

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUSYHTEISTYÖN ROOLI JA KEHITYS  
OSANA INTEGRAATIOPROSESSIA**

Tutkielma

Kapteeni  
Janne Kurvinen

Esiupseerikurssi 62  
Rajavartiolinja

Huhtikuu 2010

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi	Linja
Esiupseerikurssi 62	Rajavartiolinja
Tekijä	
Kapteeni Janne Kurvinen	
Tutkielman nimi	
<b>EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUSYHTEISTYÖN KEHITYS JA ROOLI OSANA INTEGRAATIOPROSESSIA</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy	Säilytyspaikka
Strategia	Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2010	Tekstisivuja 53 Liitesivuja 3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	
<p>Vapaus, turvallisuus ja oikeus ovat eurooppalaisen yhteisön perusarvot. Myös Euroopan yhdentymisen, integraatio, perustuu näille arvoille. Taloudellisen integraation, erityisesti sisämarkkinoiden, tarpeista syntynyt vapaa liikkuvuus on yksi unionin kantavimmista perusperiaatteista. Vapaan liikkuvuuden tuomien turvallisuusuhkien kompensoimiseksi on unionissa kehitetty ja otettu käyttöön erilaisia mekanismeja. Rajaturvallisuusyhteistyöstä on muodostunut yksi merkittävimmistä tällaisista mekanismeista oikeus- ja sisäasioiden alalla.</p> <p>Tässä tutkielmassa tarkastellaan Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyötä, sen roolia ja kehittymistä osana eurooppalaista yhdentymiskehitystä, integraatiota. Työn tutkimusongelmana on, miten eurooppalainen rajaturvallisuusyhteistyö on kehittynyt suhteessa integraatiokehitykseen. Tämän laadullisen tutkimuksen tutkimusongelma on ratkaistu sisällönanalyysin keinoin tutkimusaineistoa analysoimalla. Työn tutkimusaineistona on käytetty erilaisia Euroopan unionin virallisia asiakirjoja.</p> <p>Tutkimuksessa ilmeni, että Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyö on alkujaan integraatiosta erillään käynnistynyt prosessi. Lisäksi rajaturvallisuusyhteistyön kokonaisuuden voidaan sanoa muodostuvan unionin entisen pilarirakenteen läpi menevästä vertikaalisesta yhteistyöjärjestelmästä, pääasiassa I- ja III-pilareiden sekä joltain pieniltä osin myös II-pilarin välillä. Ulottuvuuksiltaan unionin rