ja takaisin ottamista*; suomenkielinen julkaisu, Helmikuu 2002

¹⁰¹ Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (rajanylitysasetus), hallintovaliokunnan lausunto 6/2005 vp (http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/havl_6_2005_p.shtml, 29.9.2007)

¹⁰² Niemenkari, s. 25

neljästä toisiaan täydentävästä toimintatasasta. Ensimmäinen tasa käsittää kolmansissa maissa, lähtömaissa tai kauttakulkumaissa toteutettavat toimet, toinen tasa kahdenvälisen ja kansainvälisen rajavalvontayhteistyön, kolmas tasa ulkorajoilla toteutettavat toimet (rajojen valvonta ja rajatarkastukset) ja neljäs tasa Schengen valtioiden alueella ja Schengen- valtioiden kesken toteutettavat toimet.¹⁰³



Kuva 2. Euroopan unionin neliportainen rajaturvallisuusjärjestelmä

Rajaturvallisuuden ensimmäisellä tasalla ratkaisevassa roolissa ovat ulkomailla työskentelevät yhteyshenkilöt, asiakirja-asiantuntijat ja liikenteenharjoittajat sekä Schengen-valtioiden konsuliedustustot. Yhteyshenkilöiltä voidaan saada tärkeää tietoa sellaisista maista, joissa on laittomaan maahanmuuttoon liittyviä riskitekijöitä. Asiakirja-asiantuntijoiden antamalla koulutuksella parannetaan liikenteenharjoittajien ja konsuliedustustojen virkamiesten kykyä paljastaa asiakirjaväärennökset jo ennen varsinaisen matkan alkua. Asiakirjojen aitouden tarkastamisen lisäksi konsuliedustustoissa virkailijat tekevät asiakkaista hakuja erilaisista tietojärjestelmistä, mm. SIS:stä. Laittoman maahanmuuton torjunnassa myös liikenteenharjoittajille on asetettu velvollisuuksia. Heidän on omalta osaltaan varmistuttava siitä, että heidän kuljettamillaan kolmansien maiden kansalaisilla on kaikki jäsenvaltioiden alueelle pääsemiseen vaadittavat asiakirjat.¹⁰⁴

¹⁰³ Niemenkari, s. 26

¹⁰⁴ Schengen-luettelo, s. 12-13

Toisen tasan yhteistyö voidaan jakaa monenväliseen, kahdenväliseen ja paikalliseen yhteistyöhön. Yhteistyö voidaan toteuttaa mm. ottamalla käyttöön asianmukaisia työmenetelmiä kuten tietojenvaihto, luomalla asianmukaisia viestintäkanavia, nimeämällä paikallisia yhteyspisteitä, sopimalla hätätilanteiden menettelyistä ja hoitamalla eri tilanteet neutraalilla tavalla poliittisten kiistojen välttämiseksi. Lisäksi rajanaapureiden välisessä yhteistyössä pidetään välttämättömänä, että kauttakulkuvaltiot avustavat muita aktiivisesti pitämällä omat rajansa turvallisina ja valvottuina sekä noudattavat henkilöiden palauttamiskäytäntöä tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole oikeutta päästä maahan eikä palauttamiselle ole esteitä humanitaarisiin syihin tai kansainväliseen oikeuteen perustuen.¹⁰⁵

Rajaturvallisuusjärjestelmän ydin ja kansalaisille näkyvin osa on rajavalvonta Euroopan unionin ulkorajoilla. Tämä muodostaa neliportaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kolmannen tasan ja se sisältää sekä maa-, meri- ja ilmarajojen valvonnan sekä rajatarkastukset rajanylityspaikoilla. Voimavarat eivät riitä kaikenkattavaan valvontaan, joten voimavarat on kyettävä kohdentamaan laaditun riskianalyysin perusteella sekä maantieteellisesti että toiminnallisesti tärkeimmille alueille. Ulkorajoilla tapahtuvan valvonnan osalta Euroopan unionissa pyritään siihen, että rajaturvallisuudesta vastaavat viranomaiset ovat tehtäväänsä erikoiskoulutuksen saaneita. Samoin pyritään siihen, että toimivaltuusjako olisi selvä mm. poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisten kesken.¹⁰⁶ Euroopan unionissa tämä on selkeä haaste, koska joissain jäsenmaissa saattaa olla useita rajavalvontaviranomaisia. Nykyaikana rajojen valvonta ja rajatarkastukset vaativat viranomaisen, joka kykenee em. mainittujen tehtävien lisäksi rajoihin liittyvien rikosten tiedusteluun ja tutkintaan. Näihin tehtäviin kykenee parhaiten rajavalvontaviranomainen, joka vastaa rajaturvallisuudesta kokonaisuudessaan ja jolla ei ole lainsäädännöllisiä toimivaltuusristiriitoja muiden kansallisten viranomaisten kanssa.¹⁰⁷

Rajaturvallisuuden neljäs ja viimeinen tasa käsittää toimet Schengen-alueella, joko yhteistyön eri valtioiden viranomaisten välillä tai yhden valtion sisällä kansallisten viranomaisten kesken. Yhteistyön mukaisia toimia ovat mm. tehostetut etsinnät, tarkastukset ja valvontatoimet.¹⁰⁸ Varsinaisen operatiivisen toiminnan lisäksi neljännen tasan yhteistyö muodostuu Euroopan unionin lainsäädäntötyöstä, jonka tarkoituksena on luoda yhteiset pelisäännöt käytännön työskentelylle.¹⁰⁹

¹⁰⁵ *Schengen-luettelo*, s. 13

¹⁰⁶ *Schengen-luettelo*, s. 14-15

¹⁰⁷ Niemenkari, s. 31-32

¹⁰⁸ *Schengen-luettelo*, s. 15

¹⁰⁹ Niemenkari, s. 33

Sisärajatarkastusten lakkauttamisesta huolimatta jäsenmaiden on säilytettävä sisärajoilla valmius tarkastusten palauttamiseen. Valmius muodostuu mm. nopeasti paikalle saatavasta ammattitaitoisesta henkilöstöstä, kaikkien rekisterien käyttövalmiudesta ja tarvittavista asiakirjojen tutkintalaitteista. Schengenin sopimukseen perustuvia sisärajat ylittäviä viranomaisyhteistyön menetelmiä ovat takaa-ajo ja tarkkailu, jotka voivat ulottua toisen jäsenvaltion alueelle.¹¹⁰ Kansallisten rajavalvontaviranomaisten toimivaltuuksia on kuitenkin edelleen laajennettu koko unionin alueelle nopean toiminnan rajainterventioryhmien kautta. Näistä ryhmistä lisää jäljempänä.

3.4.2 Rajaturvallisuusvirasto Frontex

Sevillan huippukokouksessa vuonna 2002 päätettiin perustaa rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä, joka koostui jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten päälliköistä. Ryhmä toimi neuvoston yhteydessä tehtävänänsä sovittaa yhteen ulkorajavalvontaa koskevassa suunnitelmassa mainitut toimenpiteet.¹¹¹ Ohjausryhmä toimi maahanmuutto-, raja- ja turvapaikkaasioiden strategisen komitean eli SCIFA:n yhteydessä. Ohjausryhmästä käytettiin tuolloin lyhennettä SCIFA+. Toiminta SCIFA:n yhteydessä ei kuitenkaan mahdollistanut vaadittavaa unionin kaikki kolme pilaria käsittävää toimintaa. Tähän oli yhtenä syynä se, että läheskään kaikilla jäsenmailla ei ole rajavalvonnasta kokonaisuutena vastaavaa viranomaista.¹¹²

Yhtenäinen riskianalyysi on olennaisen tärkeässä osassa sovitettaessa yhteen eri jäsenmaiden toimia ulkorajavalvonnassa. Vuonna 2003 perustettiin EU:n rajavalvonnan riskianalyysikeskus, jonka tehtävänä oli laatia EU:n ulkorajaa koskevia riskianalyyskejä jäsenvaltioiden kansallisen rajavalvonnan ja yhteisten operaatioiden perusteiksi.¹¹³

¹¹⁰ Niemenkari, s. 33-34

¹¹¹ *Puheenjohtajan päätelmät, Sevillan Eurooppa-neuvosto 21.-22.6.2002*, 13463/02, kohta 32 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/ec/72654.pdf, 29.9.2007)

¹¹² Niemenkari, s. 40

¹¹³ EU:n rajavalvonnan riskianalyysikeskus perustetaan Suomeen, sisäasiainministeriö (<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBDArch/A1EA6DCEB1B441D8C2256CBD00426663?op=endocument>, 29.9.2007)

Yhteinen ohjausryhmä ja riskianalyysikeskus lakkasivat olemasta erillisinä yksikköinä sen jälkeen, kun Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontex aloitti toimintansa 1.5.2005.¹¹⁴ Viraston perustamiseen olivat syinä mm. se, että kokeiluhankkeilta ja yhteisiltä operaatioilta puuttui seurantajärjestelmä eikä ollut olemassa menettelyitä riippumattoman arvioinnin suorittamiseksi ja tulosten analysoimiseksi.¹¹⁵

Viraston pääasialliset tehtävät ovat

- jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön yhteensovittaminen ulkorajavalvonnan alalla,
- jäsenvaltioiden avustaminen kansallisten rajavartioiden kouluttamisessa, mukaan lukien yhteisten koulutusvaatimusten käyttöönotto,
- riskianalyysien tekeminen,
- ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehityksen seuraaminen,
- jäsenvaltioiden avustaminen olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua, ja
- tarvittavan tuen antaminen jäsenvaltioille yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestämiseksi.¹¹⁶

Kuten tehtävistä käy ilmi, virasto ei suorita varsinaista rajavalvontaa vaan siitä vastaavat edelleen jäsenmaat itse. Viraston tehtävänä on ainoastaan tukea jäsenmaita ja unionia niiden pyrkimyksissä.

Frontex on teknisissä kysymyksissä riippumaton virasto. Virastoa edustaa pääjohtaja, mutta ylintä päätösvaltaa käyttää hallintoneuvosto. Hallintoneuvosto muodostuu yhdestä kunkin jäsenmaan edustajasta sekä kahdesta komission edustajasta.¹¹⁷ Entinen yhteinen ohjausryhmä ja riskianalyysikeskus ovat sulautuneet viraston rakenteisiin siten, että yhteisestä ohjausryhmästä muodostettiin hallintoneuvosto ja riskianalyysikeskuksesta viraston riskianalyysiyksikkö.

¹¹⁴ Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex), tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33216.htm>, 29.9.2007)

¹¹⁵ Komission ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta, KOM(2003) 687 lopullinen, Bryssel 11.11.2003, s. 2 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2003/com2003_0687fi01.pdf, 27.9.2007)

¹¹⁶ Neuvoston asetetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta, II luku 2. artikla 1. kohta (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2004/l_349/l_34920041125fi00010011.pdf, 27.9.2007)

Viraston toiminta mahdollistaa edelleen jäsenvaltioiden vakiintuneen ulkorajayhteistyön jäsenvaltioiden ja / tai kolmansien maiden kanssa, jos se täydentää viraston toimintaa. Jäsenvaltioiden on tiedotettava virastolle tällaisesta toiminnasta.¹¹⁸

Ennen Frontexin perustamista suunnitelmissa oli mm. yhteisen Euroopan rajavartiolaitoksen perustaminen. Euroopan rajavartiolaitoksen tehtävinä olisivat olleet aluksi unionin ulkorajojen valvonta ja myöhemmin myös rajatarkastukset virallisilla rajanylityspaikoilla. Jo suunnittelu- vaiheessa tiedostettiin ne suuret ongelmat, jotka liittyivät julkisen vallan käyttöön liittyvien oikeuksien antamiseen sellaisille rajavartiomiehille, jotka eivät välttämättä edes olisi kyseisen maan kansalaisia.¹¹⁹ Euroopan rajavartiolaitoksen tai yhteisen rannikkovartioston perustamista ovat ajaneet mm. Saksa ja Itävalta, joilla unionin laajentumisen jälkeen ei enää ole varsinaista ulkorajaa. Nämä maat kokevat pelkän sisärajavalvonnan riittämättömäksi ja haluavat olla aktiivisesti mukana ulkorajavalvonnassa.¹²⁰

Puheet eurooppalaisesta rajavartiolaitoksesta ovat kuitenkin laantuneet Frontexin perustamisen jälkeen. Nykyisin Euroopan unionin nopean toiminnan rajainterventioryhmät ovat lähin vastine aikaisemmille suunnitelmille ja muodostavat ns. eurooppalaisen rajavartiolaitoksen, eivät niinkään Euroopan rajavartiolaitosta.¹²¹ Nämä ns. RABIT-ryhmät (*Rapid Border Intervention Teams*) muodostuvat Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallisten rajavartiolaitosten (vast.) rajavartijoista, jotka on nimetty Frontexin ylläpitämään valmiusluetteloon. Jäsenmaan avunpyynnön ja Frontexin päätöksen jälkeen rajainterventioryhmiä voidaan lähettää väliaikaisesti tukemaan jonkin jäsenvaltion rajavalvontaa. Jokaisen jäsenvaltion on annettava valmiusluetteloon kirjatut rajavartijat Frontexin käyttöön, ellei rajavartijoiden lähettäminen merkittävästi vaikeuta kansallisten tehtävien suorittamista. Rajainterventioryhmien rajavartijat pysyvät ulkomailla toimiessaan edelleen kotimaansa rajavartijoina, mutta ohjeet heille antaa vastaanottava jäsenvaltio. Heillä on täysi Euroopan unionin rajanylitysasetuksen mukainen toimivalta, mutta heidän tulee

¹¹⁷ Neuvoston asetus Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta, III luku, artikkelit 15 ja 21

¹¹⁸ Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex), tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali

¹¹⁹ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa*, KOM(2002) 233 lopullinen, Bryssel 7.5.2002, artikkelit 47-50, s. 21-23 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:FI:PDF>, 30.1.2008)

¹²⁰ Niemenkari, s. 9

¹²¹ Laitinen, Kristiina (ylitarkastaja, rajavartiolaitoksen esikunta (RVLE), oikeudellinen osasto): luento 91. kadettikurssin ja 74. merikadettikurssin raja- ja merivartioliinjojen kadeteille Raja- ja merivartiokoululla Espoossa 15.11.2007.

käyttää sitä vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti vastaanottavan jäsenvaltion rajavartijan läsnä ollessa.¹²²

3.4.3 Toimivaltaiset rajavalvontaviranomaiset Euroopan unionissa

Yksi ongelma Euroopan unionin ulkorajavalvonnan yhtenäistämisenä on siinä, että eri maissa rajavalvonnasta vastaavat eri viranomaiset. Joskus saman maan sisälläkin on olemassa useita toimivaltaisia viranomaisia. Usein eri viranomaiset ovat vielä eri hallinnonalojen ministeriöiden alaisuudessa. Lähestymistapa rajaturvallisuuteen on hieman erilainen esimerkiksi sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön välillä, olipa kyseessä sitten mikä jäsenvaltio tahansa.

Suurin osa EU:n jäsenmaiden rajavalvontaviranomaisista kuuluu pääasiassa hallitustensa sisäasiainministeriön alaisuuteen. Joissain maissa rajaturvallisuudesta huolehtimisen päävastuu kuuluu oikeusministeriön alaisille viranomaisille. Tämä ero johtuu useimmiten pelkästään siitä, että maiden poliisivoimat kuuluvat joko oikeusministeriön tai sisäasiainministeriön alaisuuteen. Päävastuu on näillä kahdella ministeriöllä, mutta rajavalvontaan osallistuu usein muidenkin ministeriöiden alaisia viranomaisia. Muita rajavalvontaan osallistuvia viranomaisia ovat mm. puolustusministeriö, valtionvarainministeriö ja liikenneministeriö.¹²³

Selvässä enemmistössä jäsenmaista poliisi on päävastuullinen rajavalvontaviranomainen. Esimerkiksi Kreikassa rajavartijat ovat erikoiskoulutettuja poliisimiehiä. Joissain maissa, kuten Ranskassa ja Tšekissä, on erillinen rajapoliisi. Puolustusvoimat osallistuvat rajavalvontaan lähinnä merellä, jossa merivoimilla on usein suuri rooli alueellisen koskemattomuuden valvonnassa. Alueellisen koskemattomuuden valvonta ei kuitenkaan sisällä rajatarkastusten suorittamista. Useissa maissa rajavalvonnasta kuitenkin vastaavat kokonaan tai osittain sotilaallisesti järjestäytyneet poliisit, santarmistot, kansalliskaartit tai rajavartiolaitokset. Mm. Ranskassa yhtenä rajavalvontaviranomaisena on puolustusministeriön alainen santarmisto (Gendarmerie) ja Italiassa niin ikään puolustusministeriön alainen sotilaspoliisi (Carabinieri). Espanjassa toimii sotilaallisesti järjestetty kansalliskaarti Guardia Civil. Näillä viranomaisilla on lukuisia muitakin tehtäviä rajavalvonnan lisäksi. Rajavalvonnasta kokonaisuudessaan vastaa-

¹²² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 863/2007, annettu 11. päivänä heinäkuuta 2007, nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vieraillevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta, 1. artiklan 1. kohta, 4. artiklan kohdat 1-3, 5. artiklan kohdat 1-2, 6. artiklan kohdat 1 ja 3 sekä 7. artiklan 1. kohta (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030:0039:FI:PDF>, 20.1.2008)

¹²³ Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, Helsinki 2005, s. 128-138

va rajavartiolaitos löytyy Suomesta, Virossa, Latviasta, Liettuasta, Puolasta ja Unkarista. Missään unionin jäsenmaassa ei käytetä asevelvollisia rajavalvonnassa.¹²⁴

3.4.4 Miten Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmä kykenee vastaamaan rajaturvallisuuden uhkakuviin?

Tehokkaan ulkorajavalvonnan kautta on mahdollista vastata terrorismin uhkaan suoraan luonnollisestikin vain silloin, kun terroristit saapuvat suorittamaan iskuja Euroopan unionin ulkopuolelta. Vaikka rajaturvallisuusjärjestelmä olisi kuinka tehokas, ei sen avulla juurikaan kyetä puuttumaan Euroopan unionin sisällä syntyvään terrorismiin. Lähes kaikki viimeaikaiset terroriteot Euroopassa ovat olleet islamilaisten ääriliikkeiden järjestämiä tai ne ovat saaneet aatteellisen perustansa tällaisilta liikkeiltä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki terroristit tulisivat Lähi-idästä. Usein tilanne onkin se, että terroristit ovat jonkin Euroopan unionin jäsenmaan kansalaisia tai he ovat asuneet pitkään maassa, mutta heidän juurensa ovat jossain muualla. Mikään heidän aikaisemmassa nuhteettomassa elämässään ei välttämättä ole antanut viitteitä tulevasta. CEPS:n tutkijoiden Thierry Balzacqin ja Sergio Carreran mukaan terrorismin torjunnan ongelmat ovatkin pohjimmiltaan lähtöisin EU:n virheellisestä suhtautumisesta unionin alueella asuviin ulkomaalaisiin ja etnisten vähemmistöjen edustajiin. Sen vuoksi esimerkiksi Lontoon pommi-isku ei olisi kyetty estämään biometrisillä passeilla tai tehokkaammilla rajatarkastuksilla.¹²⁵ Sen sijaan unionin ulkopuolelta tulevaan terrorismin uhkaan rajaturvallisuusjärjestelmä kykenee vastaamaan monin tavoin, vaikka siinäkin on omat haasteensa. Tärkeintä on yhteistyö muiden terrorismintorjuntaan keskittyneiden viranomaisten kanssa. Euroopan unionin ulkorajoilla ulkomaalainen voidaan käännyttää seuraavin perustein: puutteet matkustusasiakirjoissa, ulkomaalainen ei kykene luotettavasti osoittamaan matkansa tarkoitusta tai kykyään tulla taloudellisesti toimeen matkansa aikana, hänet on määrätty maahantulokieltoon jossain Schengen-valtiossa tai hänen voidaan katsoa vaarantavan jonkin jäsenmaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta.¹²⁶ Ongelma on se, että terroristeilla voi usein olla täysin luotettava tarkoitus matkalleen, he ovat hyvin toimeentulevia ja heidän matkustusasiakirjansa saattavat olla täysin aitoja. Henkilön yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheuttama uhka on vaikea todistaa rajatarkastuksen yhteydessä. Näin ollen on ensiarvoisen tärkeää, että rajavalvontaviranomaiset saavat hyvissä ajoin tiedon mahdollisista terroristeista, jotta

¹²⁴ *Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005*, s. 128-138

¹²⁵ Balzacq, Thierry & Carrera, Sergio: *The EU's Fight Against International Terrorism, Security Problems, Insecure Solutions*, CEPS Policy Brief No. 80, heinäkuu 2005, s. 5 (http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1247, 31.8.2007)

¹²⁶ *Euroopan unionin rajanylitysasetus*, 5. artikla

heidän maahan saapumisestaan voidaan ilmoittaa muille viranomaisille, heidät voidaan ottaa kiinni tai heidät voidaan käännättää.

Rajaturvallisuusjärjestelmä on ensisijaisesti kehitetty estämään laitonta maahanmuuttoa. Onhan kaiken rajavalvonnan lähtökohtana se, että rajan ylittävät vain ne, joilla on siihen oikeus. Kun laittomasta maahanmuutosta jätetään määritelmällisesti pois ihmisten salakuljetus ja ihmiskauppa, on syytä muistaa, että laitton maahanmuutto on yksittäisten ihmisten tai ihmisjoukkojen itse suunnittelemaa toimintaa. Täten laittomasta maahanmuutosta on vaikea saada mm. rikostorjunnallisesti ennakkovaroitusta rajaturvallisuusjärjestelmän ensimmäisellä tasalla. Laittoman maahanmuuton kannustimena on usein taloudellinen ahdinko. Tästä johtuen rajatarkastuksessa on suhteellisen helppo huomata mahdolliset puuttuvat rahavarat tai tökerösti tehdyt väärennökset. Tämä taas aiheuttaa sen, että laittomasti maahan pyrkivät siirtyvät kokeilemaan onneaan maasto- tai merirajalle. Siellä avainasemassa ovat neliportaisen rajaturvallisuusjärjestelmän toinen ja kolmas tasa eli yhteistyö naapurivaltion rajavalvontaviranomaisten kanssa ennakkovaroituksen saamiseksi ja tehokas rajojen valvonta. Tehokas valvontakaan ei aina riitä, jos laitton maahanmuutto on liian voimakasta. Euroopan unionin alueella suurimmat ongelmat ovat tällä hetkellä Välimeren ja Itä-Euroopan alueella. Nämä alueet ovat olleet selkeä ongelma Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmässä ja mm. RABIT-ryhmät on kehitetty näitä alueita silmällä pitäen. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua jäsenvaltion ylpeys olla pyytämättä muilta apua.

Vapaa liikkuvuus Euroopan unionin alueella on luonnollisesti helpottanut rikollisten toimintaa unionin sisällä. Rajavalvontaviranomaisten itsenäinen kyky torjua unionin sisällä syntyneitä rikollisuutta on suhteellisen pieni, koska rajatarkastuksia ei saa suorittaa sisärajoilla muuten kuin poikkeustilanteissa. Mahdollisuudet kuitenkin kasvavat, jos rikolliset tulevat unionin ulkopuolelta tai he yrittävät viedä varastettua tavaraa tai rikollisesti hankittua pääomaa unionin rajojen ulkopuolelle. Tässäkin tapauksessa yhteistyö eri poliisiviranomaisten kanssa on tärkeää. Vilkkailta rajanylityspaikoilla on korkea kynnyksensä tehdä järjestelmällisesti perusteellisia rajatarkastuksia ilman ennalta saatua tietoa samalla, kun pitäisi turvata sujuva rajanylitysliikenne. Rajavalvontaviranomaisten kyky torjua kansainvälistä järjestäytyneitä rikollisuutta kohdistuu ennen kaikkea väärennösten ja väärin henkilöllisyyksien paljastamiseen. Suuri ongelma järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa on se, että itäisen ja kaakkoisen Euroopan rajavalvontaviranomaiset ovat edelleen suhteellisen helposti lahjottavissa.

Ihmisten salakuljetus ja ihmiskauppa on yksi osa kansainvälistä järjestäytyneitä rikollisuuksia, joten siihen pätevät pääosin samat huomiot kuin mitä edellä mainittiin järjestäytyneen rikollisuuden osalta. Lisäksi merkittävää on se, missä määrin rajavartijat kykenevät paikallistamaan uhrin ja ns. matkanjärjestäjän rajatarkastuksessa. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön raportin mukaan rajavalvonnan suurimmat ongelmat ihmiskaupan havaitsemisessa ovat kyvyssä erottaa ihmiskauppa tavallisesta laittomasta maahantulosta. Havaitsemista vaikeuttaa se, että uhrin ei monestikaan sovi ihmiskaupan stereotyyppiin. Raportissa todetaan, että monet ihmiskaupan uhrin ylittävät rajan aidoin matkustusasiakirjoin ja he eivät välttämättä ole vielä tiedostaneet omaa asemaansa uhrina.¹²⁷ Tämän vuoksi ihmiskaupan toteen näyttäminen voi olla erityisen vaikeaa. Rajaturvallisuusjärjestelmän ensimmäisellä tasalla ihmiskaupan havaitseminen on suhteellisen hankalaa konsuliedustustoissa. Tämä johtuu siitä, että uhrin eivät useinkaan pääse itse asioimaan konsuliedustustoissa viisumeja haettaessa. Tämän vuoksi tärkeässä roolissa ovat eri liikenteenharjoittajat, eritoten lentoliikenteessä.

¹²⁷ *From Policy to Practice: Combating Trafficking in Human Beings in the OSCE Region*, s. 7 ja 10

4. YHDYSVALTOJEN RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMÄ

4.1 Rajaturvallisuuden uhkakuvat

4.1.1 Terrorismi

Yhdysvalloissa kotimaahan ja kansalaisiin kohdistuva terrorismi on tärkein uhkakuva. Terrorismi oli tärkeä uhka jo 1990-luvulla, jolloin Yhdysvaltoihin kohdistui lukuisia terroritekoja niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Tällaisia iskuja olivat mm. World Trade Centerin pommi-isku vuonna 1993 ja Yhdysvaltojen Tansanian ja Kenian lähetystöihin kohdistuneet pommi-iskut vuonna 1998. Nykyisin käynnissä olevan USA:n johtaman terrorisminvastaisen sodan retoriikka kulminoituu kuitenkin 11.9.2001 terrori-iskuihin, joissa etenkin New Yorkin World Trade Center joutui toistamiseen kohteeksi. Kaksoistornit sortuivat ja useita tuhansia ihmisiä kuoli.

Vuoden 2002 kotimaan turvallisuusstrategiassa tavoitteiksi nimettiin terroritekojen estäminen Yhdysvalloissa, Yhdysvaltojen haavoittuvuuden vähentäminen ja toteutuvien terroritekojen vahinkojen minimoiminen sekä iskuista toipuminen. Strategiassa terroristit nähdään toimijoina, jotka valitsevat huolellisesti kohteensa tarkkailtuaan ensin puolustautumisen ja valmistautumisen heikkouksia.¹²⁸ Syyskuun 11. päivän terrori-iskut johtivat useiden liittovaltion ja paikallisten viranomaisten tehtävien uudelleenmäärittelyyn. Lainvalvontaviranomaiset tutkivat edelleen myös ns. tavanomaisia rikoksia, mutta kotimaan turvallisuusstrategia kehotti kaikkia viranomaisia asettamaan terrorismin ennaltaehkäisyyn ja estämisen tärkeysjärjestyksessä ensimmäiseksi.¹²⁹

Alueelliset konfliktit, hajoavat valtiot ja humanitaariset ongelmat tarjoavat terrorismille hyvän perustan ja turvapaikan terroristeille. Alueelliset konfliktit voivat johtua mm. huonosta hallinnosta, heimokiistoista tai uskonnollisista erimielisyyksistä. Yhdysvaltojen turvallisuusstrategia nimeää meneillään oleviksi alueellisiksi konflikteiksi mm. Sudanin Darfurin, Kolumbian ja Nepalín.¹³⁰ Myös latinalaisen Amerikan alue koetaan Yhdysvalloissa uhkana ja alueena, jossa terroristijärjestöt voivat piileskellä ja hankkia lisää jäseniä. Tämä pelko johtuu alueen

¹²⁸ *National Strategy for Homeland Security 2002*, heinäkuu 2002, s. vii
(http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf, 1.10.2007)

¹²⁹ *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. ix

¹³⁰ *National Security Strategy of the United States of America*, maaliskuu 2006, s. 14-15
(<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, 1.10.2007)

valtioiden historiallisesta perinteestä, johon yleisesti kuuluvat heikohkot ja korruptoituneet hallinto ja poliisivoimat.¹³¹

Suurin uhka Yhdysvalloissa on se, että terroristit saavat käsiinsä joukkotuhoaseita ja käyttävät niitä Yhdysvaltojen maaperällä. Joukkotuhoasein suoritettujen iskujen vaikutukset olisivat huomattavasti suuremmat kuin syyskuun 11. päivän iskujen. Kemiallisilla, biologisilla, radioaktiivisilla tai ydinaseilla suoritettava isku johtaisi suureen määrään kuolonuhreja ja saastumiseen, mikä ylikuormittaisi paikalliset sairaanhoito- ja terveysviranomaiset. Iskusta Yhdysvaltojen taloudelle koituvat tappiot olisivat myös huomattavat.¹³² Todennäköisin terroristien käsiin joutuvista joukkotuhoaseista koitua uhka on radioaktiivinen pommi eli ns. likainen pommi tai kemiallisen taisteluaineen käyttäminen. Näiden suuri todennäköisyys johtuu mm. siitä, että terroristit käyttävät usein merikontteja tavaroiden kuljettamiseen. Sekä likainen pommi että kemiallinen taisteluaine soveltuvat hyvin merikontissa kuljettamiseen.¹³³

Terrorismi on uhka, johon liittyy monia muitakin rikollisia toimia, joko seurannais- tai rinnakkaistoimintana. Tämän vuoksi terrorismintorjunta vaatii kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka kattaa useita lainvalvonnan aloja. Kansalliset ja kansainväliset terroristijärjestöt ovat muodostaneet liittoja keskenään helpottaakseen toimintaansa. Terroristijärjestöt hyödyntävät usein myös eri rikollisjärjestöjä. Terroristit käyttävät jo olemassa olevia laittoman maahanmuuton ja salakuljetuksen reittejä. Rahoittaakseen toimintaansa terroristijärjestöt harjoittavat usein ase- ja huumekauppaa.¹³⁴ Väärennetyt asiakirjat ovat olennaisen tärkeitä terroristien toiminnalle. Yhdysvaltalaisen tutkimuslaitoksen RAND Corporationin tutkija K. Jack Riley onkin sanonut, että väärennetyt asiakirjat ovat terroristien kaupankäynnin valuutaa.¹³⁵

Terroristit voivat päästä Yhdysvaltoihin joko laillisesti, laittomasti rajatarkastuksen läpi väärennetyjen asiakirjojen avulla tai muuta kautta mahdollisesti ihmissalakuljetusta harjoittavien rikollisten avustamana. Näiden lisäksi terroristit voivat yrittää päästä yhdysvaltoihin turvapaikanhakijoiksi tekeytyneinä. Tämä uhka on olemassa etenkin niiden turvapaikanhakijoiden joukossa, jotka tulevat Lähi-idästä, Pohjois-Afrikasta ja Etelä-Aasiasta. Turvapaikanhakijat

¹³¹ Riley, K. Jack: *Border Control*, RAND Corporation 2006, s. 604 (http://www.rand.org/pubs/reprints/2006/RAND_RP1216.pdf, 2.10.2007). Alkuperäinen teksti julkaistu kirjassa *The McGraw-Hill Homeland Security Handbook* vuonna 2006.

¹³² *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. ix

¹³³ *Protecting America, U.S. Customs and Border Protection 2005–2010 Strategic Plan*, s. 9 (http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/toolbox/about/mission/strategic_plan_05_11.ctt/strategic_plan_05_11.pdf, 1.10.2007)

¹³⁴ *Protecting America, U.S. Customs and Border Protection 2005–2010 Strategic Plan*, s. 10

herättävät kahdenlaisia mielipiteitä: toisten mielestä nykyinen laki Yhdysvalloissa ei anna tarpeeksi suojaa turvapaikanhakijoille ja toisten mielestä on entistä vaikeampaa erottaa toisistaan vainottu ja vainoaja.¹³⁶

Syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen rajavalvontaan kohdistui erityishuomiota sen vuoksi, että iskujen tekijät olivat ulkomaalaisia, jotka olivat saapuneet maahan ”laillisesti” eli he olivat läpäisseet rajatarkastuksen, vaikka ulkomaalaislaki olisi mahdollistanut heidän käännättämisensä. Myöhemmin on selvinnyt, että kyseiset terroristit käyttivät myös väärennettyjä matkustusasiakirjoja.¹³⁷

Kulttuuriset, lainsäädännölliset ja poliittiset erot Yhdysvaltojen ja Kanadan sekä Yhdysvaltojen ja Meksikon välillä helpottavat terroristien toimintaa näiden valtioiden alueella ja terroristien pääsyä Yhdysvaltoihin näiden valtioiden kautta. Kanadassa on ainakin 50 ääri-islamilaista terroristijärjestöä, jotka käyttävät maassa olevan muslimiväestön infrastruktuuria suunnitellakseen ja toteuttaakseen iskuja Yhdysvaltoja vastaan.¹³⁸ Yhdysvaltojen Kanadan vastainen pohjoinen raja on yli kaksi kertaa niin pitkä kuin eteläinen Meksikon vastainen raja. Kanadasta ei kuitenkaan kohdistu Yhdysvaltoihin läheskään yhtä laajaa laitonta maahanmuuttoa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei se olisi altis terroristien soluttautumisyriyksille.¹³⁹ Varmasti yksi parhaiten tunnetuista yrittäjistä on Ahmed Ressam, joka jäi kiinni rajanylityspaikalla Kanadan vastaisella rajalla joulukuussa 1999. Ressam oli matkalla Los Angelesiin, jossa hänellä oli aikomuksenaan räjäyttää useita pommeja samanaikaisesti kaupungin kansainvälisellä lentokentällä uudenvuodenaattona.¹⁴⁰

¹³⁵ Riley, K. Jack: *Border Security and the Terrorist Threat*, RAND Corporation elokuu 2006, s. 3 (http://www.rand.org/pubs/testimonies/2006/RAND_CT266.pdf, 2.10.2007)

¹³⁶ Lake, Jennifer E.: *Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues*, CRS Report for Congress RL32705, 17. joulukuuta 2004, s. 10 (<http://www.fas.org/sqp/crs/RL32705.pdf>, 2.10.2007)

¹³⁷ Seghetti, Lisa M.: *Border and Transportation Security: Selected Programs and Policies*, CRS Report for Congress RL32840, 29. maaliskuuta 2005, s. 5 (<http://www.fas.org/sqp/crs/homesec/RL32840.pdf>, 2.10.2007)

¹³⁸ *Securing America's Borders at Ports of Entry*, Office of Field Operations Strategic Plan FY 2007–2011, U.S. Customs and Border Protection, s. 14-15 (http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/port_activities/securing_ports/entry_points.ctt/entry_points.pdf, 1.10.2007)

¹³⁹ Nuñez-Neto, Blas: *Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol*, CRS Report for Congress RL32562, 10. toukokuuta 2005, tiivistelmä (<http://www.fas.org/sqp/crs/homesec/RL32562.pdf>, 2.10.2007)

¹⁴⁰ Riley: *Border Security and the Terrorist Threat*, s. 2

Mainitusta kahdesta valtiosta Meksiko on huomattavasti uhanalaisempi suunta. Meksikosta siirtyy Yhdysvaltoihin suhteellisen helposti paljon laittomia siirtolaisia ja tällä alueella huumausaineiden sekä ihmisten salakuljetus on monien rikollisjärjestöjen tuottavinta liiketoimintaa. Nämä seikat huomioiden terrorismin, etenkin biologisen terrorismin, uhka on suuri ja vaatii lainvalvontaviranomaisten suurta huomiota osakseen.¹⁴¹

Nykyään terrorismin uhka kohdistuu Yhdysvaltoihin myös tietoverkoissa. Tuhotyö tietoverkoissa voi haitata mm. sähkönjakelua. Välillisesti tietoverkkoterrorismi voi aiheuttaa myös ihmishuhreja, esimerkiksi silloin, jos ulkopuolinen taho saa lennonohjausjärjestelmän hallintaansa. Terroristijärjestöt käyttävät internetiä iskujen suunnitteluun, varainkeruuseen, sanomansa levittämiseen ja yhteydenpitoon.¹⁴²

4.1.2 Huumeet

Huumausaineiden salakuljetus ja myynti on rikollisille erittäin tuottavaa liiketoimintaa. Se ei välttämättä ole kaikkien läntisen pallonpuoliskon rikollisjärjestöjen tärkein toimintamuoto, mutta siitä saatavilla tuloilla voidaan rahoittaa muita toimia. Varsinkin terroristijärjestöt harjoittavat usein myös huumekauppaa, koska heidän täytyy saada jostain rahaa, jolla maksaa mm. aseista ja väärennetyistä asiakirjoista.

Yhdysvalloissa, kuten varmasti kaikkialla muuallakin, huumekauppa ja huumeiden käyttö lisää väkivaltaa ja rikollisuutta kansakunnan sisällä. Tämä johtuu siitä, että huumausaineriippuvaiset ovat useimmiten ihan tavallisia kansalaisia, joilla on normaali toimeentulo ja jotka siksi joutuvat usein turvautumaan myös rikollisiin toimiin hankkiessaan rahaa huumeiden ostoon. Rahanpesu kuuluu oleellisena osana huumekauppiaiden toimintaan. Huumekauppa luo itseään ruokkivan kehän, koska huumekaupasta saatavat tuotot vain lisäävät huumekauppaa, niin Yhdysvaltojen sisällä kuin sen rajojenkin yli.¹⁴³ Huumausainekauppa aiheuttaa myös suurta haittaa Yhdysvaltojen taloudelle. Vuonna 2004 tehdyn arvion mukaan huumausainekauppaa harjoittavat kansainväliset rikollisjärjestöt vievät Yhdysvaltojen taloudelta vuosittain 20 - 30 miljardia dollaria. Tämä luonnollisestikin heikentää Yhdysvaltojen taloutta ja samalla

¹⁴¹ *U.S. – Mexico Border Security and the Evolving Security Relationship*, A Report of the U.S.-Mexico Binational Council, CSIS (Center for Strategic and International Studies), huhtikuu 2004, s. 18 (http://www.csis.org/media/csis/pubs/0404_bordersecurity.pdf, 2.10.2007)

¹⁴² *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. 9

¹⁴³ *Securing America's Borders at Ports of Entry*, s. 16

ulkomaille viety huumeraha luo epävakautta kohdemaissa, koska sitä voidaan käyttää virkamiesten lahjontaan ja terroristien toiminnan rahoittamiseen.¹⁴⁴

Rajoilla takavarikoiduista huumeista suurin osa on marijuanaa. Toiseksi eniten salakuljetetaan kokaiinia ja kolmanneksi eniten heroiniä. Marijuanan salakuljetusta on todettu sekä Meksikon että Kanadan vastaisella rajalla. Kanadan vastaisella rajalla takavarikoitu marijuana on kuitenkin ollut huomattavasti voimakkaampaa kuin muualla. Kaikista huumausaineista kuitenkin peräti 65 % saapuu maahan Meksikon vastaisen rajan kautta, satamat ja kansainväliset lentokentät mukaan lukien. Normaaliin Yhdysvalloissa myytävien reseptilääkkeiden hinnat ovat nousseet. Tämä on johtanut siihen, että perinteisten huumausaineiden lisäksi näitä lääkkeitä on alettu salakuljettaa maahan sekä Meksikon että Kanadan kautta.¹⁴⁵

Yhdysvaltojen rajojen tuntumassa toimivia meksikolaisia huumekartelleja pidetään kaikkein vaarallisimpina huumerikollisina. Näillä kartelleilla on käytössään sotilaskäyttöön suunniteltuja aseita, tiedusteluvälineitä ja muuta teknologiaa. Kartelleilla on usein johdossaan omat puolisotilaalliset joukot. Yhdysvalloissa toimivia katu- ja vankilajengejä kartellit käyttävät huumeiden jakelussa.¹⁴⁶ Huumerikolliset käyttävät Yhdysvaltoja halkovia suuria maantieverkostoja huumeiden jakelussa. Texasin lounaiskulmassa sijaitseva El Pason kaupunki on yksi suurimmista rajanylityspaikoista, joissa huumeiden salakuljetus on hyvin vilkasta. Huumekartelleilla on El Pasossa varastoja, joissa maahantuotuja huumeita säilytetään ennen kuin ne kuljetetaan lopulliseen määränpäähänsä. El Pasosta kartellit myös värvää paikallisia kuljettamaan huumeita muualle Yhdysvaltoihin.¹⁴⁷

Kolumbialaiset huumekartellit hallitsevat Yhdysvaltojen kokaiini- ja heroini-markkinoita. Heidän vaikutusvaltansa on kuitenkin jonkin verran vähentynyt samalla, kun meksikolaiset kartellit ovat kasvattaneet vaikutusvaltaansa. Aasialaiset rikollisjärjestöt eivät ole niin hyvin järjestäytyneitä kuin kolumbialaiset ja meksikolaiset. Aasialaisista erityisesti vietnamilaiset, kiinalaiset ja korealaiset huumerikolliset ovat ulottaneet vaikutusvaltaansa kaikkialle Yhdysvaltoihin. Erityisesti heidän vaikutusvaltansa ulottuu kuitenkin sellaisiin suurkaupunkeihin, joissa on suuri aasialaisväestö. Tällaisia kaupunkeja ovat mm. New York City, Los Angeles,

¹⁴⁴ *Securing Our Homeland, U.S. Department of Homeland Security Strategic Plan 2004*, s. 22 (http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/DHS_StratPlan_FINAL_spread.pdf, 1.10.2007)

¹⁴⁵ Nuñez-Neto: *Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol*, s. 26-27

¹⁴⁶ *A Line in the Sand: Confronting the Threat at the Southwest Border*, The House Committee on Homeland Security, s. 4 (<http://www.house.gov/mccaul/pdf/Investigations-Border-Report.pdf>, 2.10.2007)

¹⁴⁷ *A Line in the Sand: Confronting the Threat at the Southwest Border*, s. 9-10

San Diego, Dallas ja Houston.¹⁴⁸ Etelä-Aasiassa ja etenkin Afganistanissa tuotetaan suurin osa maailman heroiinista, mutta Yhdysvaltoihin siitä tulee vain pieni osa. Suurin osa tuon alueen heroiinista menee Aasian ja Euroopan markkinoille.¹⁴⁹

4.1.3 Tavanomaisten ja joukkotuhoaseiden leviäminen

Joukkotuhoaseiden leviäminen on Yhdysvaltojen kansallisen turvallisuusstrategian mukaan suurin yksittäinen uhka maan kansalliselle turvallisuudelle. Vaikka terrorismi onkin vielä suurempi uhka, se on eräänlainen yläkäsite, jonka alle kuuluu monia muita uhkia. Myös kansallisessa turvallisuusstrategiassa joukkotuhoaseiden leviämisen uhkalla tarkoitettaneen suurimmaksi osaksi sitä, että terroristit saisivat näitä aseita haltuunsa.

Suurin uhka tulee luonnollisesti ydinaseista. Niiden tuhovoima ja jälkivaikutukset ovat suuremmat kuin missään muussa aseessa. Tuskin millään terroristijärjestöllä on valmiuksia valmistaa ydinpommia. Yhdysvalloissa kuitenkin pelätään, että jotkut terrorismia tukevat valtiot ovat siihen kykeneviä ja ydinaseita joutuisi sitä kautta terroristien käsiin. Tällainen uhka on olemassa heidän mielestään etenkin Iranin ja Pohjois-Korean taholta.

Biologisten ja kemiallisen aseiden tuho vaikutukset eivät välttämättä ole yhtä laajoja ja kauaskantoisia kuin ydinaseiden, vaikka esimerkiksi biologiset aseet voisivat oikein käytettynä välittömästi tai välillisesti tartuttaa kokonaisen kansakunnan ja levitä jopa maailmanlaajuisesti. Näiden aseiden uhka ei muodostukaan niiden tuhovoimasta vaan niiden valmistuksen ja käytön suhteellisesta helppoudesta. Näiden aseiden valmistukseen tarvittavien aineiden ja välineiden hankkiminen ei ole lainkaan niin hankalaa kuin ydinaseissa, joissa eri osien valmistaminen ja ydinreaktion aikaansaaminen vaatii erittäin korkeaa teknologiaa.¹⁵⁰ Kemiallisten aseiden valmistusta helpottaa vielä sekin, että monet kemiallisten aseiden osista ovat ns. kaksikäyttömateriaaleja tai -aineita, joilla yksinään on täysin laillinen käyttötarkoitus.¹⁵¹ Tämä vaikeuttaa huomattavasti esimerkiksi rajavalvontaviranomaisten työtä, jotka pyrkivät estämään joukkotuhoaseiden tai niiden osien kuljettamisen Yhdysvaltoihin.

¹⁴⁸ *National Drug Threat Assessment 2007*, National Drug Intelligence Center, U.S. Department of Justice, s. 27-28 (<http://www.usdoj.gov/dea/concern/18862/2007.pdf>, 8.10.2007)

¹⁴⁹ *National Drug Threat Assessment 2007*, s. 15

¹⁵⁰ *National Security Strategy of the United States of America*, s. 21-22

¹⁵¹ *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. 9

Todennäköisimmin joukkotuhoukseita yritettäisiin kuljettaa Yhdysvaltoihin merikonteissa, mutta on myös mahdollista, että niitä yritettäisiin tuoda maahan Meksikon kautta. Meksikon vastaisella rajalla toimivat rikollisjärjestöt, jotka salakuljettavat ihmisiä ja huumeita Yhdysvaltoihin, ovat luoneet kehittyneen ja monipuolisen salakuljetusverkoston. Samoja verkostoja ja reittejä käyttäen voitaisiin kuljettaa myös terroristeja ja heidän aseitaan. Samalla on kuitenkin muistettava se, että joukkotuhoukseiden kuljettaminen rajan yli vaatii resursseja, joita useimmilla alueella toimivilla rikollisjärjestöillä ei ole.¹⁵²

Tavanomaisten aseiden ja räjähteiden kuten olalta ammuttavien iltatorjuntaohjusten ja tienvarsipommien salakuljettamisen uhka on myös olemassa. Jotkut näistä aseista voivat olla niin pieniä, että niitä voidaan yrittää salakuljettaa lentokoneessa tai postilähetyksessä. Näidenkin aseiden todennäköisin salakuljetustapa on kuitenkin merikontit, joissa kulkee 90 % kaikesta maapallolla kuljetettavasta rahdista.¹⁵³

4.1.4 Laiton maahanmuutto ja ihmisten salakuljetus

Vuonna 2006 Yhdysvalloissa arvioitiin asuvan noin 11,6 miljoonaa laitonta maahanmuuttajaa. Heistä noin 8,4 miljoonaa oli saapunut yhdysvaltoihin Pohjois-Amerikan alueelta eli Kanadasta, Meksikosta, Karibialta ja Keski-Amerikasta. Toiseksi eniten laittomia maahanmuuttajia oli saapunut Aasiasta (1,4 miljoonaa) ja kolmanneksi eniten Etelä-Amerikasta (970 000). Selvästi suurin osa laittomista maahanmuuttajista saapuu Yhdysvaltoihin Meksikosta. Vuoden 2006 tammikuussa heitä arveltiin olevan 6,6 miljoonaa. Toiseksi eniten oli El Salvadorin kansalaisia (510 000) ja kolmanneksi eniten Guatemalan kansalaisia (430 000). Meksikosta tulee suurin osa laittomista maahanmuuttajista, mutta suurin kasvu muuttoliikkeessä on tapahtunut muualla. Vuosien 2000 - 2006 välisenä aikana Yhdysvaltoihin suuntautunut laitton maahanmuutto on kasvanut eniten Intiassa (125 %) ja Brasiliassa (110 %). Yhdysvaltojen osavaltioista Kaliforniassa asui eniten laittomia siirtolaisia (2,8 miljoonaa), toiseksi eniten Texasissa (1,6 miljoonaa) ja kolmanneksi eniten Floridassa (melkein miljoona).¹⁵⁴

¹⁵² U.S. – Mexico Border Security and the Evolving Security Relationship, s. 4

¹⁵³ Securing America's Borders at Ports of Entry, s. 15

¹⁵⁴ Hoefer, Michael; Rytina, Nancy & Campbell, Christopher: *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2006*, Office of Immigration Statistics, U.S. Department of Homeland Security, elokuu 2007, s. 4
(http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ill_pe_2006.pdf, 1.10.2007)

Laiton maahanmuutto aiheuttaa vakavia turvallisuusriskejä monin eri tavoin. Ensiksi, se heikentää rajavalvontaa, koska voimavarat joudutaan hajauttamaan laajalle alueelle. Toiseksi, se luo Yhdysvaltoihin ns. varjotalouden, jossa salakuljetus kukoistaa ja terroristit voivat piileskellä. Kolmanneksi, laittoman maahanmuuton runsaus osoittaa terroristeille, kuinka helppoa Yhdysvaltoihin on päästä laittomasti.¹⁵⁵

Rajoilla kiinniotetuista laittomista maahanmuuttajista peräti 97 % otetaan kiinni Yhdysvaltojen Meksikon vastaisella rajalla. Tämän vuoksi suurin osa Yhdysvaltojen rajavalvontahenkilöstöstä ja muista resursseista on sijoitettu tuolle alueelle. Laittoman maahanmuuton vähäisyyden vuoksi Kanadan vastainen raja jää vähemmälle huomiolle, minkä vuoksi siellä avautuu mahdollisuus salakuljetuksen yleistymiselle ja terroristien soluttautumiselle. Vähäisen henkilöstön lisäksi pohjoisen rajan valvontaa vaikeuttavat rajan pituus (lähes 9000 kilometriä) ja maaston monimuotoisuus.¹⁵⁶

Yhdysvaltojen rajavalvontaviranomaisten voimakas puuttuminen laittomaan maahanmuuttoon on ajanut siirtolaiset suurista asutuskeskuksista ja rajanylityspaikoista autioon ja karuun erämaahan. Tämä on synnyttänyt uusia ja kasvattanut jo olemassa olevia ihmissalakuljetusverkostoja, jotka avustavat laittomia maahanmuuttajia pääsemään Yhdysvaltoihin ja sen sisäosiin.¹⁵⁷

Ihmissalakuljettajat tekevät yhteistyötä rajaseutua hallitsevien huumekartellien kanssa käyttäen näiden luomia salakuljetusreittejä. On myös havaittu, että huumekartellit ovat laajentaneet liiketoimintaansa tuottavan ihmissalakuljetuksen piiriin. Salakuljettajat joutuvat maksamaan verkostojen käytöstä palkkion. Normaalin meksikolaisen siirtolaisen kuljettaminen maksaa 1200 - 2500 dollaria. Muiden maiden kansalaisten kuljettamisesta peritään huomattavasti suurempia summia, jotka voivat vaihdella 45 000 dollarista 60 000 dollariin per henkilö. Ihmissalakuljetus on siis hyvin tuottavaa liiketoimintaa, joka tuo rikollisille miljardeja dollareita.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Riley: *Border Security and the Terrorist Threat*, s. 10-11

¹⁵⁶ Nuñez-Neto: *Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol*, s. 2

¹⁵⁷ Nuñez-Neto: *Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol*, s. 25

¹⁵⁸ *A Line in the Sand: Confronting the Threat at the Southwest Border*, s. 4 ja 14

4.1.5 Tarttuvat taudit ja tuholaiseläimet

Syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen Yhdysvalloissa lukuisia ihmisiä kuoli pernaruton aiheuttamaan keuhkokuumeeseen. Uhrin olivat saaneet tartunnan postin toimittamista kirjeistä, joissa oli ollut pernaruttobakteereja sisältävää jauhoa. Paniikkia lisäsi se, että jotkut ihmiset alkoivat vitsailla asialla ja lähettelivät perunajauhoa sisältäviä kirjekuoria. Tapahtumien jälkeen Yhdysvalloissa alettiin kiinnittää enemmän huomiota siihen, millaista tuhoa taudit ja tuholaiset voisivat tehdä Yhdysvaltojen maataloudelle ja luonnonvaroille.¹⁵⁹

Viimeaikaiset epidemiat kuten lintuinfluenssa Aasiassa ja hullun lehmän tauti Euroopassa ovat lisänneet huomattavasti Yhdysvaltoihin kohdistuvaa uhkaa. Samalla on kasvanut Yhdysvaltojen rajavalvontaviranomaisten vastuu tällaisten uhkien torjunnassa. Tautien ja maatalousterrorismin uhkaa pidetään seuraavan viiden vuoden aikana merkittävänä. Uuden tuholaiseläimen tai taudin tuominen Yhdysvaltoihin vaarantaisi kansakunnan maatalouselinkeinon uhaten samalla ihmisten terveyttä, Yhdysvaltojen taloutta ja osittain jopa maailmanlaajuisia ruoan tuotantoa.¹⁶⁰

Suurin osa rajoja ylittävästä tavaraliikenteestä kulkee konteilla. Taudit ja tuholaiseläimet voivat kuitenkin levitä muullakin tavoin. Lento- ja lauttaliikenne Yhdysvaltoihin on vilkasta ja niissä käsitellään paljon ruokatarvikkeita ja roskia. On mahdollista, että taudit kulkeutuvat myös näiden mukana.¹⁶¹

4.2 Päätöksenteko ja lainsäädäntö rajaturvallisuusasioissa

4.2.1 Yhdysvaltojen liittovaltion hallinnon rakenne

Yhdysvalloissa hallinto jakautuu neljälle tasolle: liittovaltio (*federal*), osavaltio (*state*), paikallinen (*local*) ja alkuperäiskansat (*tribal*).¹⁶² Tässä tutkimuksessa keskitytään ainoastaan liittovaltion hallinnon rakenteeseen.

¹⁵⁹ Wasem, Ruth Ellen: *Border Security: Inspections Practices, Policies, and Issues*, CRS Report for Congress RL32399, 26. toukokuuta 2004, s. 22 (<http://www.fas.org/sgp/crs/RL32399.pdf>, 2.10.2007)

¹⁶⁰ *Securing America's Borders at Ports of Entry*, s. 16

¹⁶¹ Wasem: *Border Security: Inspections Practices, Policies, and Issues*, s. 24

¹⁶² Yhdysvaltojen hallinnon portaali (www.usa.gov, 15.10.2007)

Yhdysvalloissa lainsäädäntöoikeutta käyttää kongressi, joka on kaksikamarinen. Kongressiin kuuluvat senaatti ja edustajainhuone. Senaattiin kuuluu kaksi senaattoria jokaisesta 50 osavaltiosta eli yhteensä 100 senaattoria. Heidät valitaan kansanäänestyksellä kuuden vuoden kaudelle, mutta kokoonpanoa kierrätetään siten, että joka toinen vuosi valitaan kolmasosa senaatista. Edustajainhuoneessa on 435 edustajaa, jotka valitaan suoralla kansanäänestyksellä kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Yhdysvalloissa on kaksi valtapuoluetta: republikaanit ja demokraatit. Viimeisimpien vuonna 2006 pidettyjen kongressivaalien jälkeen senaatin paikkajako meni tasan 49 - 49 näiden kahden kesken jättäen kaksi paikkaa sitoutumattomille. Edustajainhuoneessa demokraatit saavuttivat sitä vastoin enemmistön paikoin 233 - 202.¹⁶³

Aivan kuten Euroopan unionin hallinnossakin, lukuisat valiokunnat ja komiteat valmistelevat kongressin työtä. Esimerkiksi senaatin töitä valmistelee 20 komiteaa, 68 alakomiteaa ja 4 yhteiskomiteaa. Pysyvät komiteat käsittelevät yleensä lainsäädännöllisiä asioita. Alakomiteat käsittelevät pysyvien komiteoiden työhön liittyviä erityisalojen kysymyksiä. Valiokunnat ja yhteiskomiteat yleensä valvovat muiden komiteoiden työtä ja vastaavat taloudenhoidosta.¹⁶⁴ Rajaturvallisuuden ollessa oleellinen osa kotimaan turvallisuutta, tärkeimmät komiteat rajaturvallisuuden kannalta ovat senaatin alainen kotimaan turvallisuuden ja hallinnollisten asioiden komitea (*Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*)¹⁶⁵ ja edustajainhuoneen alainen kotimaan turvallisuuden komitea (*Committee on Homeland Security*).¹⁶⁶

Yhdysvalloissa useimmat lait saavat alkunsa joko senaattorin tai edustajainhuoneen jäsenen tekemän lakialoitteen pohjalta. Lakiehdotus saa lainvoiman vasta, kun kongressin molemmat kamarit ovat hyväksyneet sen muodon ja presidentti on hyväksynyt sen allekirjoituksellaan. Presidentti voi esittää vastalauseensa lakiehdotukseen, joka saa kuitenkin lainvoiman, jos presidentti ei palauta vastalauseillaan varustettua lakiehdotusta 10 päivän kuluessa siihen kamariin, josta se on tullut. Lainvoiman ehdotus saa myös silloin, jos kongressi mitätöi presidentin

¹⁶³ United States, The World Fact Book, Central Intelligence Agency (CIA) (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>, 15.10.2007)

¹⁶⁴ About the Senate Committee System, United States Senate (http://www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm, 15.10.2007)

¹⁶⁵ Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (<http://hsgac.senate.gov/>, 15.10.2007)

¹⁶⁶ Committee on Homeland Security, United States House of Representatives (<http://homeland.house.gov/>, 15.10.2007)

veto-oikeuden perusteella tekemän kielteisen päätöksen kahden kolmasosan äänten enemmistöllä molemmissa kamareissa.¹⁶⁷

Toimeenpanovaltaa Yhdysvalloissa käyttää presidentti alaistensa tukemana. Hänellä on alaisinaan mm. varapresidentti ja hallitus. Presidentti on sekä valtionpää että hallituksen johtaja. Presidentti nimittää hallituksen senaatin hyväksynnän jälkeen. Yhdysvalloissa presidentin virkakausi on nelivuotinen.¹⁶⁸ Hallitus eli kabinetti muodostuu varapresidentistä, 15 ministereistä sekä mm. Valkoisen talon esikuntapäälliköstä.¹⁶⁹ Valkoisessa talossa presidenttiä avustavat lukuisat neuvostot ja ryhmät, joita ovat mm. kansallinen talousneuvosto ja kansallinen turvallisuusneuvosto.¹⁷⁰

4.2.2 WHTI – Laki matkustamisesta läntisellä pallonpuoliskolla

Syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen Yhdysvalloissa perustettiin erillinen komissio selvittämään olosuhteita, joissa iskut suoritettiin. Tarkastelun alla olivat mm. toimenpiteet, joilla iskuihin oli mahdollisesti varauduttu, ja toimenpiteet, joita suoritettiin välittömästi iskujen jälkeen. Komissio esitti myös tulevaisuudessa toteutettaviksi monia toimenpiteitä, joilla kyettäisiin estämään uudet hyökkäykset. Kongressi laati uuden lain komission laatimien suositusten perusteella. Laki tiedustelun uudistamisesta ja terrorismin torjunnasta tuli voimaan vuonna 2004.¹⁷¹

Western Hemisphere Travel Initiative eli WHTI perustuu edellä mainitun lain 7209. pykälään, joka käsittelee matkustusasiakirjoja. Ennen lain voimaantuloa käytössä olevien menetelmien vuoksi oli mahdollista, että ihmisiä saapui Yhdysvaltoihin ilman, että heidän tarvitsi näyttää minkäänlaisia henkilöllisyyspapereita. Laki kehotti kotimaan turvallisuuden ministeriä ja ulkoministeriä laatimaan yhteistoiminnassa lain, joka vaatisi matkustajia esittämään riittäväksi henkilöllisyys- ja kansallisuustodistukseksi katsotun asiakirjan, esimerkiksi passin.¹⁷²

¹⁶⁷ Johnson, Charles W.: *How Our Laws Are Made*, U.S. House of Representatives, Washington 2003, s. 6 (<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, 15.10.2007)

¹⁶⁸ United States, *The World Fact Book*, Central Intelligence Agency (CIA)

¹⁶⁹ President Bush's Cabinet, The White House (<http://www.whitehouse.gov/government/cabinet.html>, 15.10.2007)

¹⁷⁰ Executive Office of the President, The U.S. Government (<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive/EOP.shtml>, 15.10.2007)

¹⁷¹ Western Hemisphere Travel Initiative: The Basics, Department of Homeland Security (<http://www.dhs.gov/xtrlsec/crossingborders/whitbasics.shtml>, 2.11.2007)

¹⁷² *Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act of 2004*, Public Law 108-458 – Dec. 17, 2004, Title VII – Implementation of 9/11 Commission Recommendations, Subtitle B - Terrorist Travel and Effective Screening, Sec. 7209. Travel Documents (http://www.nctc.gov/docs/pl108_458.pdf, 28.10.2007)

WHTI säätelee läntisen pallonpuoliskon maiden kansalaisten matkustamista Yhdysvaltojen rajojen yli. WHTI:n voimaantulo on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa uudet säännökset toimeenpantiin lentoliikenteessä 23. tammikuuta 2007 alkaen. Toisessa vaiheessa 31. tammikuuta 2008 alkaen toimeenpano aloitettiin myös maa- ja merirajaliikennettä. Ennen lain voimaantuloa monilla Yhdysvaltojen rajanylityspaikoilla on ollut käytössä ns. suullinen tarkastus, jossa itseään yhdysvaltalaiseksi väittävän matkustajan kansallisuus on voitu todeta pelkästään puhuttamalla häntä. Uusien säännöksiin mukaan myös Yhdysvaltojen kansalaisten täytyy esittää passi saapuessaan maahan Kanadasta, Meksikosta, Bermudalta, Etelä- ja Keski-Amerikasta sekä Karibian alueelta. Lain nimessä esiintyvällä läntisellä pallonpuoliskolla viitataan juuri näihin edellä mainittuihin alueisiin. Yhdysvaltojen kansalaisten ei kuitenkaan tarvitse esittää passia matkustaessaan Yhdysvaltojen ja sen erillisalueiden eli Amerikan Samoan, Guamin, Pohjois-Mariaanien, Puerto Ricon ja Yhdysvaltojen Neitsytsaarten välillä, koska niiden katsotaan olevan Yhdysvaltojen aluetta eikä matkustaja silloin poistu maasta. Passin esittämisvelvollisuus koskee WHTI:n myötä nykyään myös edellä mainitulta läntisen pallonpuoliskon alueelta Yhdysvaltoihin saapuvia Kanadan, Meksikon ja Bermudan kansalaisia.¹⁷³

WHTI ei kuitenkaan ole ehdoton voimassa olevan passin esittämisen suhteen. Meksikolaisilla käytössä ollut rajanylityskortti (*BCC, Border Crossing Card*) käy edelleen matkustusasiakirjasta passin ja viisumin sijasta maaliikenteen rajanylityspaikoilla, mutta korvaavuus on rajattu koskemaan ainoastaan rajan läheisiä alueita. Rannikkovartiosto voi myöntää meritse kauppaa käyville yhdysvaltalaisille ns. merimieskortin (*MMD, Merchant Mariner Document*), joka oikeuttaa rajanylitykseen. Yhdysvaltojen sotavoimien sotilaat on myös vapautettu passivelvollisuudesta silloin, kun he matkustavat palvelustehtävässään. Heidän perheenjäsenensä ovat kuitenkin velvoitettuja esittämään passin matkustaessaan heidän kanssaan.¹⁷⁴

WHTI:ssa on kyse rajaturvallisuuden parantamisesta. Yhdysvaltojen tarkoituksena on WHTI:n myötä parantaa rajavalvontaviranomaisten mahdollisuuksia paljastaa terroristeja ja salakuljettajia. On selvää, että tehtävässä onnistumisen todennäköisyys paranee huomattavasti. Mutta WHTI ei ole saanut pelkästään positiivista palautetta osakseen. Kongressissa, Kanadan hallituksessa, rajaseudun väestön ja etenkin matkailuyrittäjien keskuudessa on keskusteltu laajemmista vaikutuksista, joita WHTI:lla voi olla esimerkiksi matkailuun. WHTI:n toimeen-

¹⁷³ Western Hemisphere Travel Initiative: The Basics, Department of Homeland Security

¹⁷⁴ Western Hemisphere Travel Initiative: The Basics, Department of Homeland Security

pano aiheuttaa lisäksi kustannuksia tietojärjestelmien ja tekniikan uusimisen vuoksi.¹⁷⁵ WHTI on saanut Kanadassa paljon enemmän huomiota kuin Meksikossa. Tämä johtuu siitä, että kanadalaisten matkustaminen Yhdysvaltojen rajan yli on aikaisemmin ollut suhteellisen helppoa ja nyt sen katsotaan vaikeutuvan. Meksikossa asia on jäänyt vähälle huomiolle, koska rajan ylittäminen meksikolaisten osalta ei juuri muutu uusien säännösten myötä, koska esimerkiksi viisumivelvollisuus säilyy ennallaan. Meksikossa WHTI huomioidaan lähinnä raja-seuduilla, koska siellä pelätään uusien säännösten vähentävän yhdysvaltalaisten vapaa-ajan matkailua ja liikematkoja.¹⁷⁶

4.2.3 Viisumivapausjärjestelmä (*Visa Waiver Program*)

Viisumivapausjärjestelmä mahdollistaa joidenkin valtioiden kansalaisten matkustamisen Yhdysvaltoihin ilman, että heidän tarvitsee hankkia viisumia. Järjestelmä luotiin jo vuonna 1986 tarkoituksena helpottaa matkustamista sekä tukea siihen liittyvää liiketoimintaa. Tarkoituksena oli myös vähentää Yhdysvaltojen konsulaattien työtaakkaa ja mahdollistaa henkilöstövoimavarojen kohdentaminen tärkeimmille alueille. Järjestelmän piiriin kuuluu tällä hetkellä 27 maata.¹⁷⁷

Näiden maiden kansalaisistakaan kaikki eivät voi matkustaa ilman viisumia. Viisumivapautteen liittyy joitain ehtoja. Sopimusten piiriin kuuluvien maiden kansalaisten täytyy ilman viisumia matkustaessaan olla joko loma- tai liikematkalla, heidän oleskelunsa Yhdysvalloissa saa kestää enintään 90 päivää ja jokaisen on esitettävä koneluettava passi. 26. lokakuuta 2006 ja sen jälkeen myönnettyjen ja uusittujen passien on oltava ns. biometrisiä passeja, joissa on tietokonesiru, joka sisältää tietoja passin haltijasta. Matkustajan tulee täyttää kaikki viisumi-vaatimukset, hänen on kyettävä osoittamaan matkansa tarkoitus sekä kesto ja kyettävä pitämään taloudellisesti huoli itsestään matkan aikana. Vaihtoehtoisesti meritse tai lentäen saapuessaan matkustajan on esitettävä paluulippu johonkin Yhdysvaltojen ulkopuolelle.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Abelson, Donald E. & Wood, Duncan: *People, Security and Borders: The Impact of the WHTI on North America*, NNASC (The Network on North American Studies in Canada), 2007, s. 7 ([http://www.wilsoncenter.org/events/docs/People,Security&Borders\(English\).pdf](http://www.wilsoncenter.org/events/docs/People,Security&Borders(English).pdf), 2.10.2007)

¹⁷⁶ Abelson & Wood: *People, Security and Borders: The Impact of the WHTI on North America*, s. 20

¹⁷⁷ Visa Waiver Program (VWP), U.S. Department of State (http://travel.state.gov/visa/temp/without/without_1990.html, 3.11.2007)

¹⁷⁸ Visa Waiver Program (VWP), U.S. Department of State

4.3 Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmä – vastaus uhkakuviiin

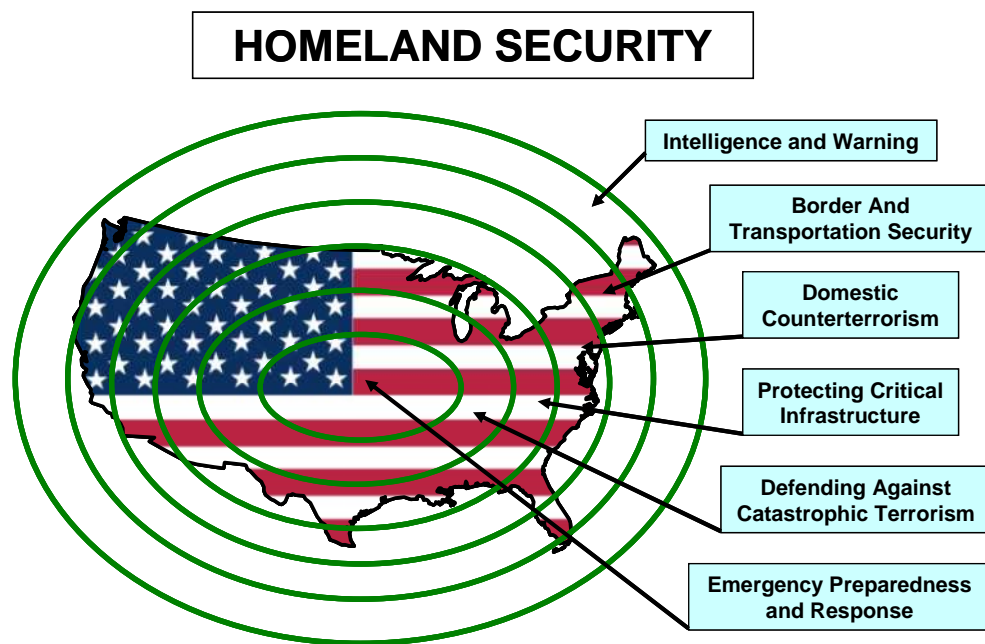
4.3.1 *Homeland security*

Vuoden 2002 kotimaan turvallisuusstrategia määrittelee kotimaan turvallisuuden seuraavasti: kotimaan turvallisuus on koko kansakunnan yhteinen aikaansaannos, jolla estetään terrorismi-iskut Yhdysvalloissa, vähennetään Yhdysvaltojen haavoittuvuutta näitä iskuja kohtaan ja minimoidaan toteutuvista iskuista aiheutuvat seuraukset sekä toivutaan iskuista. Kotimaan turvallisuus on siis oleellinen osa Yhdysvaltain terrorisminvastaista sotaa ja tähtää terroritekojen estämiseen. Kotimaan turvallisuus vaatii liittovaltion hallinnon lisäksi osavaltioiden ja paikallishallinnon sekä yksityisen sektorin ja kansalaisten osallistumista.¹⁷⁹ Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että yksityisillä ihmisillä olisi samanlaisia oikeuksia kuin viranomaisilla. Kyse on ehkä enemmänkin psykologisesta tekijästä, yhteenkuuluvuuden tunteesta ja vastuunjaosta. Kotimaan turvallisuus kannustaa yksityistä sektoria ja kansalaisia noudattamaan lakeja ja ilmoittamaan viranomaisille kaikesta epäilyttävästä toiminnasta.

Yhdysvalloissa ei ole virallisessa käytössä sellaista analyttistä mallia rajaturvallisuudelle kuten neliportainen rajaturvallisuusmalli Euroopan unionissa. Rajaturvallisuus on sen sijaan, kuten jo aiemmin tässä tutkimuksessa on useaan otteeseen mainittu, kiinteä osa Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuutta. Kotimaan turvallisuusstrategian mukaan kotimaan turvallisuus keskittyy toimimaan kuudella sektorilla tai tasalla. Nämä kuusi sektoria ovat tiedustelu ja ennakkovaroitus, rajaturvallisuus ja julkisen liikenteen turvallisuus, terrorisminvastainen toiminta kotimaassa, tärkeiden infrastruktuurien ja toimintojen turvaaminen, puolustautuminen katastrofaalisilta uhkilta sekä hätätilanteisiin varautuminen ja niihin vastaaminen.¹⁸⁰ Näiden kuuden sektorin avulla kotimaan turvallisuus voitaisiin kuvata samankeskisinä ympyröinä, joiden keskipisteenä on Yhdysvallat. Uloimpana kehänä on tiedustelu ja ennakkovaroitus ja sisimpänä hätätilanteisiin varautuminen ja niihin vastaaminen.

¹⁷⁹ *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. 2

¹⁸⁰ *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. vii-x



Kuva 3. Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuus

Tiedustelun ja ennakkovaroituksen järjestelmä on osittain perua kylmän sodan aikaisesta järjestelmästä, jolla pyrittiin saamaan tieto Neuvostoliitosta laukaistusta ydinohjuksesta. Myös terrorismi perustuu yllätykseen, joten terrori-iskut voidaan suurella todennäköisyydellä estää, jos suunnitelluista iskuista saadaan tieto tarpeeksi ajoissa. Kotimaan turvallisuusstrategiassa viitataan Japanin yllätyshyökkäykseen Pearl Harboriin vuonna 1941, jolloin Yhdysvallat koki raskaan ja ennen kaikkea nöyryyttävän tappion. Saman ei haluta enää toistuvan. Terroristeista on kuitenkin huomattavasti vaikeampi saada tiedustelutietoja kuin vihamielisestä valtiosta kylmän sodan aikana. Terroristeista ei aina tiedetä, keitä he ovat tai missä he ovat.¹⁸¹

Yhdysvalloissa rajaturvallisuus ja julkisen liikenteen turvallisuus ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Teknologian kehityttyä on entistä helpompaa matkustaa eri puolille maapalloa entistä nopeammin. Yhdysvaltojen julkisen liikenteen turvallisuus on yhteydessä rajaturvallisuuteen, koska suurin osa sisäisestä liikenteestä on kuitenkin tavalla tai toisella yhteydessä kansainväliseen liikenteeseen. Nyt ja tulevaisuudessa Yhdysvaltojen rajoilla on haaste tehdä rajanylityksestä entistä helpompaa, mutta samalla kyettävä torjumaan maahan kohdistuvat uhat. Rajavalvonnan lisäksi merkittävä rooli Yhdysvaltojen rajaturvallisuudessa on kattavien tietojärjestelmien käytöllä konsuliedustustoissa viisumeja myönnettäessä ja yhteistyöllä kansainvälisten järjestöjen, yksityisen sektorin ja toisten maiden kanssa.¹⁸²

¹⁸¹ *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. 15

¹⁸² *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. 21-22

Terrorisminvastaisessa toiminnassa kotimaassa tiedon jakaminen viranomaisten kesken ja tiedon tehokas käyttö ovat avainasemassa. Terrorisminvastainen toiminta Yhdysvaltojen maa-perällä vaatii niin liittovaltion kuin myös osavaltioiden ja paikallisten viranomaisten yhteistoimintaa. Rajavalvontaviranomaisilla ei ole varsinaisia terrorisminvastaisia tehtäviä sisämaassa vaan toiminnasta vastaavat muut poliisiviranomaiset, pääosin liittovaltion poliisi FBI (*Federal Bureau of Investigation*). Tiedustelutiedon keräämisessä, analysoinnissa ja jakamisessa ovat tärkeässä roolissa myös lukuisat maan tiedusteluviranomaiset.¹⁸³

Yhdysvalloissa tiedostetaan hyvin se, että kansakuntaa ei voi täydellisesti suojata terrorismitoilta. Kaikkea ei voi suojata kaiken aikaa. Suojaamisen kohdentaminen johonkin tiettyyn kohteeseen tai kohderyhmään ei lannista terroristeja vaan saa heidät etsimään uusia suojaamattomia kohteita. Jos taas erikoistutaan torjumaan jotain terroristien taktisia periaatteita, terroristit kehittävät uusia menetelmiä. Tärkeiden infrastruktuurien ja toimintojen suojaaminen on siis hyvin haasteellista. Tärkeän infrastruktuurin suojaaminen on elintärkeää senkin vuoksi, että terrori-isku tällaiseen kohteeseen aiheuttaisi suuret ja pitkäaikaiset seurannaisvaikutukset. Vuoden 2002 kotimaan turvallisuusstrategian mukaan Yhdysvalloissa tällaisia tärkeitä infrastruktuureja ovat maatalous, elintarviketeollisuus, vedenjakelu, terveydenhuolto, pelastuspalvelu, hallinto, puolustusteollisuus, viestijärjestelmät, energianjakelu, julkinen liikenne, pankkilaitokset, kemianteollisuus, postinjakelu ja merenkulku. Tärkeää on myös suojata joitain yksittäisiä kohteita, joiden tuhoaminen ei vaikuttaisi niinkään kansakunnan elintärkeisiin toimintoihin kuin kansakunnan itseluottamukseen ja moraaliin. Tällaisia kohteita ovat mm. monet historialliset monumentit.¹⁸⁴

Vuoden 2002 kotimaan turvallisuusstrategiassa puolustautuminen katastrofaalisilta uhkilta käsittää lähinnä puolustautumisen joukkotuhoaseiden käyttöä vastaan. Strategiassa todetaan, että Yhdysvaltojen hallinnon toimet luonnontuhoilta suojautumisessa ovat riittävät, mutta joukkotuhoaseiden osalta on vielä paljon tehtävää.¹⁸⁵ Nyt jälkeenpäin voidaan kuitenkin sanoa, että ei Yhdysvaltojen hallinto ole täysin onnistunut suojelemaan kansalaisiaan luonnontuhoiltakaan. Ainakin monet Yhdysvaltojen kansalaiset ovat tätä mieltä vuoden 2005 hurrikaani Katrinan jälkeen.

¹⁸³ *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. 25

¹⁸⁴ *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. 29-30

¹⁸⁵ *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. 37-38

Hätätilanteisiin varautumisessa ja niihin vastaamisessa on tärkeässä roolissa kotimaan turvallisuusministeriön alainen hätätilavirasto FEMA (*Federal Emergency Management Agency*). Muita tällä sektorilla toimivia viranomaisia ovat mm. poliisit, palomiehet ja lääkintähenkilöstö.¹⁸⁶

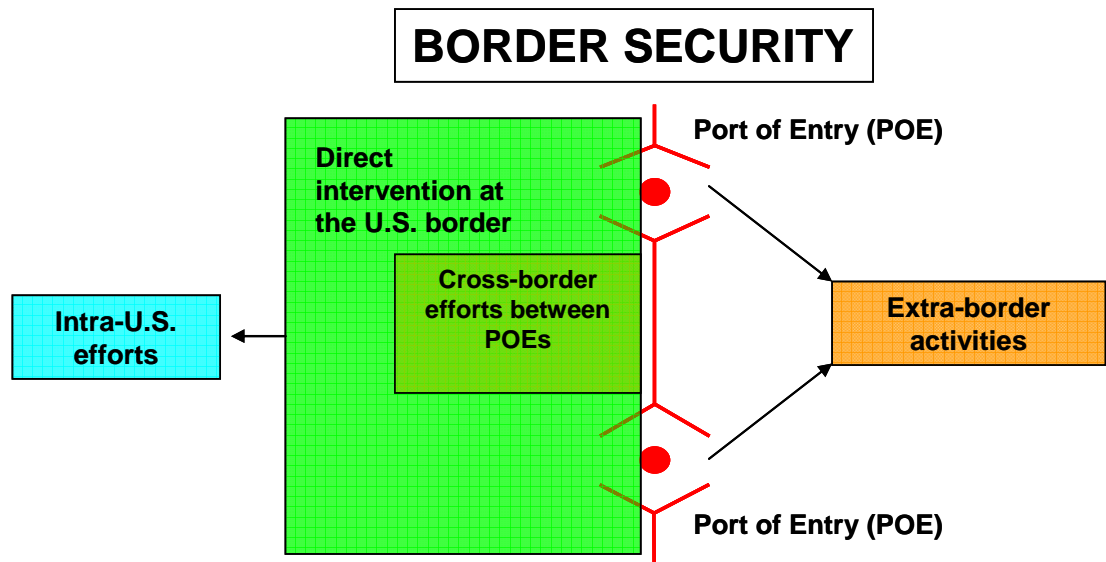
Kotimaan turvallisuusjärjestelmässä on siis kuusi samankeskistä ympyrää. Yksittäiset terroristit voidaan periaatteessa estää millä tahansa kehällä ennen kuin ne saavuttavat sisimmän kehän, jolla on jäljellä enää iskuihin valmistautuminen ja niistä toipuminen. Kokonaisvaltaisen kotimaan turvallisuuden saavuttaminen ja ylläpitäminen vaatii kuitenkin kaikkien osaluokkien yhteistyötä.

4.3.2 Rajaturvallisuus – kotimaan turvallisuuden toinen taso

Yhdysvaltojen kongressin alaisen tutkimuslaitoksen CRS:n (*Congressional Research Service*) tutkijat Lake, Robinson ja Seghetti kuvaavat rajaturvallisuuden ja osin myös julkisen liikenteen turvallisuuden käsitettä kongressille laatimassaan raportissa *Border and Transportation Security: The Complexity of the Challenge*. Heidän mukaansa rajaturvallisuuden ydin on tehokas rajavalvonta, joka pitää sisällään sekä rajatarkastukset maa-, meri- ja ilmarajojen ylityspaikoilla että rajanylityspaikkojen välisen rajojen valvonnan. Tehokas valvonta valtakunnan rajoilla on ulotettu myös toimiin, joita toteutetaan ulkomailla. Näihin toimiin kuuluu mm. Yhdysvaltoihin matkaavan rahdin osittaista tarkistamista jo lähtösatamissa. Tehokas rajavalvonta jatkuu myös Yhdysvaltojen sisämaahan, jossa on tarkoituksena esimerkiksi paljastaa laittomat siirtolaiset, joiden rajanylitystä ei kyetty rajalla estämään. Sisämaassa lakien noudattamista valvovat pääasiassa muut viranomaiset kuin ne, jotka toimivat rajoilla.¹⁸⁷

¹⁸⁶ *National Strategy for Homeland Security 2002*, s. 41

¹⁸⁷ Lake, Jennifer E.; Robinson, William H. & Seghetti Lisa M.: *Border and Transportation Security: The Complexity of the Challenge*, CRS Report for Congress RL32839, 29. maaliskuuta 2005, s. 2 (<http://www.fas.org/sqp/crs/homesecc/RL32839.pdf>, 2.10.2007)



Kuva 4. Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmä

Tällä hetkellä tärkein rajaturvallisuutta edistävä hanke Yhdysvalloissa on *Secure Border Initiative* eli SBI ja sen osa SBInet. SBI:n tarkoituksena on saada Yhdysvaltojen rajat viranomaisten täydelliseen valvontaan ja vähentää laitonta maahanmuuttoa. Hankkeeseen sisältyviä toimenpiteitä ovat

- rajavalvonta- ja maahanmuuttoviranomaisten määrän lisääminen,
- pidättämis- ja maastapoistamiskyvyn kehittäminen sekä ”catch and release”-toimintamallista luopuminen,¹⁸⁸
- rajavalvontateknologian kehittäminen,
- rajavalvonnan infrastruktuurin parantaminen ja
- sisämaassa tapahtuvan maahanmuuttolakien valvonnan, mukaan lukien työpaikoilla tehtävän laittoman työnteon valvonnan, tehostaminen.¹⁸⁹

¹⁸⁸ “Catch and release” tarkoitti toimintamallia, jossa rajalla kiinniotettu muun valtion kuin Meksikon kansalainen päästettiin vapaaksi odottamaan maahanmuuttoviranomaisten kuulustelua. (SBI Goals, U.S. Customs and Border Protection, http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/sbi_information/sbi_goals.xml, 2.10.2007)

¹⁸⁹ *A Line in the Sand: Confronting the Threat at the Southwest Border*, s. 35

SBI:n tarkoituksena on kehittää Yhdysvaltojen rajavalvontaa teknologian ja infrastruktuurin kautta. Ohjelman tavoitteina on parantaa rajaturvallisuutta tarjoamalla etenkin teknologisia voimavaroja viranomaisten käyttöön, kehittämällä yhteistä rajatilannekuvausta ja toimimalla yhteisenä hankintaorganisaationa.¹⁹⁰

Rajat ylittäviä ihmisiä ehkä suuremman vaaran aiheuttaa rajojen yli kuljetettava tavara. Suurin osa maasta toiseen liikuteltavasta kauppatavarasta kulkee meritse. Kaikkien konttien tarkastaminen kaikissa tulosatamissa ei ole mahdollista ottaen huomioon, että samaan aikaan pitäisi taata ihmisten ja tavaroiden vaivaton liikenne maasta toiseen ilman, että liikenne tukkiutuu rajanylityspaikoille. Vuoden 2002 tammikuussa Yhdysvalloissa otettiin käyttöön kahdenvälinen sopimusjärjestelmä CSI (*Container Security Initiative*), joka mahdollistaa Yhdysvaltoihin matkaavien konttien tarkastamisen jo lähtömaiden satamissa. Järjestelyn tarkoituksena on estää terroristeja käyttämästä meriliikennettä esimerkiksi aseiden kuljettamiseen sekä suojella kauppamerenkulkua ja satamia. Sopimus on maa- ja satamakohtainen. Tällä hetkellä sopimuksen piiriin kuuluu yhteensä 52 satamaa 30 eri maasta. Sopimuksen piiriin kuuluvia satamia sijaitsee kaikissa maanosissa pois lukien Australia ja luonnollisesti Antarktista. Kaikki hakkaat satamat eivät voi osallistua ohjelmaan. Vaatimuksena on mm., että satamasta on säännöllinen ja suora kauppamerenkululiikenne johonkin yhdysvaltalaiseen satamaan ja satamasta on löydyttävä tarvittavat välineet tarkastusten tekemiseen. Sopimussatamiin on sijoitettu yhdysvaltalaisia rajavalvontaviranomaisia, jotka tekevät yhteistyötä paikallisten virkaveljiensä kanssa. Varsinaisen tarkastuksen suorittavat paikalliset viranomaiset. Tarkastusten tavoitteena on tunnistaa vaaralliset tai laitonta materiaalia sisältävät kontit etukäteen saadun tiedustelutiedon avulla. Lähtösatamissa kontteja ei avata vaan ne tarkastetaan käyttäen mm. röntgenvalaisua. CSI:n puitteissa ei kuitenkaan tarkasteta pelkästään Yhdysvaltoihin saapuvaa rahtia. Yhdysvaltalaisiin satamiin on vastavuoroisesti sijoitettu ulkomaalaisia rajavalvontaviranomaisia, jotka tarkkailevat Yhdysvalloista kotimaahansa lähteviä kontteja.¹⁹¹

¹⁹⁰ SBI:n, U.S. Customs and Border Protection (http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/sbinet_information/, 4.11.2007) ja SBI:n Tavoitteet, U.S. Customs and Border Protection (http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/sbinet_information/sbinet_goal.xml, 4.11.2007)

¹⁹¹ CSI Fact Sheet, U.S. Customs and Border Protection, syyskuu 2007 (http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/international_activities/csi/, 1.10.2007)

Hyvin samankaltainen ohjelma CSI:n kanssa on kotimaan turvallisuusministeriön ja energiainministeriön yhteishanke SFI (*Secure Freight Initiative*). Myös sen tarkoituksena on tarkastaa Yhdysvaltoihin matkaavia kontteja. SFI:n sopimussatamissa kontit tarkastetaan radioaktiivisen säteilyn varalta. Yhdysvallat on tähän mennessä tehnyt järjestelmän käyttöön otosta sopimuksen kuuden sataman kanssa. Nämä kuusi satamaa sijaitsevat Pakistanissa, Hondurasissa, Iso-Britanniassa, Omanissa, Singaporessa ja Etelä-Koreassa.¹⁹²

4.3.3 Kotimaan turvallisuusministeriö (*U.S. Department of Homeland Security*)

Syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkihoidosta ja iskujen jälkeen alkaneesta terrorisminvastaaisesta sodasta saatujen kokemusten perusteella Yhdysvalloissa koettiin tarpeelliseksi saattaa lukuisat kotimaan turvallisuudesta vastaavat eri viranomaiset ns. saman katon alle. Uuden ministeriön ja sitä kautta kaikkien sen alaisuudessa toimivien viranomaisten ensisijaisena tehtävänä tulisi olemaan kotimaan turvallisuuden takaaminen. Yhden johdon alaisuudessa eri viranomaisten yhteistoiminta ja tilannekuvan jakaminen olisi tehokkaampaa.

Marraskuussa 2002 Yhdysvalloissa hyväksyttiin laki kotimaan turvallisuudesta. Siinä säädettiin uuden ministeriön, kotimaan turvallisuusministeriön, perustamisesta. Lain mukaan ministeriön tehtävänä oli

- estää terrori-iskut Yhdysvalloissa,
- vähentää Yhdysvaltojen haavoittuvuutta terrorismia kohtaan,
- minimoida Yhdysvalloissa tapahtuvien terrori-iskujen vahingot ja auttaa niistä toipumisessa,
- toteuttaa kaikki ne tehtävät, jotka kuuluivat ministeriöön nyt sulautetuille viranomaisille ja olla keskeinen toimija ja suunnittelija koskien luonnon ja ihmisen aiheuttamia katastrofeja,
- varmistaa, että ministeriöön kuuluvien viranomaisten kotimaan turvallisuuteen liittyvä toiminta ei vähensyisi eikä laiminlyödä,
- varmistaa, että Yhdysvaltojen talous ei vaarannu kotimaan turvallisuutta edistävien toimien vuoksi, ja

¹⁹² Secure Freight Initiative, Department of Homeland Security
(http://www.dhs.gov/xprevprot/programs/gc_1166037389664.shtm#content, 2.10.2007)

- tarkkailla terrorismin ja huumekaupan välisiä yhteyksiä, pyrkiä niiden katkaisemiseen ja muutenkin edesauttaa huumekaupan torjuntaa.¹⁹³

Kotimaan turvallisuusministeriö aloitti toimintansa tammikuussa 2003. Uuden ministeriön alaisuuteen siirrettiin yhteensä 22 eri viranomaista, joiden joukossa myös rajaturvallisuudesta vastaavat viranomaiset. Monien viranomaisten toimintoja yhdistettiin siten, että vanhat viranomaiset lakkasivat olemasta ja perustettiin kokonaan uusi viranomainen. Ministeriöön perustettiin neljä johtokuntaa, direktoraattia, joiden alaisuuteen eri viranomaiset sijoitettiin. Nämä neljä direktoraattia olivat rajaturvallisuus ja julkisen liikenteen turvallisuus (*Border and Transportation Security*), hätätilanteisiin varautuminen ja vastaaminen (*Emergency Preparedness and Response*), tiede ja teknologia (*Science and Technology*) sekä tiedon analysointi ja infrastruktuurin suojeleminen (*Information Analysis and Infrastructure Protection*). Rajaturvallisuudesta vastaavat viranomaiset kuuluvat luonnollisesti rajaturvallisuuden ja julkisen liikenteen turvallisuuden direktoraatin alaisuuteen. Uudistuksessa myös Yhdysvaltain rannikkovartiosto siirrettiin osaksi kotimaan turvallisuusministeriötä, mutta se on itsenäinen viranomainen, joka ei kuulu yhdenkään edellä mainitun direktoraatin alaisuuteen.¹⁹⁴

4.3.4 Toimivaltaiset rajavalvontaviranomaiset Yhdysvalloissa

Yhdysvalloissa on useita viranomaisia, joiden toiminta liittyy rajaturvallisuuteen. Aikaisemmin niitä oli vielä enemmän ja eri viranomaiset toimivat usean eri ministeriön alaisuudessa. Kotimaan turvallisuusministeriön perustamisen jälkeen eri ministeriöiden alaiset rajavalvontaviranomaiset siirrettiin yhden ministeriön alaisuuteen. Niiden tehtäviä yhdistettiin, jotkin viranomaiset lakkasivat olemasta ja uusia viranomaisia syntyi. Uuden ministeriön alaisuuteen siirtyi viranomaisia mm. oikeusministeriöstä, liikenneministeriöstä ja maatalousministeriöstä. Kaikki Yhdysvaltojen toimivaltaiset rajavalvontaviranomaiset kuuluvat nykyisin kyseisen ministeriön alaisuuteen.

¹⁹³ *Homeland Security Act of 2002*; Public Law 107-296 – Nov. 25, 2002; Title I – Department of Homeland Security, Sec. 101. Executive Department; Mission (http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf, 1.10.2007)

¹⁹⁴ Lake: *Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues*, s. 22

Yhdysvaltojen tulli- ja rajavartiolaitos CBP (*U.S. Customs and Border Protection*) on tärkein rajavalvontaviranomainen. Uuteen tulli- ja rajavartiolaitokseen yhdistettiin toimintoja entisestä maahanmuutto- ja kansalaisuusvirastosta (INS, *Immigration and Naturalization Service*), tullista (*U.S. Customs Service*) sekä eläinten ja kasvien tarkastusvirastosta (APHIS, *Animal and Plant Health Inspection Service*). Myös partioinnista rajalla vastannut rajavalvontaviranomainen USBP (*U.S. Border Patrol*) siirrettiin kokonaisuudessaan tulli- ja rajavartiolaitokseen.¹⁹⁵ CBP:n ensisijaisena tehtävä on estää terroristien ja heidän aseidensa maahanpääsy. Muita tehtäviä ovat mm. laittomien maahanmuuttajien kiinniotto, huumekaupan kitkeminen ja haitallisten tuholaiseläinten sekä tautien Yhdysvaltoihin leviämisen estäminen. CBP suorittaa kaikki rajatarkastukset rajanylityspaikoilla, mukaan lukien entisen tullilaitoksen sekä eläinten ja kasvien tarkastusviraston aikaisemmin suorittamat tarkastukset. Tehtäviin kuuluu siis henkilöiden matkustusasiakirjojen tarkastaminen, matkatavaroiden tarkastaminen salakuljetuksen varalta sekä eläinten ja kasvien tarkastaminen tautien varalta. CBP vastaa rajaturvallisuudesta rajanylityspaikoilla, kun taas CBP:n alainen USBP vastaa rajojen valvonnasta rajanylityspaikkojen välisellä alueella.¹⁹⁶

Yhdysvaltojen maahanmuutto- ja tullipoliisi ICE (*U.S. Immigration and Customs Enforcement*) muodostettiin kotimaan turvallisuusministeriön perustamisen yhteydessä. Siihen liitettiin toimintoja mm. entisestä INS:sta ja tullista. Myös liittovaltion ilmailusheriffinvirasto FAMS (*Federal Air Marshals Service*) liitettiin kokonaisuudessaan ICE:iin. ICE on kotimaan turvallisuusministeriön suurin rikoksia tutkiva viranomainen. ICE:n tehtäviin kuuluu maahantulo- ja tullilainsäädännön noudattamisen valvonta Yhdysvaltojen sisämaassa, koska CBP:n toimivalta on rajattu valtakunnan rajoille. ICE:n suorittamia toimenpiteitä ovat mm. terroristien ja joukkotuhoaseiden etsiminen ja kiinniotto, rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten kiinniotto ja maasta poistaminen, laittoman työnteon, ihmissalakuljetuksen, salakuljetuksen ja huumekaupan torjuminen.¹⁹⁷ ICE:n tehtäviin kuuluu myös etsiä sellaiset Yhdysvalloissa olevat ulkomaalaiset, joiden viisumin voimassaoloaika on päättynyt.¹⁹⁸ Julkisen liikenteen turvallisuusvirasto TSA:sta (*Transportation Security Administration*) ICE:iin siirretyn liittovaltion ilmailusheriffinviraston tehtäviin kuuluu estää Yhdysvaltojen lentokoneisiin, lentokenttiin, matkustajiin ja miehistöön kohdistuvat

¹⁹⁵ Lake: *Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues*, s. 2

¹⁹⁶ Nuñez-Neto, Blas: *Border Security: Key Agencies and Their Missions*, CRS Report for Congress RS21899, 9. toukokuuta 2005, s. 2-3 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RS21899.pdf>, 2.10.2007)

¹⁹⁷ Nuñez-Neto: *Border Security: Key Agencies and Their Missions*, s. 3-4

¹⁹⁸ Lake: *Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues*, s. 2

vihamieliset teot. Tehtävää toteutetaan mm. asettamalla lentokoneisiin siviilipukuisia ja aseistettuja vartijoita.¹⁹⁹

Yhdysvaltojen rannikkovartiosto USCG (*U.S. Coast Guard*) on kotimaan turvallisuuden tärkein merellinen osa. Rannikkovartiosto on itsenäinen viranomaisen kotimaan turvallisuusministeriön alaisuudessa eli se ei kuulu rajaturvallisuuden ja julkisen liikenteen turvallisuuden direktoraatin alaisuuteen vaikkakin tekee läheistä yhteistyötä sen kanssa. Rannikkovartiosto vastaa rajaturvallisuudesta ja julkisen liikenteen turvallisuudesta satamissa, rannikolla, sisävesillä ja Yhdysvaltojen aluevesillä. Rannikkovartiosto suorittaa myös kotimaan turvallisuuteen kuulumattomia tehtäviä kuten kalastuksenvalvontaa ja meripelastustehtäviä.²⁰⁰ Rannikkovartiosto vastaa kauppalaivojen tarkastuksista mm. laittomien maahanmuuttajien, huumeiden ja aseiden varalta sekä terrorismintorjunnasta satamissa. Lisäksi rannikkovartiosto avustaa Yhdysvaltojen laivaston alusten turvallisuuden takaamisessa satamissa.²⁰¹ Rannikkovartiosto on Yhdysvaltojen rajavalvontaviranomaisista ainoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt.

Julkisen liikenteen turvallisuusvirasto TSA (*Transportation Security Administration*) perustettiin pian syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen, mutta liitettiin kotimaan turvallisuusministeriön perustamisen jälkeen osaksi uutta ministeriötä. Virasto vastaa Yhdysvaltojen lento-, raide- ja maaliikenteen turvallisuudesta. Näistä lentoliikenteen turvallisuus on luonnollisesti etusijalla. Lentokentillä TSA vastaa matkustajien ja heidän käsimatkatavaroidensa turvatarkastuksista. Tämä tehtävä kuului aikaisemmin lentoyhtiöille. Lisäksi TSA vastaa mm. rahdin tarkastuksista, kulunvalvonnasta lentokentillä ja lentokenttähenkilöstön turvallisuusselvityksistä.²⁰²

Yhdysvaltojen ulkomaalaisvirasto CIS (*U.S. Citizenship and Immigration Services*) ei ole varsinainen rajavalvontaviranomainen, mutta sillä on kuitenkin tärkeä rooli maahanmuuttoviranomaisena. CIS syntyi kotimaan turvallisuusministeriön perustamisen yhteydessä. CIS:n tehtävät ovat suurimmaksi osaksi entisen INS:n toteuttamia tehtäviä.²⁰³ CIS vastaa mm. maahanmuuttolupien käsittelystä. Virasto vastaa myös turvapaikkahakemusten käsittelystä, vaik-

¹⁹⁹ Nuñez-Neto: *Border Security: Key Agencies and Their Missions*, s. 4

²⁰⁰ Lake: *Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues*, s. 3

²⁰¹ Nuñez-Neto: *Border Security: Key Agencies and Their Missions*, s. 4-5

²⁰² Nuñez-Neto: *Border Security: Key Agencies and Their Missions*, s. 5

²⁰³ About Us, U.S. Citizenship and Immigration Services

(<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=2af29c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD&vgnnextchannel=2af29c7755cb9010VgnVCM1000045f3d6a1RCRD>, 18.10.2007)

ka suurin osa turvapaikkahakemuksista tulee ilmi rajaturvallisuuden ja julkisen liikenteen direktoraatin alaisten viranomaisten eli CBP:n ja ICE:n toiminnassa.²⁰⁴

Kotimaan turvallisuus on ensisijaisesti ns. siviiliviranomaisten tehtävä. Yhdysvaltojen asevoimat eivät saa osallistua kotimaan turvallisuuden takaamiseen muuten kuin tukemalla muiden viranomaisten toimintaa. Tämä rajoitus perustuu ns. *posse comitatus* -lakiin, joka kieltää asevoimia suorittamasta siviililainvalvontaviranomaisten tehtäviä ellei erikseen toisin käsketä. Yhdysvaltojen rannikkovartiosto on yksi asevoimien viidestä puolustushaarasta (maavoimat, merivoimat, ilmavoimat, merijalkaväki ja rannikkovartiosto), mutta sille on annettu siviililainvalvontaviranomaisen valtuudet. Yhdysvaltojen etelärajalla laitton maahanmuutto ja muu rikollinen toiminta on kuitenkin lisääntynyt niin paljon, että toukokuussa 2006 presidentti George W. Bush määräsi 6000 kansalliskaartin sotilasta Meksikon vastaiselle rajalle avustamaan USBP:a. Kansalliskaartin tehtäviin rajalla ei siis kuulu rajatarkastukset vaan mm. avustaminen partioinnissa rajanylityspaikkojen välillä. Asevoimien läsnäolo rajoilla on jakanut mielipiteitä Yhdysvalloissa: toisten mielestä joukkojen määrä rajoilla voisi kasvattaa ja toisten mielestä sotilaiden läsnäolo on diplomaattisesti vaarallista.²⁰⁵

Yhdysvalloissa myös siviilit osallistuvat rajavalvontaan. Tällä toiminnalla on maassa pitkät perinteet sillä siviilipartioita on liikkunut maan rajoilla jo 150 vuotta sitten. Viimeisien 15 vuoden aikana niiden määrä on lisääntynyt voimakkaasti etenkin Yhdysvaltojen etelärajalla.²⁰⁶ Vapaaehtois pohjalta toimivien järjestöjen toiminta vaihtelee hyvin löyhien ja paikallisten sekä hyvin organisoituneiden ja kehittyneitä teknologiaa käyttävien ryhmien välillä. Pienemmät ryhmät koostuvat yleensä paikallisista ihmisistä, joiden maiden kautta laittomat maahanmuuttajat kulkevat. Suuremmat järjestöt rekrytoivat aktiivisesti lisää jäseniä, julkaisevat lehdistöiedotteita ja käyttävät kehittyneitä teknologiaa kuten miehittämättömiä lennokkeja, joissa on kamera.²⁰⁷ Useimmat siviilipartioiden toimintaan ei yleensä kuulu luvattomien rajaylittäjien kiinniotto vaan USBP:n avustaminen ilmoittamalla heille tapahtumista. Suurin ongelma siviilien osallistumisessa on siinä, että katso taanko heidän olevan viranomaisia vai siviilejä. Jos tällaisen ryhmän jäsen ottaa kiinni luvattoman rajaylittäjän ja tarkastaa hänen tavaransa ja vaatteensa esimerkiksi aseiden varalta, oi-

²⁰⁴ Lake: *Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues*, s. 3, 10

²⁰⁵ Viña, Stephen R.: *Border Security and Military Support: Legal Authorizations and Restrictions*, CRS Report for Congress RS22443, 23. toukokuuta 2006, s.1-2 (<http://www.fas.org/sqp/crs/homsec/RS22443.pdf>, 2.10.2007)

²⁰⁶ Viña, Stephen R.: *Civilian Patrols Along the Border: Legal and Policy Issues*, CRS Report for Congress RL33353, 7, huhtikuuta 2006, s. 1 (<http://www.fas.org/sqp/crs/homsec/RL33353.pdf>, 2.10.2007)

keusistuin määrittelee hänen asemansa sen perusteella, onko viranomainen tiennyt hänen toimestaan ja hyväksynyt sen ja oliko yksityishenkilön tarkoituksena auttaa viranomaisia vai tavoitteliko hän omaa etuaan. Yksityishenkilön aseman määrittelyä vaikeuttaa usein vielä se, että siviilipartiot käyttävät virallisen näköisiä pukuja, merkkejä ja viralliselta kuulostavia nimiä.²⁰⁸ Epäselvästä asemastaan ja joskus kyseenalaisista motiiveistaan huolimatta siviilipartiot ovat harvoin syyllistyneet väkivaltaan rajaylittäjiä kohtaan. Siviilipartioiden avulla on monin paikoin saatu kiinni paljon enemmän laittomia siirtolaisia kuin normaalisti. Joidenkin mielestä siviilit kuitenkin lähinnä haittaavat varsinaisten rajavartijoiden työtä, koska he aiheuttavat usein vääriä hälytyksiä laukaisemalla vahingossa liike- ja muita tunnistimia liikkeessään raja-alueella.²⁰⁹

4.3.5 Miten Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmä kykenee vastaamaan rajaturvallisuuden uhkakuviiin?

Terrorismin torjunta on koko Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmän tärkein tehtävä. Vuoden 2001 jälkeen kaikki uudelleenjärjestelyt, joita Yhdysvalloissa tehtiin rajavalvontaviranomaisille muiden viranomaisten joukossa, tähtäsivät tämän tehtävän toteuttamiseen. Rajaturvallisuusjärjestelmän kyky torjua maan rajojen ulkopuolelta tulevaa terrorismia on hyvä. Järjestelmän tehokkuutta lisää se, että Yhdysvalloissa rajaturvallisuuden kokonaisuuteen kuuluu julkisen liikenteen turvallisuus niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Useimmitenhan juuri julkinen liikenne ja eritoten lentoliikenne on terroristien kohteena. Julkisen liikenteen turvallisuuden ja rajavalvonnan linkittäminen yhteen helpottaa tiedon kulkua ja tekee kokonaisvaltaisemman lähestymistavan helpommaksi. Aivan kuten Euroopan unionissakin, myös Yhdysvalloissa tehokas tiedustelu- ja ennakkovaroitusjärjestelmä niin kotimaassa kuin ulkomailla on erityisen tärkeä terroristien kiinni saamiseksi. Toinen asia, mikä lisää terrorismin torjunnan tehokkuutta, on se, että rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksista vastaa nykyisin yksi viranomainen ja se, että kyseisen viranomaisen tehtäviin on sisällytetty myös tullivalvonta. Tulli-valvontaa on kyetty ulottamaan maan rajojen ulkopuolelle mm. CSI:n ja SFI:n muodossa. Terroristit kulkevat edelleen henkilövirran mukana, mutta voi olla, että heidän tarvitsemansa välineet kuljetetaan usein toista reittiä rahtiin kätkeytyneinä. Kaiken rajoilla tapahtuvan valvonnan yhdistäminen yhden viranomaisen alaisuuteen helpottaa edelleen tiedon kulkua ja toiminnan johtamista.

²⁰⁷ Viña: *Civilian Patrols Along the Border: Legal and Policy Issues*, s. 6-8

²⁰⁸ Viña: *Civilian Patrols Along the Border: Legal and Policy Issues*, s. 13, 18

²⁰⁹ Viña: *Civilian Patrols Along the Border: Legal and Policy Issues*, s. 19-20

Huumeiden vastaisessa taistelussa Yhdysvaltojen rajavartio- ja tullilaitos (CBP) ja oikeusministeriön alainen huumevirasto DEA (*Drug Enforcement Administration*) tekevät läheistä yhteistyötä. Karkeasti jakea voisi sanoa, että CBP etsii huumeita ja huumeiden salakuljettajia liittovaltion rajoilla, kun taas DEA toimii sisämaassa sekä myös ulkomailla erilaisten yhteistoimintajärjestelyjen kautta.²¹⁰ Huumeiden vastainen taistelu on painottunut Meksikon vastaiselle rajalle, koska noin 65 % kaikista Yhdysvaltoihin tuotavista huumausaineista tulee sitä kautta. Muidenkin rajavalvonnan voimavarojen painottuessa tuolle alueelle, ongelmaksi on muodostunut se, että Kanadan vastainen raja on jäänyt vähemmälle huomiolle. Kanada on kuitenkin tärkeä kauttakulkualue Yhdysvaltoihin matkaaville huumeille. Toinen ongelma on meksikolaisten huumekartellien lisääntynyt väkivalta. Nämä rikolliset eivät kunnioita viranomaisia tai valtioiden rajoja. Yhdysvaltalaisia rajavartijoita kohti on usein ammuttu Meksikon puolelta.²¹¹ Yhdysvaltojen viranomaisten on kuitenkin toiminnassaan kunnioitettava toisen valtion alueellista koskemattomuutta. Huumerikollisuuden ja väkivallan kitkeminen vaatii erittäin aktiivista yhteistoimintaa Meksikon viranomaisten kanssa.

Yhdysvallat on panostanut voimakkaasti kykyyn havaita joukkotuhoaseita maan rajoilla ja mahdollisuuksien mukaan jo ennen niiden lähtöä Yhdysvaltoja kohti. Yksi tärkeimmistä keinoista on CSI, joka on ollut käytössä nyt kuusi vuotta. Sen rinnalla toimii myös radioaktiivisen materiaalin havaitsemiseen erikoistunut SFI. Nämä kaksi järjestelmää ovat toiminnassa merellä kuljetettavan rahdin tarkastamisessa. Myös Yhdysvaltojen maarajojen ylityspaikoilla on otettu käyttöön lukuisia menetelmiä, joilla voidaan tutkia rahdin sisältöä ilman, että rahtia täytyy avata. Tällaisia keinoja ovat mm. röntgen- ja gammasäteilevät laitteet, joilla voidaan tutkia henkilöautojen, kuorma-autojen ja junavaunujen sisältöä. Näitä laitteita on kehitetty sekä kiinteitä että liikuteltavia käyttötarkoituksen mukaan.²¹² Merellisestä rahdista kyetään tarkistamaan tällä tavoin noin puolet ja maalla kuljetettavasta rahdista 80 - 90 %. Tarkastuskyky alkaa siis olla aika kattavaa, mutta ainakaan vuoden 2006 syksyyn mennessä ei oltu täysin yksimielisiä menetelmien kustannustehokkuudesta.²¹³

²¹⁰ Foreign Field Divisions, DEA (U.S. Drug Enforcement Administration) (<http://www.usdoj.gov/dea/pubs/international/foreign.html>, 18.2.2008)

²¹¹ *A Line in the Sand: Confronting the Threat at the Southwest Border*, s. 19

²¹² Seghetti: *Border and Transportation Security: Selected Programs and Policies*, s. 12

²¹³ Riley: *Border Security and the Terrorist Threat*, s. 8

Kuten tässä tutkimuksessa jo aiemmin mainittiin, 97 % kaikesta Yhdysvaltoihin suuntautuvasta laittomasta maahanmuutosta on lähtöisin Meksikosta. Tämän vuoksi pääosa Yhdysvaltojen rajavalvontavoimavaroista on sijoitettu Meksikon vastaiselle rajalle. Koska tarkastukset rajanylityspaikoilla ja niiden läheisyydessä ovat tehostuneet, laittomasti maahan pyrkivät ihmiset ovat siirtyneet yrittämään rajanylitystä asumattomaan erämaahan, mm. Arizonan aavikoille. Koska tiheää partiointia on hankala ylläpitää erämaa-alueilla, teknologia on alkanut monin paikoin korvaamaan ainakin osan tästä työstä. USBP:n käytössä on nykyään mm. maasensoreita, kameroita ja miehittämättömiä lennokkeja.²¹⁴ Rajanylityspaikkojen väliseltä alueelta rajan yli pyrkivistä on vaikea saada ennakkovaroitusta, ellei heidän yrityksensä ole jonkun rikollisjärjestön organisoima. Avainasemassa on Yhdysvaltojen ja Meksikon viranomaisen yhteistyö, joka ei aina kuitenkaan suju molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Esimerkiksi vuonna 2005 meksikolaiset viranomaiset julkaisivat laittomasti Yhdysvaltoihin pyrkiville tarkoitetun selviytymisoppaan. Heidän sanojensa mukaan oppaan tarkoituksena oli pelastaa ihmishenkiä, joita menetettiin vaikeakulkuisessa erämaassa.²¹⁵ Havaitakseen laittomia maahanmuuttajia etukäteen, Yhdysvallat tekee yhteistyötä mm. lentoyhtiöiden kanssa sijoittamalla ulkoministeriön ja CBP virkamiehiä ulkomaisille lentokentille avustamaan väärennettyjen asiakirjojen tunnistamisessa.²¹⁶

Rajavalvonnan osalta tartuntatautien ja tuholaiseläinten torjuntaa on tehostettu mm. siirtämällä osa maatalousministeriön alaisen eläinten ja kasvien tarkastusviraston (APHIS) toiminnoista kotimaan turvallisuusministeriön alaisuuteen ja osaksi tulli- ja rajavartiolaitosta. Nykyisellään tarkastuksia kohdistetaan maitse, meritse ja ilmoitse saapuviin matkustajiin, rahtiin ja postikuljetuksiin sekä lentokoneisiin, vesialuksiin, kuorma-autoihin ja juniin. Käytettäviin menetelmiin kuuluvat mm. sensorein tapahtuva ihmiskehon tarkastus, röntgenlaitteet sekä koirat. Tarttuvien tautien ja tuholaiseläinten torjunnassa asiakirjojen oikeellisuuden tarkastaminen on myös oleellista, koska joitain tuotteita saa tuoda maahan ja toisia ei. Tätäkin tehtävää suorittavien rajavartijoiden ammattitaito on kohdallaan, koska noin 2 700 APHIS:n työntekijää siirrettiin uudistuksessa CBP:n alaisuuteen suorittamaan tarkastuksia. Yhdysvaltoihin matkaavia pyritään tarkastamaan myös etukäteen, mm. Yhdysvaltojen erillisalueilla kuten

²¹⁴ Seghetti: *Border and Transportation Security: Selected Programs and Policies*, s. 11-12

²¹⁵ Storrs, K. Larry: *Mexico-United States Dialogue on Migration and Border Issues, 2001-2005*, CRS Report for Congress RL32735, 2. kesäkuuta 2005, s. 10 (<http://www.fas.org/sqp/crs/row/RL32735.pdf>, 2.10.2007)

²¹⁶ Seghetti: *Border and Transportation Security: Selected Programs and Policies*, s. 22

Puerto Ricossa ja Kanadan suurimmissa kaupungeissa. Nämä tarkastukset suorittaa edelleen maatalousministeriö.²¹⁷

²¹⁷ Wasem: *Border Security: Inspections Practices, Policies, and Issues*, s. 22-23

5. EUROOPAN UNIONIN JA YHDYSVALTOJEN RAJATURVALLISUUSJÄRJESTELMIEN VERTAILU

5.1 Rajaturvallisuuden uhkakuvat

5.1.1 Terrorismi

Rajaturvallisuuden uhkista puhuttaessa terrorismi on suuri yhteinen nimittäjä Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä. Terrorismi on globaali ilmiö, jonka vaikutukset ulottuvat yhtä lailla sekä Eurooppaan että Pohjois-Amerikkaan. Molemmilla mantereilla meneillään olevan 2000-luvun terrorisminvastaisen taistelun voidaan katsoa saaneen alkunsa vuoden 2001 syyskuun 11. päivän terrori-iskuista Yhdysvalloissa. Toisaalta voisi sanoa, että alun sijasta terrorisminvastainen taistelu saavutti loppuhuipennuksensa tuona ajankohtana ja sen jälkeen, sillä jo ennen kyseisiä iskuja terrorismi oli nimetty uhkaksi Euroopan unionissa²¹⁸ ja Yhdysvalloissa. Iskut World Trade Centeriin, Madridiin ja Lontooseen ainoastaan korostivat terrorismin uhkaa ja oikeuttivat iskujen kohteena olleet laajamittaisiin toimenpiteisiin terroristien ja heidän tukijoidensa etsimiseksi ja kukistamiseksi. Toki kyseiset iskut ja niiden seuraukset olivat mittasuhteiltaan huomattavasti suuremmat kuin mikään aikaisemmin koettu.

Euroopan unionissa terrorismin katsotaan syntyvän yhteiskunnan modernisaation, kulttuuristen, sosiaalisten ja poliittisten kriisien sekä nuorten ulkomaalaisten syrjäytymisen seurauksena.²¹⁹ Yhdysvalloissa vastaavia terrorismia synnyttäviä tekijöitä ovat mm. alueelliset konfliktit, hajoavat valtiot sekä humanitaariset ongelmat.²²⁰ Kulttuuriset, sosiaaliset ja poliittiset kriisit voidaan suoraan yhdistää alueellisiin konflikteihin, hajoaviin valtioihin ja humanitaarisiin ongelmiin, koska niitä esiintyy useimmiten kaikissa edellä mainituissa olosuhteissa.

Terrorismin syntyyn vaikuttavista tekijöistä ja olosuhteista on huomioitava se, että uskontoa ei ole mainittu terrorismia aiheuttavana tekijänä vaikka islamin usko useimmiten yhdistetäänkin nykyajan terrorismiin.²²¹ On kuitenkin muistettava, että uskonnollakin on roolinsa. Niillä alueilla, joissa nykypäivänä ovat meneillään pahimmat konfliktit, uskonto kuuluu oleellisena

²¹⁸ Alegre ym.: *The Hague Programme, Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU*, s. 54

²¹⁹ *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, s. 3

²²⁰ *National Security Strategy of the United States of America 2006*, s. 14-15

²²¹ *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, s. 3 ja *National Security Strategy of the United States of America 2006*, s. 9

osana kulttuuriin, sosiaaliseen elämään ja jopa politiikkaan. Tällaisia alueita ovat etenkin Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan alueet, joissa islamin uskolla on merkittävä rooli yhteiskunnassa.

Terrorismin vaikutusta yksilön turvallisuudelle ei erikseen ole mainittu, koska terrorismi on jo määritelmällisesti uhka yksilön hengelle ja terveydelle. Yhdysvalloissa terrorismi on vuoden 2002 kotimaan turvallisuusstrategiassa julistettu uhkaksi myös maan taloudelle. Esimerkiksi joukkotuhoasein suoritettu terrori-isku vahingoittaisi maan taloutta huomattavasti etenkin silloin, kun isku lamauttaisi osan maan ulkomaankaupasta. Erään arvion mukaan jo yhden yhdysvaltalaisen kauppasataman sulkeminen 12 päivän ajaksi joukkotuhoaseen etsimisen vuoksi maksaisi 58 miljardia dollaria. Jos ase mahdollisesti laukeaisi ja satamat olisi suljettava sen takia, Yhdysvaltojen taloudelliset tappiot voisivat nousta jopa yhteen biljoonaan (1 000 000 000 000) dollariin!²²²

5.1.2 Laiton maahanmuutto, ihmisten salakuljetus ja ihmiskauppa

Sekä Euroopan unionin että Yhdysvaltojen alueelle kohdistuu suuri laittoman maahanmuuton virta. Tämä johtuu siitä, että kyseiset alueet ovat maailman kaksi vaurainta aluetta. Suurin osa laittomista maahanmuuttajista on lähtenyt liikkeelle paremman elämän eli useimmiten paremman taloudellisen toimeentulon toivossa. Euroopan ja Pohjois-Amerikan alueet ovat perinteisesti olleet myös demokraattisten arvojen ja yksilön oikeutta korostavien ihmisoikeuksien synnyinsijojä, mikä on saanut monet kotimaassaan vainon kohteeksi joutuneet ihmiset liikkeelle.

Maahanmuuton syyt ovat varmasti suurimmaksi osaksi yhteneviä, mutta määrällisesti ja maantieteellisesti niissä on eroja. Maantieteelliset erot ovat tietysti itseäänselvyys, koska sijaitsevathan Euroopan unioni ja Yhdysvallat eri pallonpuoliskoilla. Euroopan unionin alueelle laitonta maahanmuuttoa suuntautuu lähinnä Itä-Euroopan ja Pohjois-Afrikan kautta, mutta osin myös Keski- ja Etelä-Amerikasta sekä Itä- ja Kaakkois-Aasiasta (mm. Kiina ja Intia). Jälkimmäisiltä alueilta tuleva laiton maahanmuutto tapahtuu lähinnä lentoteitse ja tulee ilmi unionin alueen kansainvälisillä lentokentillä.²²³ Yhdysvaltoihin laiton maahanmuutto suuntautuu pääosin Pohjois-Amerikan alueelta (Kanada, Meksiko, Karibia ja Keski-

²²² *Container Security Initiative, 2006 - 2011 Strategic Plan*, U.S. Customs and Border Protection, Washington 2006, s. 11

(http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/international_activities/csi/csi_strategic_plan.ctt/csi_strategic_plan.pdf, 1.10.2007)

²²³ *Frontex Annual Report 2006*, s. 7

Amerikka), Aasiasta ja Etelä-Amerikasta.²²⁴ Karkeasti jakaen voisi sanoa, että Euroopan alueelle suuntautuvat lähinnä afrikkalaiset ja slaavilaiset ja Yhdysvaltoihin keski- ja eteläamerikkalaiset sekä suurin osa aasialaisista.

Euroopan unionissa laitton maahanmuutto koetaan lähinnä uhkana yhteiskunnalliselle turvallisuudelle. Laittoman maahanmuuton pelätään heikentävän eurooppalaisten identiteettiä ja siten edesauttavan nationalististen ääri liikkeiden syntymistä. Myös sosiaaliturva- ja hyvinvointijärjestelmän koetaan olevan vaarassa. Euroopan sisäiselle turvallisuudelle laittomasta maahanmuutosta koituu uhkaa mm. lisääntyneen rikollisuuden muodossa. Laitton maahanmuutto heikentää myös lähtömaiden turvallisuustilannetta väärillä väestön ikäjakaumalla ja yhteiskunnan rakennetta ja siten vielä pahentamalla jo mahdollisesti meneillään olevia konflikteja.²²⁵ Euroopan unionin alueelle ulkomailta muuttaneet ihmiset ovat yleensä iältään nuorempia kuin valtaosa kohdemaan kansalaisista. Eurostatin laatiman tilaston mukaan vuonna 2002 20 - 39 -vuotiaiden osuus maahanmuuttajien keskuudessa oli 41 % ja syntyperäisten keskuudessa vain 28 %.²²⁶ Voitanee olettaa, että ikäjakauma noudattelee samaa linjaa myös laitton maahanmuuton osalta. Maastamuuton seurauksena lähtömaista katoaa siis yleensä juuri parhaassa työiässä olevia kansalaisia. Toisaalta koulutetut maahanmuuttajat kykenevät osaltaan vastaamaan siihen työvoimapulaan, joka Euroopan unionin alueella on syntynyt. Tämä ei kuitenkaan voi tapahtua laitton maahanmuuton kautta.

Yhdysvalloissa laitton maahanmuutto koetaan uhkana lähinnä rajavalvonnan tehokkuudelle ja uskottavuudelle sekä maan taloudelle. Voimakkaan laitton maahanmuuton seurauksena Yhdysvallat on joutunut hajauttamaan rajavalvontavoimavarojaan²²⁷, jotka kuitenkin ovat kasvaneet huomattavasti viime vuosien aikana. Esimerkiksi vuonna 2002 henkilöiden ja tavaroiden tarkastamiseen rajoilla käytettiin yhteensä noin 3,6 miljardia dollaria.²²⁸ Vuonna 2008 tulli- ja rajavartiolaitos CBP:n budjetti on 10,2 miljardia dollaria.²²⁹ Esimerkiksi USBP:n henkilöstön lukumäärä on itse asiassa yli kaksinkertaistunut Kanadan vastaisella rajalla vuosi-

²²⁴ Hoefler ym.: *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2006*, s. 4

²²⁵ Kicing: *International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon*, s. 2-3

²²⁶ *Non-national populations in the EU Member States*, Eurostat 8 / 2006, s. 3 (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-06-008/EN/KS-NK-06-008-EN.PDF, 7.2.2007)

²²⁷ Riley: *Border Security and the Terrorist Threat*, s. 10-11

²²⁸ Wasem: *Border Security: Inspections Practices, Policies, and Issues*, s. 41-42

²²⁹ Balisand, Christina & Garnett, Tim: *Homeland Security Opportunity Analysis: An Assessment of DHS Budget and Contracting Trends*, NDIA 2007 Heartland Security Conference 11. heinäkuuta 2007, s. 5 (<http://www.dtic.mil/ndia/2007heartland/Wednesday/BalisandGarnettPresentation.pdf>, 7.2.2008)

en 2002 ja 2005 välillä, vaikka laittoman maahanmuuton ja Yhdysvaltojen rajavalvonnan painopiste onkin Meksikon vastaisella rajalla. Vuonna 2005 Kanadan vastaisella rajalla työskenteli kuitenkin vain 8,8 % USBP:n koko henkilöstöstä.²³⁰

Laitonta maahanmuuttoa ei koeta Yhdysvalloissa ainakaan yhtä suuressa määrin yhteiskunnallista turvallisuutta vaarantavaksi tekijäksi kuin Euroopan unionissa. Tämä voi johtua mm. siitä, että Euroopan unionissa yhteistä identiteettiä ja yhteenkuuluvuutta korostetaan enemmän, koska eurooppalainen identiteetti on vasta rakentumassa pitkään jatkuneen ja todennäköisesti edelleen jatkuvan unionin laajentumisen seurauksena. Toisaalta Yhdysvallat on perinteisesti ollut ns. rotujen ja kansallisuuksien sulatusuuni, jossa yhdysvaltalainen patriotismi on kaikesta huolimatta aina säilynyt voimakkaana eivätkä maahanmuuttajien muodostamat yhteisöt ole vaarantaneet yhteenkuuluvuuden tunnetta. Päinvastoin se on saattanut jopa tehostaa sitä, koska maahanmuuttajat monesti pyrkivät vaalimaan yhdysvaltalaisia perinteitä ja arvoja osoittaakseen olevansa ns. aitoja amerikkalaisia.

Euroopan unionissa ja Yhdysvalloissa esiintyvässä ihmissalakuljetuksessa ja ihmiskaupassa ei juuri ole eroja. Molemmissa tapauksissa ja ilmiössä yleensä lähtömaiden asukkaiden köyhyys ja huonot elinolot luovat otollisen pohjan tälle rikolliselle toiminnalle. Molemmissa tapauksissa ihmissalakuljetus ja ihmiskauppa nähdään osana järjestäytyneitä rikollisuutta.²³¹ Ilmiön vaikutukset yhteiskunnassa ovat varmasti lähes samat kuin laittoman maahanmuuton kohdalla, mutta niiden lisäksi sen koetaan edesauttavan rikollista liiketoimintaa, jolla taas on omia seurannaisvaikutuksiaan.

Euroopan unionissa ja Yhdysvalloissa ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan erot johtuvat luonnollisesti kohdealueiden erilaisesta maantieteellisestä sijainnista. Oleellisin ero ilmiössä on tietenkin lähtömaissa ja -alueissa. Euroopan alueelle suuntautuvan ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan juuret lienevät pääosin Itä-Euroopassa ja Aasiassa. Yhdysvaltoihin ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa suuntautuneen eniten Meksikosta ja muualta latinalaisesta Amerikasta sekä Aasiasta.

²³⁰ Border Patrol Agents: Southern Versus Northern Border, Graphical Highlights, Immigration, TRACImmigration (<http://trac.syr.edu/immigration/reports/143/include/rep143table2.html>, 7.2.2008)

²³¹ *Field References for OSCE Anti-Terrorism Efforts*, s. 23 ja *A Line in the Sand: Confronting the Threat at the Southwest Border*, s. 4 ja 14

5.1.3 Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus

Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus ilmiönä tuodaan Euroopan unionissa korostetummin esille kuin Yhdysvalloissa. Euroopan unionissa järjestäytynyttä rikollisuutta käsitellään useimmiten erillään esimerkiksi huume- ja ihmiskaupasta, vaikka ne ovatkin osa kansainvälistä järjestäytynyttä rikollisuutta. Järjestäytyneen rikollisuuden vastainen toiminta tähtää laajemmalle eli kokonaisten organisaatiorakenteiden tuhoamiseen, ei pelkästään rikollisten yksittäisten elinkeinojen lakkauttamiseen. Euroopassa kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus koetaan lähinnä uhkana sisäiselle turvallisuudelle. Usein rikollisuus on kuitenkin lähtöisin unionin ulkopuolelta ja sillä on ulkoisiakin vaikutuksia, esimerkiksi yhteyksiä terrorismiin Lähi-idässä.²³²

Yhdysvalloissa kansainvälistä järjestäytynyttä rikollisuutta ei käsitteenä käytetä niin paljon. Tämä voi johtua mm. siitä, että esimerkiksi huumekauppa, ihmiskauppa ja ihmissalakuljetus ovat siellä rajat ylittävän rikollisuuden tärkeimpiä muotoja ja näin ollen kattavat lähes kaiken toiminnan kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden käsitteen alla. Yhdysvalloissa terrorismivastaisessa taistelussa on käytössä niin kokonaisvaltainen lähestymistapa, että kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden terrorismia tukevat toiminnot tulevat käsitellyiksi jo terrorismin yhteydessä.

5.2 Päätöksenteko ja lainsäädäntö rajaturvallisuusasioissa

5.2.1 Hallinnon rakenne

Euroopan unioni ja Yhdysvallat ovat molemmat nykyaikaisen länsimaisen demokratian keskittymiä, mutta niiden hallinnossa on yksi oleellinen ero, joka vaikuttaa lähes kaikkeen muuhunkin hallintorakenteeseen ja toimielimien tapaan toimia. Euroopan unioni on edelleen valtioliitto, jonka muodostavat suvereenit valtiot. Yhdysvallat on liittovaltio, jonka muodostavat 50 osavaltiota.

²³² Dörfer: *Old and New Security Threats to Europe*, s. 4 ja *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, s. 4

Euroopan unionissa hallinto on jaettu kahdelle tasolle: unionin ja kansalliselle tasolle. Unioni harjoittaa lainsäädäntövaltaansa antamalla asetuksia, direktiivejä, ohjeita jne. Näistä ainoastaan asetus on välittömästi ja sellaisenaan sovellettavissa jäsenmaissa. Direktiivi jättää kansalliselle lainsäädännölle liikkumavaraa. Se säätelee ainoastaan lopputuloksen, muttei keinoja kuinka lopputulokseen on päästävää. Kansallisen lainsäädännön on kaikissa asioissa oltava yhdenmukainen unionin lainsäädännön kanssa. Yhdysvalloissa hallinto on jaettu useammalle tasolle: liittovaltio-, osavaltio-, paikallis- ja alkuperäiskansojen heimojen taso.²³³ Euroopan unioninkin hallinnon voisi ymmärtää koostuvan neljästä tasosta: unioni, kansallinen, paikallinen (kunnallinen) ja alkuperäiskansojen tasot (esimerkiksi saamelaisten itsehallinto). Jäsenmaiden suvereeniudesta johtuen kaksi viimeisintä katsottaneen kuitenkin unionin sisällä kuuluvan kansallisen toimivallan alaisuuteen eikä niitä näin ollen ole eritelty.

Euroopan unionin toimintatavat ovat monelle sekavia ns. pilareiden vuoksi. Unionissa eri toimielinten toimivallan ja päätöksentekomenettelyiden perusteella käsiteltävät asiat on jaettu kolmeen eri pilariin: yhteisöpilari, ulko- ja turvallisuuspolitiikan pilari sekä oikeus- ja sisäasioiden pilari.²³⁴ Yhdysvalloissa tällaista jakoa ei ole. Unionissa pilarit jättävät tietyt asiat kansallisen lainsäädännön vastuulle. Esimerkiksi rajaturvallisuuslainsäädäntö oli ennen Amsterdamin sopimusta tällainen asia.²³⁵ Yhdysvalloissa osavaltiot ovat suhteellisen itsenäisiä toimijoita ja ne voivat itse säätää runsaasti lakeja. Rajaturvallisuus kuuluu kuitenkin osana kotimaan turvallisuutta liittovaltion toimivaltaan.

Hallinnon toimielinten vallanjako on pääpiirteittäin sama sekä Euroopan unionissa että Yhdysvalloissa. Unionissa lainsäädäntövaltaa käyttää neuvosto yhdessä parlamentin kanssa, Yhdysvalloissa kaksikamarinen kongressi (edustajainhuone ja kongressi). Unionissa toimeenpanovalta on komissiolla, Yhdysvalloissa presidentillä ja hallituksella. Sekä Euroopan unionin parlamenttiin että Yhdysvaltojen kongressin edustajainhuoneeseen valitaan edustajat jäsenvaltioista / osavaltioista suhteutettuna niiden väkilukuun. Äänestyskäytännön yksi ero on siinä, että neuvostossa edustajilla on tietty määrä ääniä suhteutettuna kotimaansa väkilukuun, kun taas Yhdysvaltojen senaatissa jokaisesta osavaltiosta on kaksi senaattoria ja jokaisella on yksi

²³³ Yhdysvaltojen hallinnon portaali

²³⁴ Paul, s. 85 ja 92-93

²³⁵ Sanasto, Euroopan unionin pilarit, Euroopan unionin portaali

ääni.²³⁶ Sekä Euroopan unionin toimielinten että Yhdysvaltojen kongressin toimintaa avustavat useat valiokunnat ja komiteat, myös rajaturvallisuutta koskevilla asioilla.²³⁷

Yhdysvaltojen hallinto on hyvin presidenttijohtoinen. Presidentillä on Yhdysvalloissa erillisen pääministerin viran puuttuessa hyvin paljon valtaa valtionpäämiehenä ja hallituksen johtajana.²³⁸ Tästä johtuen maan on helppo ns. puhua yhdellä äänellä politiikassaan. Tästä toisaalta aiheutuu se, että presidentin persoona ja henkilökohtaiset mielipiteet muokkaavat jossain määrin Yhdysvaltojen politiikkaa. Euroopan unionin puheenvuoroja ovat tähän saakka käyttäneet milloin komission puheenjohtaja ja milloin neuvoston puheenjohtaja. Unioniin on kuitenkin uuden perussopimuksen yhteydessä luotu ns. Euroopan unionin presidentin virka.²³⁹ Aika näyttää, millaiseksi hänen roolinsa muodostuu. Tähän asti Euroopan maissa on ollut vallalla perinne, että todellisena valtionpäänä on toiminut pääministeri (vast.) presidentin (vast.) roolin jäädessä lähinnä seremonialliseksi.

5.2.2 Keskeinen lainsäädäntö

Euroopan unionin rajanylitysasetus ja Schengenin säännöstö asetuksen ulkopuolelle jätettyine osineen muodostavat unionin tärkeimmän jäsenvaltioiden rajojen ylittämistä säätelevän kokonaisuuden. Yhdysvalloissa laki matkustamisesta läntisellä pallonpuoliskolla (WHTI, *Western Hemisphere Travel Initiative*) ja viisumivapausjärjestelmä (VWP, *Visa Waiver Program*) muodostavat vastaavan kokonaisuuden. Schengenin säännöstöä luotaessa perusajatuksena oli rajanylitysten helpottaminen. Lähtökohta oli siis se, että kaikille tehtiin rajatarkastus rajasta ja kansallisuudesta riippumatta ja kaikilla piti olla passi. Yhdysvalloissa WHTI sen sijaan kiristää rajavalvontaa. Yhdysvalloissa rajavalvonta ei kuitenkaan ole uuden lain myötä tullut Euroopan unionin rajavalvontaa tiukemmaksi, vaan ennemminkin valvonnan taso on nostettu samalle tasolle kuin unionissa. Jos Yhdysvaltojen osavaltiot rinnastettaisiin Euroopan unionin jäsenvaltioihin, Yhdysvalloissakaan ei tehdä sisärajaratkastuksia, mutta ulkorajoilla kaikkiin kohdistetaan rajatarkastus ja kaikilla pitää nykyään olla passi. Eli tässä mielessä järjestelmä on samanlainen kuin Euroopan unionissa. Toki molemmissa tapauksissa on poikkeuksia pas-

²³⁶ Miten Euroopan unioni toimii?, Euroopan unionin portaali ja United States, The World Fact Book, Central Intelligence Agency (CIA)

²³⁷ Sanasto, komiteat ja työryhmät, Euroopan unionin portaali; EU:n oikeus- ja sisäasioita käsittelevät työryhmät, sisäasiainministeriö; About the Senate Committee System, United States Senate; Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs ja Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs

²³⁸ United States, The World Fact Book, Central Intelligence Agency (CIA)

²³⁹ Perustietoa sopimuksesta, Lissabonin sopimus, Sopimus 2000-luvun Euroopalle, Euroopan unionin portaali (http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_fi.htm, 6.2.2008)

sin esittämisvelvollisuudesta: Yhdysvalloissa mm. merimiehet ja meksikolaiset tietyin rajoituksin²⁴⁰ sekä Euroopan unionissa unionin ulkopuoliset maat Norja, Islanti, Liechtenstein²⁴¹ ja Sveitsi.

Sekä Euroopan unionissa että Yhdysvalloissa on käytössä viisumijärjestelmä ja siihen liittyen viisumivapausjärjestelmä. Yksinkertaistaen tämä jälkimmäinen järjestelmä on yhtä kuin luettelo sellaisista maista, joiden kansalaisilta ei vaadita viisumia heidän saapuessaan maahan. Euroopan unionissa luettelo on sisällytetty Schengenin säännöstöön. Yhdysvalloissa on luotu oma kokonaisuutensa viisumivapaudelle: VWP eli *Visa Waiver Program*. Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen keskinäinen viisumivelvollisuus ei noudata ns. täydellisen vastavuoroisuuden periaatetta. Schengenin säännösten mukaan Yhdysvaltojen kansalaisilta ei vaadita viisumia missään Schengen-valtiossa²⁴², mukaan lukien vuonna 2004 unioniin liittyneet maat (pois lukien Kypros), jotka alkoivat soveltaa Schengeniä 21.12.2007. Yhdysvaltojen VWP:n listalta ei kuitenkaan löydy Slovenian lisäksi yhtään vuonna 2004 tai sen jälkeen unioniin liittynyttä maata. Listalta löytyvät kuitenkin kaikki ns. unionin vanhat jäsenvaltiot Kreikkaa lukuun ottamatta.²⁴³ Nämä ”puutteet” johtunevat siitä, että Yhdysvallat ei neuvottele asiasta Euroopan unionin vaan suoraan jäsenvaltion kanssa. Yhdysvallat voi itse päättää, kelpuuttaako se kyseisen maan viisumivapauden piiriin. Päätös voidaan tehdä riippumatta siitä, kuuluuko maa Euroopan unioniin tai onko se jo alkanut soveltaa Schengenin säännöstöä.

5.3 Rajaturvallisuusjärjestelmä

5.3.1 Frontex ja kotimaan turvallisuusministeriö

Molemmat yllä mainitut virastot on perustettu helpottamaan johtamista ja voimavarojen kohdentamista. Euroopan unionin Frontex on tiukasti ns. yhden toimialan eli rajaturvallisuuden virasto.²⁴⁴ Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuusministeriö taas on huomattavasti suurempi ja laaja-alaisempi. Kotimaan turvallisuusministeriön toimialaan kuuluu rajaturvallisuuden lisäksi

²⁴⁰ Western Hemisphere Travel Initiative: The Basics, Department of Homeland Security

²⁴¹ Nämä maat kuuluvat Euroopan talousalueeseen (ETA) ja ne rinnastetaan unionin jäsenvaltioihin vapaan liikkuvuuden suhteen.

²⁴² *Schengenin säännöstö sellaisena kuin siitä säädetään 20 päivänä toukokuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/435/EY 1 artiklan 2 kohdassa, liite 2, II osa ”Ajantasaistettu luettelo valtioista, joiden kansalaisilta ei vaadita viisumia missään Schengen-valtiossa”*

²⁴³ Visa Waiver Program (VWP), U.S. Department of State

²⁴⁴ *Neuvoston asetetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta, II luku 2. artikla 1. kohta*

mm. pelastustoimi.²⁴⁵ Ajallisesti virastojen perustamiset sijoittuvat hyvin lähekkäin 2000-luvun alkuun. Yhdysvalloissa syyskuun 11. päivän terrori-iskut toimivat suurimpana kannustimena ministeriön perustamiselle. Uusi ministeriö aloitti toimintansa vuonna 2003.²⁴⁶ Euroopan unionissa rajavalvonnan tehokkaampaa yhtenäistämistä ja hallinnointia oli suunniteltu jo aikaisemmin, mutta jäsenvaltiot olivat olleet keinoista eri mieltä. Osa jäsenmaista mm. halusi perustaa Euroopan unionin rajavartiolaitoksen.²⁴⁷ Neuvottelujen jälkeen päätettiin perustaa rajaturvallisuusvirasto, joka aloitti toimintansa vuonna 2005.²⁴⁸

Kahden eri viraston suurin yhteinen tekijä lienee niiden toiminnan tarkoitus. Molempien tarkoituksena on keskittää eri viranomaisten toiminta yhden johdon alaisuuteen, helpottaa voimavarojen jakamista ja yhtenäistää toimintamalleja yhteisten uhkakuvien avulla. Toisaalta suurin erokin löytyy edellä mainituista asioista. Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuusministeriö on operatiivinen ministeriö, jolla on alaisuudessaan kaikki ne rajavalvontaviranomaiset, jotka suorittavat kaiken kenttätöön. Yhdysvalloissa ministeriö on siis selkeä johtoporras. Euroopan unionissa Frontex ei kuitenkaan suoranaisesti vastaa rajavalvonnasta vaan siitä vastaavat edelleen jäsenmaat itse. Frontex ainoastaan tukee jäsenmaiden hallituksia ja viranomaisia toimissaan mm. tarjoamalla koulutusapua ja laatimalla yhteisiä riskianalyyssejä. Operatiivisten tehtävien johdossa Frontex on ainoastaan ns. yhteisten rajavalvontaoperaatioiden osalta.

5.3.2 Rajaturvallisuuden analyyttiset mallit

Rajaturvallisuusjärjestelmän kuvaaminen analyyttisellä mallilla helpottaa järjestelmän toiminnan selvittämistä. Malli ei itsessään tee selkoa rajavalvontaviranomaisten käytännön työstä, mutta sen avulla järjestelmän strategisen tason toiminta käy helposti ilmi. Euroopan unionin neliportainen rajaturvallisuusjärjestelmä on esiintynyt unionin ns. virallisissa asiakirjoissa jo 1990-luvun lopulta lähtien.²⁴⁹ Yhdysvaltojen osalta ei vastaavaa mallia ole käytössä. Tutkijat ovat toki luoneet omia mallinnuksiaan, joista yksi on esitelty tässä työssä (luku 4.3.2). Ottaen huomioon kyseisten tutkijoiden ja heidän organisaationsa aseman kongressille tutkimustietoa tuottavana elimenä, voitaneen olettaa, että päättäjien ajatusmaailma rajaturvallisuusjär-

²⁴⁵ *Homeland Security Act of 2002*; Title I – Department of Homeland Security, Sec. 101. Executive Department; Mission ja Lake: *Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues*, s. 22

²⁴⁶ Lake: *Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues*, s. 22

²⁴⁷ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa*, artiklat 47-50, s. 21-23 ja Niemenkari, s. 9

²⁴⁸ Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex), tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali

²⁴⁹ Niemenkari, s. 25

jestelmän osalta on ainakin pääosin esitetyn mallin kaltainen. Analyyttinen malli on siis tuotu näkyvämmiin esille Euroopan unionissa kuin Yhdysvalloissa. Tämä johtunee suurelta osin Euroopan unionin edelleen jatkuvasta yhdentymisestä. Aikaisemmin kukin eurooppalainen jäsenvaltio vartioi rajojaan omalla tavallaan, mutta nykyisen vapaan liikkuvuuden myötä on pidetty olennaisen tärkeänä, että kaikki jäsenvaltiot toimivat samojen periaatteiden mukaisesti. Perustuuhan nykyinen vapaan liikkuvuuden alue keskinäiselle luottamukselle siitä, että kukin jäsenvaltio hoitaa oman osuutensa unionin ulkorajavalvonnasta laadukkaasti.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmien yleiset toimintaperiaatteet ovat hyvin samanlaiset. Molempien järjestelmien perustana on tehokas rajavalvonta, joka pitää sisällään rajatarkastukset rajaylityspaikoilla ja rajojen valvonnan rajanylityspaikkojen välisellä rajaosuudella. Molemmissa järjestelmissä rajavalvonnan toimenpiteitä ulotetaan sekä rajojen ulkopuolelle että sisämaahan.²⁵⁰ Ulkomailla toteutettu rajavalvonta perustuu molemmissa tapauksissa pääosin yhdysmiestoiminnalle ja konsuliedustustojen toiminnalle mm. viisumeja myönnettäessä. Sisämaassa toteutettavia toimia ovat mm. ulkomaalaisvalvonta työpaikoilla ja rajat ylittävän rikollisuuden tutkinta. Sekä Euroopan unionissa että Yhdysvalloissa tätä työtä tekevät usein eri viranomaiset kuin ne, joiden tehtävänä on varsinainen rajavalvonta. Koska maahanmuutto- ja ulkomaalaislakien rikkomukset tulevat usein esille muiden viranomaisten toiminnassa, yhteistyö ja tiedonkulku rajaturvallisuuden tällä tasalla korostuvat sekä Euroopan unionissa että Yhdysvalloissa.

Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmä on tässä työssä kuvattu kolmiportaiseksi, kun taas Euroopan unionin kohdalla se on neliportainen. Puuttuva tasa on monenvälinen, kahdenvälinen ja paikallinen yhteistyö. Tasan puuttuminen analyttisestä mallinnuksesta ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö Yhdysvaltojen rajavalvontaviranomaiset tekisi yhteistyötä mm. Meksikon ja Kanadan viranomaisten kanssa. Yhdysvalloissa tilanne on siinä mielessä selkeämpi, että maalla on selkeästi kaksi erillistä maarajaa ja kaksi naapurimaata, yksi eteläiselle ja yksi pohjoiselle rajalle. Euroopan unionilla sitä vastoin on rajanaapureita huomattavasti enemmän. Maarajoilla naapureita on kymmenkunta ja läheisiä merirajanaapureita saman verran. Tilanteen tekee entistä monimutkaisemmaksi se, että rajavalvonnasta vastaavat suvereenit kansalliset viranomaiset, joten toimijoita on ns. rajan sisäpuolellakin useampia. Ennen henkilöiden vapaan liikkuvuuden alueen käyttöönottoa ja joidenkin jäsenmaiden osalta ennen Euroopan unionin jäsenyyttä kullakin maalla oli omat yhteistyömenettelynsä naapurimaiden kanssa.

²⁵⁰ Niemenkari, s. 26 ja Lake ym.: *Border and Transportation Security: The Complexity of the Challenge*, s. 2

Euroopan unionissa monenvälisen, kahdenvälisen ja paikallisen yhteistyön mahdollisuus on haluttu säilyttää yllä mainittujen seikkojen vuoksi ja siksi se on tuotu korostetummin esille.

5.3.3 Viranomaisten toiminta

Rajavalvontaviranomaisten yleiset toimintaperiaatteet rajojen valvonnan ja rajatarkastusten osalta ovat hyvin samanlaiset sekä Euroopan unionissa ja Yhdysvalloissa. Rajavalvonta on jaettu selkeästi rajatarkastuksiin rajanylityspaikoilla ja rajojen valvontaan rajanylityspaikkojen välisellä maasto- ja merirajalla.²⁵¹ Viranomaisten määrässä ja keskinäisissä suhteissa sekä joissakin toimintatavoissa alkaakin sitten esiintyä jo oleellisia eroja.

Yhdysvalloissa rajavalvontaviranomaisten muodostama kokonaisuus on huomattavasti selkeämpi kuin Euroopan unionissa. Yhdysvalloissa eri rajavalvontaviranomaisia sulautettiin yhteen kotimaan turvallisuusministeriötä luotaessa ja kaikki rajavalvontaviranomaiset asetettiin kyseisen ministeriön alaisuuteen. Nykyään Yhdysvalloissa on kaksi viranomaista, joiden varsinaisena tehtävänä on rajavalvonta: *U.S. Customs and Border Protection* ja *U.S. Coast Guard*. Näiden lisäksi on olemassa muutamia muita viranomaisia, jotka mm. valvovat maahanmuuttolainsäädännön toteutumista Yhdysvaltojen sisämaassa (*U.S. Immigration and Customs Enforcement*) ja myöntävät maahanmuuttolupia (*U.S. Citizenship and Immigration Services*).²⁵² Viranomaisten lukumäärän vähentämisellä ja hallinnon uudelleenjärjestelyillä on kyetty mm. karsimaan päällekkäisiä tehtäviä ja antamaan uusia tehtäviä, jotka edesauttavat kokonaisvaltaisen kotimaan turvallisuuden saavuttamista.

Euroopan unionissa jokaisella jäsenmaalla on edelleen omat rajavalvontaviranomaisensa²⁵³ ja kullakin näistä on omanlaisensa tapa toimia. Lisäksi Euroopan unionissa rajavalvonta (ihmiset) ja tullivalvonta (tavarat) pidetään edelleen usein erillään. Jäsenvaltioiden väliset rajat aiheuttavat edelleenkin ongelmia mm. tiedonkulussa ja viranomaisten toimivaltuuksissa. Näiden seikkojen vuoksi Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmä on väistämättä jäykempi kuin Yhdysvaltojen. Tilanne on kuitenkin koko ajan kehittymässä ja on jo huomattavasti parempi kuin esimerkiksi kymmenen vuotta sitten.

²⁵¹ Niemenkari, s. 31-32 ja Lake ym.: *Border and Transportation Security: The Complexity of the Challenge*, s. 2

²⁵² Nuñez-Neto, Blas: *Border Security: Key Agencies and Their Missions*, s. 2-3 ja Lake: *Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues*, s. 3, 10

²⁵³ *Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005*, s. 128-138

Joissakin viranomaisten toimintatavoissa on periaatteellisia eroja Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä. Yhdysvalloissa viranomaiset aloittivat raja-aidan rakentamisen osalle Meksikon vastaista rajaa jo 1990-luvulla. Tuolloin oli kyseessä vain 14 mailin mittainen aita uhanalaisimmalla rajaosuudella. Aidan tarkoituksena oli estää ihmisten luvattomat rajanyhtykset. Nykyään aitojen rakentaminen jatkuu ja Meksikon vastaiselle rajalle on tarkoituksena rakentaa yhteensä noin 850 mailia raja-aitaa.²⁵⁴ Kylmän sodan ja rautaesiripun muistot elävät vielä varsinkin Keski-Euroopassa vahvoina eikä uusien raja-aitojen rakentamista pidetä kovinkaan soveliaana. Toukokuussa 2007 Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Javier Solana vieraili Meksikossa ja sanoi siellä lehdistön edustajille, että kaksi valtiota toisistaan erottava muuri on jotain sellaista, josta hän tai Euroopan unionin jäsenet eivät pidä.²⁵⁵ Kuitenkin samaan aikaan Espanjalle kuuluvat, mutta Pohjois-Afrikan rannikolla sijaitsevat Ceutan ja Melillan kaupungit on ympäröity järeillä aidoilla, joiden tarkoituksena on nimenomaan estää laitton maahanmuutto. Molemmat kaupungit on maarajoillaan suojattu kahdella osin yli 3 metriä korkealla piikkilanka-aidalla, joihin on liitetty valvontatorneja, liikkeentunnistimia ja erilaisia kameroita.²⁵⁶

Euroopan unionissa rajavalvonta on asetettu tehtävään erikseen koulutettujen rajavartiomiesten tehtäväksi. Jäsenmaasta riippuen rajavartiomies voi olla poliisi, santarmi, sotilaspoliisi tai sotilaallisesti järjestetyn rajavartiolaitoksen rajavartiomies. Missään maassa rajavalvonta ei kuitenkaan ole asevoimien tehtävä pois lukien alueellisen koskemattomuuden valvonta lähinnä merellä ja ilmassa.²⁵⁷ Yhdysvalloissakin rajavalvonta on annettu pääosin ns. siviiliviranomaisen tehtäväksi, mutta myös sotilaat osallistuvat rajavalvontaan. Sotilaallisesti järjestetty ja asevoimien yhtenä puolustushaarana toimiva rannikkovartiosto on yksi tärkeimmistä rajavalvontaviranomaisista Yhdysvalloissa. Nykyään joillakin rajaosuuksilla partioi myös kan-

²⁵⁴ Nuñez-Neto, Blas: *Border Security: Barriers Along the U.S. International Border*, CRS Report for Congress RL33659, 12. joulukuuta 2006, s. 1-2 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL33659.pdf>, 2.10.2007). Katso myös Nuñez-Neto, Blas: *Border Security: The San Diego Fence*, CRS Report for Congress RS22026, 23. toukokuuta 2007 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RS22026.pdf>, 2.10.2007).

²⁵⁵ Ryan, Ross: *Building Walls in the Free World*, University for Peace, Peace & Conflict Monitor (http://www.monitor.upeace.org/innerpg.cfm?id_article=453, 6.2.2008)

²⁵⁶ Alscher, Stefan: *Knocking at the Doors of "Fortress Europe": Migration and Border Control in Southern Spain and Eastern Poland*, CCIS (The Center for Comparative Immigration Studies) Working Paper 126, marraskuu 2005, University of California, San Diego, s. 10-12 (<http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg126.pdf>, 6.2.2008). Katso myös "Visit to Ceuta and Melilla – Mission Report Technical mission to Morocco on illegal immigration 7th October– 11th October 2005", Bryssel 19. lokakuuta 2005 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/380&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en#fnB3>, 6.2.2008)

²⁵⁷ *Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005*, s. 128-138

salliskaartin sotilaita.²⁵⁸ Eurooppalaisesta näkökulmasta katsottuna vielä eriskummallisempaa on siviilien mukanaolo rajavalvonnassa. Yhdysvalloissa siviilien muodostamien rajavalvontaorganisaatioiden perinteet ovat pitkät varsinkin maan eteläisissä osavaltioissa.²⁵⁹ Siviilien oikeutta tällaiseen toimintaan voisi löyhästi verrata jokaisen kansalaisen perustuslailliseen oikeuteen kantaa asetta. Tällaisen perinteen lopettaminen kyllä onnistuisi, mutta se varmasti herättäisi runsaasti vastustusta. Ja onhan siviilien toiminnasta saatu kaikesta huolimatta paljon positiivisia kokemuksia Yhdysvalloissa.²⁶⁰

²⁵⁸ Viña: *Border Security and Military Support: Legal Authorizations and Restrictions*, s.1-2

²⁵⁹ Viña: *Civilian Patrols Along the Border: Legal and Policy Issues*, s. 1

²⁶⁰ Viña: *Civilian Patrols Along the Border: Legal and Policy Issues*, s. 19-20

6. LOPUKSI

Perimmäisinä syinä Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmien eroavaisuuksiin voidaan pitää eriäviä rajaturvallisuuden määritelmiä sekä eroja, jotka johtuvat Euroopan unionin valtioliittorakenteesta verrattuna Yhdysvaltojen liittovaltion rakenteeseen.

Euroopan unionissa rajaturvallisuudella ja rajavalvonnalla tarkoitetaan ensisijaisesti rajojen yli liikkuvien henkilöiden valvontaa. Määritelmä ei siis pidä sisällään tavaroiden ja pääoman valvontaa eli ns. tullivalvontaa. Yhdysvalloissa rajaturvallisuudella sitä vastoin tarkoitetaan sekä ihmisten että tavaroiden rajanylityksen valvontaa. Tästä eroista johtuen mm. tavanomaisen ja joukkotuhoaseiden leviämistä, huumeita ja tartuntatauteja ei Euroopan unionissa voida pitää uhkina rajaturvallisuudelle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei näitä ilmiöitä esiintyisi Euroopassa tai ettei niihin olisi varauduttu. Nämä asiat kuuluvat Euroopan unionissa pääosin tulliviranomaisten tehtäviin.

Rajaturvallisuuden kannalta ajateltuna olisi hyväksi, jos Euroopan unioni kehittyisi valtioliitosta enemmän tai jopa kokonaan liittovaltion suuntaan. Unionin jäsenvaltiot ovat edelleen itsenäisiä valtioita, joilla on suuri määräysvalta alueellaan. Tämä siitäkin huolimatta, että Euroopan yhdentymisen ja unionin kehittyminen on vienyt osan päätöksistä pois kansallisilta hallituksilta. Jokaisella jäsenvaltiolla on edelleen omat rajavalvontaviranomaisensa ja jokainen jäsenvaltio vastaa rajavalvonnasta omalla alueellaan samalla, kun unionille on vapaan liikkuvuuden myötä kehitetty yksi yhteinen ulkorajavalvonta. Tämän vuoksi Euroopan unionissa on jouduttu kehittämään erilaisia yhteistyömenetelmiä rajavalvonnan tehostamiseksi. Jäsenvaltioiden suvereeniudesta johtuen jäsenmaiden kynnys antaa vieraan valtion viranomaisille toimivaltaa alueellaan on korkea. Toimivaltaongelmat osaltaan pysäyttivät mm. Euroopan rajavartiolaitoksen luomisen. Byrokraattisuus tekee järjestelmästä kankean verrattuna Yhdysvaltoihin, jossa presidentillä on hyvin paljon valtaa ja hän voi hyvinkin nopeasti tehdä rajaturvallisuutta edistäviä päätöksiä mm. ryhmittämällä kansalliskaartin sotilaita rajavalvontaviranomaisten tueksi. Yhdysvalloissa järjestelmä on muutenkin yksinkertaisempi, koska maan rajavalvonnasta vastaa yksi viranomainen (lisäksi rannikkovartiosto merellä).

Rajaturvallisuusjärjestelmä on Euroopan unionissa ja Yhdysvalloissa pääpiirteittäin hyvin samanlainen. Rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat ovat hyvin pitkälti samanlaiset, jos rajaturvallisuuden käsitteestä johtuvia eroja ei oteta huomioon. Terrorismin uhkaa ja uhkakuvien toteutumisesta aiheutuvia taloudellisia haittoja kuitenkin korostetaan Yhdysvalloissa Euroo-

pan unionia enemmän. Molemmista tapauksissa rajavalvonta aloitetaan jo ulkomailla mm. yhdysmiestoiminnalla ja valvontaa jatketaan sisämaahan asti. Jos Yhdysvaltojen osavaltiot rinnastettaisiin Euroopan unionin jäsenvaltioihin, sekä Yhdysvalloissa että Euroopan unionissa varsinainen rajavalvonta tapahtuu ns. ulkorajoilla ja sisämaassa ei enää tehdä tarkastuksia. Euroopan unionissa jäsenvaltiot kuitenkin vastaavat viime kädessä rajavalvonnasta. Yhdysvalloissa osavaltioilla ei ole tällaista roolia vaan rajavalvonta on puhtaasti liittovaltion tehtävä.

Euroopan unionin rajavalvonnan kannalta olisi hyödyllistä yhdistää tullitoiminnot rajavalvontaan Yhdysvaltojen mallin mukaisesti. Yhden rajavalvontaviranomaisen luominen ei kuitenkaan tule olemaan mahdollista, niin kauan kuin rajavalvonnan päävastuu on jäsenmailla ja kansallisilla viranomaisilla. Tulevaisuudessa Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmässä suurin huomio kiinnittyy nopean toiminnan rajainterventioryhmien käytännön toiminnan onnistumiseen. Nyt lienee saavutettu jonkinlainen kompromissiratkaisu koskien yhteiseurooppalaista rajavartiolaistoa.

Yhdysvalloissa suuri ja kiistämättä positiivisia tuloksia tuottanut viranomaisuudistus on saatu päätökseen. Yhdysvalloissa rajavalvonnan nopea teknistyminen tulee edelleen jatkumaan ja raja-aitojen rakentamista tullaan jatkamaan. Lähitulevaisuudessa huomio kiinnittyy kahden rajaturvallisuutta parantavan ohjelma, SBI:n ja SBInet:n, käytännön onnistumiseen.

Turvallisuuden ja rajaturvallisuuden käsitteet, niiden suhteellisuus ja määrittämisen vaikeus olivat tämän tutkimuksen tekemisen suurimpia hankaluuksia. Työn yhtenä vahvuutena pidän rajaturvallisuuden määrittämisen selkeää erottelua Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä, mikä tosin samalla synnytti yhden tämän työn heikkouksista. Esimerkiksi kaikki uhkakuvat eivät olleet vertailtavissa. Tutkimuksen yhtenä heikkoutena voisi myös mainita sen, että oli osittain vaikea löytää sellaisia rajaturvallisuusjärjestelmän toimia, joita olisi voinut pitää vastatoimena johonkin tiettyyn yksittäiseen uhkakuvaan. Esimerkiksi biometriset passit ovat vastatoimi, jolla voidaan torjua terrorismia, kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta, laitonta maahanmuuttoa jne. Yksi tämän työn vahvuuksista on mielestäni käyttämäni laaja lähdeaineisto, joka muodostuu suurimmaksi osaksi julkaistusta aineistosta. Toisaalta heikkoutena pidän lähdeaineiston painottumista sähköisiin lähteisiin ja suppeahkoa lähdeaineistoa mm. luvuissa 2 ja 3.4.3. Työn selkeänä vahvuutena pidän sitä, että kaikkiin asetettuihin tutkimusongelmiin on kyetty vastaamaan.

LÄHTEET

JULKAISTUT LÄHTEET:

- Abelson, Donald E. & Wood, Duncan: *People, Security and Borders: The Impact of the WHTI on North America*, NNASC (The Network on North American Studies in Canada), 2007 ([http://www.wilsoncenter.org/events/docs/People,Security&Borders\(English\).pdf](http://www.wilsoncenter.org/events/docs/People,Security&Borders(English).pdf), 2.10.2007)
- Alapuro, Risto & Arminen, Ilkka (toim.): *Vertailevan tutkimuksen ulottuvuuksia*, Vantaa 2004
- Alegre, Susie; den Boer, Monica; Callovi, Giuseppe; Peers, Steve & Pineda Polo, Cristina: *The Hague Programme, Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU*, EPC (European Policy Centre) Working Paper No. 15, helmikuu 2005 (http://www.epc.eu/TEWN/pdf/607029773_Working%20Paper%2015%20FINAL.pdf, 11.8.2007)
- A Line in the Sand: Confronting the Threat at the Southwest Border*, The House Committee on Homeland Security (<http://www.house.gov/mccaul/pdf/Investigations-Border-Report.pdf>, 2.10.2007)
- Alscher, Stefan: *Knocking at the Doors of "Fortress Europe": Migration and Border Control in Southern Spain and Eastern Poland*, CCIS (The Center for Comparative Immigration Studies) Working Paper 126, marraskuu 2005, University of California, San Diego (<http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg126.pdf>, 6.2.2008)
- Apap, Joanna: *Extending Citizenship Rights to Third Country Nationals, The Correlation Between Migration and Integration: A Sample from South Europe*, CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy Brief No. 175, lokakuu 2001 (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=85&, 11.8.2007)
- Archick, Kristin; Ek, Carl; Gallis, Paul; Miko, Francis T. & Woehrel, Steven: *European Approaches to Homeland Security and Counterterrorism*, CRS (Congressional Research Service) Report for Congress RL33573, 24. heinäkuuta 2006 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homesec/RL33573.pdf>, 12.8.2007)
- A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, Bryssel 12. joulukuuta 2003 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 27.8.2007)
- Balzacq, Thierry & Carrera, Sergio: *The EU's Fight Against International Terrorism, Security Problems, Insecure Solutions*, CEPS Policy Brief No. 80, heinäkuu 2005 (http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1247, 31.8.2007)
- Buzan, Barry; Wæver, Ole & de Wilde, Jaap: *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London 1998
- Cohen, Richard & Mihalka, Michael: *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, The Marshall Center Papers No. 3, 2001

Container Security Initiative, 2006 - 2011 Strategic Plan, U.S. Customs and Border Protection, Washington 2006
(http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/international_activities/csi/csi_strategic_plan.ctt/csi_strategic_plan.pdf, 1.10.2007)

Contemporary Security Studies, edited by Alan Collins, Oxford University Press, Iso-Britannia 2007

Council conclusions on the SIS, Council of the European Union, 10586/07, Bryssel kesäkuu 2007 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10586.en07.pdf>, 29.9.2007)

Dörfer, Ingemar: *Old and New Security Threats to Europe*, Swedish Defence Research Agency (http://www.afes-press.de/pdf/Doerfer_Mont_9.pdf, 12.8.2007)

EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA) 2007, Europol kesäkuu 2007 (<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language>, 2.9.2007)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö), käytetään myös nimitystä EU:n rajanylitysasetus (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2006/l_105/l_10520060413fi00010032.pdf, 29.9.2007)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007, annettu 11. päivänä heinäkuuta 2007, nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030:0039:FI:PDF>, 20.1.2008)

Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö: *EU Schengen-luettelo, suositukset ja parhaat käytänteet koskien tarkastuksia ulkorajoilla, maasta poistamista ja takaisin ottamista*; suomenkielinen julkaisu, Helmikuu 2002

Field References for OSCE Anti-Terrorism Efforts, OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe, suom. ETYJ) Wien 2007
(http://www.osce.org/publications/atu/2006/01/18124_530_en.pdf, 11.8.2007)

From Policy to Practice: Combating Trafficking in Human Beings in the OSCE Region, OSCE syyskuu 2006 (http://osce.org/documents/cthb/2007/03/23613_en.pdf, 4.9.2007)

Frontex Annual Report 2006 (http://www.frontex.eu.int/annual_report/, 12.8.2007)

Hoefler, Michael; Rytina, Nancy & Campbell, Christopher: *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2006*, Office of Immigration Statistics, U.S. Department of Homeland Security, elokuu 2007
(http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ill_pe_2006.pdf, 1.10.2007)

Homeland Security Act of 2002; Public Law 107-296 – Nov. 25, 2002
(http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf, 1.10.2007)

Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act of 2004, Public Law 108-458 – Dec. 17, 2004 (http://www.nctc.gov/docs/pl108_458.pdf, 28.10.2007)

Johnson, Charles W.: *How Our Laws Are Made*, U.S. House of Representatives, Washington 2003 (<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>, 15.10.2007)

Jorry, Hélène: *Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?*, CEPS Research Paper No. 6, maaliskuu 2007 (http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1483, 11.8.2007)

Kicinger, Anna: *International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon*, CEFMR (Central European Forum For Migration Research) working paper 2 / 2004, Varsova 2004 (http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf, 12.8.2007)

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta, KOM(2003) 687 lopullinen, Bryssel 11.11.2003 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2003/com2003_0687fi01.pdf, 27.9.2007)

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: *Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa*, KOM(2002) 233 lopullinen, Bryssel 7.5.2002 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:FI:PDF>, 30.1.2008)

Laitinen, Kari: *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka, Tulkintoja uusista turvallisuudesta kylmän sodan jälkeen*, Studia Politica Tamperensis No. 7, Tampere 1999

Lake, Jennifer E.: *Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues*, CRS Report for Congress RL32705, 17. joulukuuta 2004 (<http://www.fas.org/sgp/crs/RL32705.pdf>, 2.10.2007)

Lake, Jennifer E.; Robinson, William H. & Seghetti Lisa M.: *Border and Transportation Security: The Complexity of the Challenge*, CRS Report for Congress RL32839, 29. maaliskuuta 2005 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL32839.pdf>, 2.10.2007)

National Drug Threat Assessment 2007, National Drug Intelligence Center, U.S. Department of Justice (<http://www.usdoj.gov/dea/concern/18862/2007.pdf>, 8.10.2007)

National Security Strategy of the United States of America 2006, maaliskuu 2006 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, 1.10.2007)

National Strategy for Homeland Security 2002, heinäkuu 2002 (http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf, 1.10.2007)

National Strategy for Homeland Security 2007, lokakuu 2007 (<http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nshs/NSHS.pdf>, 15.10.2007)

Neuvoston asetetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2004/l_349/l_34920041125fi00010011.pdf, 27.9.2007)

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

Non-national populations in the EU Member States, Eurostat 8 / 2006
(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-06-008/EN/KS-NK-06-008-EN.PDF, 7.2.2007)

Nuñez-Neto, Blas: *Border Security: Barriers Along the U.S. International Border*, CRS Report for Congress RL33659, 12. joulukuuta 2006
(<http://www.fas.org/sgp/crs/homesec/RL33659.pdf>, 2.10.2007)

Nuñez-Neto, Blas: *Border Security: Key Agencies and Their Missions*, CRS Report for Congress RS21899, 9. toukokuuta 2005 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homesec/RS21899.pdf>, 2.10.2007)

Nuñez-Neto, Blas: *Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol*, CRS Report for Congress RL32562, 10. toukokuuta 2005 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homesec/RL32562.pdf>, 2.10.2007)

Nuñez-Neto, Blas: *Border Security: The San Diego Fence*, CRS Report for Congress RS22026, 23. toukokuuta 2007 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homesec/RS22026.pdf>, 2.10.2007).

Paul, Jan-Peter: *Euroopan unioni – uusi maailmanvaltakko?*, Helsinki 1994

Potemkina, Olga: *Russia's Engagement with Justice and Home Affairs: A Question of Mutual Trust*, CEPS Policy Brief No. 16, maaliskuu 2002
(http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=117&, 11.8.2007)

Protecting America, U.S. Customs and Border Protection 2005–2010 Strategic Plan
(http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/toolbox/about/mission/strategic_plan_05_11.ctt/strategic_plan_05_11.pdf, 1.10.2007)

Puheenjohtajan päätelmät, Sevillan Eurooppa-neuvosto 21.-22.6.2002, 13463/02
(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/ec/72654.pdf, 29.9.2007)

Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, Helsinki 2005

Riley, K. Jack: *Border Control*, RAND Corporation 2006
(http://www.rand.org/pubs/reprints/2006/RAND_RP1216.pdf, 2.10.2007). Alkuperäinen teksti julkaistu kirjassa *The McGraw-Hill Homeland Security Handbook* vuonna 2006.

Riley, K. Jack: *Border Security and the Terrorist Threat*, RAND Corporation elokuu 2006
(http://www.rand.org/pubs/testimonies/2006/RAND_CT266.pdf, 2.10.2007)

Schengenin säännöstö sellaisena kuin siitä säädetään 20 päivänä toukokuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/435/EY 1 artiklan 2 kohdassa

Securing America's Borders at Ports of Entry, Office of Field Operations Strategic Plan FY 2007–2011, U.S. Customs and Border Protection
(http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/port_activities/securing_ports/entry_points.ctt/entry_points.pdf, 1.10.2007)

Securing Our Homeland, U.S. Department of Homeland Security Strategic Plan 2004
(http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/DHS_StratPlan_FINAL_spread.pdf, 1.10.2007)

Seghetti, Lisa M.: *Border and Transportation Security: Selected Programs and Policies*, CRS Report for Congress RL32840, 29. maaliskuuta 2005
(<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL32840.pdf>, 2.10.2007)

Storrs, K. Larry: *Mexico-United States Dialogue on Migration and Border Issues, 2001-2005*, CRS Report for Congress RL32735, 2. kesäkuuta 2005
(<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32735.pdf>, 2.10.2007)

U.S. – Mexico Border Security and the Evolving Security Relationship, A Report of the U.S.-Mexico Binational Council, CSIS (Center for Strategic and International Studies), huhtikuu 2004 (http://www.csis.org/media/csis/pubs/0404_bordersecurity.pdf, 2.10.2007)

Viña, Stephen R.: *Border Security and Military Support: Legal Authorizations and Restrictions*, CRS Report for Congress RS22443, 23. toukokuuta 2006
(<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RS22443.pdf>, 2.10.2007)

Viña, Stephen R.: *Civilian Patrols Along the Border: Legal and Policy Issues*, CRS Report for Congress RL33353, 7. huhtikuuta 2006
(<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL33353.pdf>, 2.10.2007)

Wasem, Ruth Ellen: *Border Security: Inspections Practices, Policies, and Issues*, CRS Report for Congress RL32399, 26. toukokuuta 2004 (<http://www.fas.org/sgp/crs/RL32399.pdf>, 2.10.2007)

Yhteinen käsikirja, 2002/C 313/02 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2002/c_313/c_31320021216fi00970335.pdf, 29.9.2007)

JULKAISEMAT TOMAT LÄHTEET:

About the Council of Europe (http://www.coe.int/T/e/Com/about_coe/, 27.9.2007)

About the Senate Committee System, United States Senate
(http://www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm, 15.10.2007)

About Us, U.S. Citizenship and Immigration Services
(http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgn_ex-toid=2af29c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD&vgnnextchannel=2af29c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD, 18.10.2007)

Balisand, Christina & Garnett, Tim: *Homeland Security Opportunity Analysis: An Assessment of DHS Budget and Contracting Trends*, NDIA 2007 Heartland Security Conference 11. heinäkuuta 2007

(<http://www.dtic.mil/ndia/2007heartland/Wednesday/BalisandGarnettPresentation.pdf>, 7.2.2008)

Border Patrol Agents: Southern Versus Northern Border, Graphical Highlights, Immigration, TRACImmigration (<http://trac.syr.edu/immigration/reports/143/include/rep143table2.html>, 7.2.2008)

Committee on Homeland Security, United States House of Representatives (<http://homeland.house.gov/>, 15.10.2007)

CSI Fact Sheet, U.S. Customs and Border Protection, syyskuu 2007 (http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/international_activities/csi/, 1.10.2007)

EU:n oikeus- ja sisäasioita käsittelevät työryhmät, sisäasiainministeriö (<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/7AFCFF0A301456B9C2256B80005FEFD5?opendocument>, 11.6.2006)

EU:n rajavalvonnan riskianalyysikeskus perustetaan Suomeen, sisäasiainministeriö (<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBDArch/A1EA6DCEB1B441D8C2256CBD00426663?opendocument>, 29.9.2007)

Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex), tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33216.htm>, 29.9.2007)

Euroopan yhdentymisen historia lyhyesti, Euroopan unionin portaali (http://europa.eu/abc/12lessons/key_dates/index_fi.htm, 12.9.2007)

Executive Office of the President, The U.S. Government (<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive/EOP.shtml>, 15.10.2007)

Foreign Field Divisions, DEA (U.S. Drug Enforcement Administration) (<http://www.usdoj.gov/dea/pubs/international/foreign.html>, 18.2.2008)

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön säännöstö (Schengenin rajasäännöstö), tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l14514.htm>, 29.9.2007)

Ihmisoikeudet.net (<http://www.ihmisoikeudet.net/Globalisaatiojakehitys/taustaa.html>, 11.9.2007)

Kysymyksiä ja vastauksia Schengenistä, Ulkomaalaisvirasto (<http://www.uvi.fi/netcomm/content.asp?path=8,2471,2489>, 12.6.2006)

Laitinen, Kristiina (ylitarkastaja, rajavartiolaitoksen esikunta (RVLE), oikeudellinen osasto): luento 91. kadettikurssin ja 74. merikadettikurssin raja- ja merivartiolinjojen kadeteille Raja- ja merivartiokoululla Espoossa 15.11.2007.

Miten Euroopan unioni toimii?, Euroopan unionin portaali (http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_4/index_fi.htm, 27.9.2007)

Perussopimukset ja oikeus, Euroopan unionin portaali
(http://europa.eu/abc/treaties/index_fi.htm, 12.9.2007)

Perustietoa sopimuksesta, Lissabonin sopimus, Sopimus 2000-luvun Euroopalle, Euroopan unionin portaali (http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_fi.htm, 6.2.2008)

President Bush's Cabinet, The White House
(<http://www.whitehouse.gov/government/cabinet.html>, 15.10.2007)

Ryan, Ross: Building Walls in the Free World, University for Peace, Peace & Conflict Monitor (http://www.monitor.upeace.org/innerpg.cfm?id_article=453, 6.2.2008)

Sanasto, Coreper (pysyvien edustajien komitea), Euroopan unionin portaali
(http://europa.eu/scadplus/glossary/coreper_fi.htm, 27.9.2007)

Sanasto, Euroopan unionin pilarit, Euroopan unionin portaali,
http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_pillars_fi.htm (11.6.2006)

Sanasto, komiteat ja työryhmät, Euroopan unionin portaali
(http://europa.eu/scadplus/glossary/experts_committees_fi.htm, 27.9.2007)

Sanasto, perussopimukset, Euroopan unionin portaali
(http://europa.eu/scadplus/glossary/treaties_fi.htm, 27.9.2007)

SBI Goals, U.S. Customs and Border Protection,
http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/sbi_information/sbi_goals.xml, 2.10.2007)

SBInet, U.S. Customs and Border Protection
(http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/sbinet_information/, 4.11.2007)

SBInet Goals, U.S. Customs and Border Protection
(http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/sbinet_information/sbinet_goal.xml, 4.11.2007)

Schengenin sopimus helpottaa liikkumista maasta toiseen, EU Suomessa
(http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10795_fi.htm, 29.9.2007)

Schengenin säännöstö, sisäasiainministeriö
(<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/7EB97A046292E0D4C2256B80005ECEE7?opendocument>, 11.6.2006)

Schengenin säännöstö ja sen sisällyttäminen Euroopan unioniin, tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33020.htm>, 28.9.2007)

Schengenin tietojärjestelmä II, tiivistelmät lainsäädännöstä, Euroopan unionin portaali
(<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33183.htm>, 11.6.2006)

Secure Freight Initiative, Department of Homeland Security
(http://www.dhs.gov/xprevprot/programs/gc_1166037389664.shtm#content, 2.10.2007)

Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs (<http://hsgac.senate.gov/>, 15.10.2007)

Sisäasiainministeriö tiedottaa 22.11.2005: Suomen rajavalvonta on Schengen-alueen parhaimmista, Suomen rajavartiolaitos
(<http://www.raja.fi/rvl/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/C4ABE1A0A920E460C22570C1003905DE>, 11.6.2006)

United States, The World Fact Book, Central Intelligence Agency (CIA)
(<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>, 15.10.2007)

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (rajanylitysasetus), hallintovaliokunnan lausunto 6/2005 vp
(http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/havl_6_2005_p.shtml, 29.9.2007)

Visa Waiver Program (VWP), U.S. Department of State
(http://travel.state.gov/visa/temp/without/without_1990.html, 3.11.2007)

Visit to Ceuta and Melilla – Mission Report Technical mission to Morocco on illegal immigration 7th October– 11th October 2005, Bryssel 19. lokakuuta 2005
(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/380&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en#fnB3>, 6.2.2008)

Western Hemisphere Travel Initiative: The Basics, Department of Homeland Security
(<http://www.dhs.gov/xtrvlsec/crossingborders/whtibasics.shtm>, 2.11.2007)

Yhdysvaltojen hallinnon portaali (www.usa.gov, 15.10.2007)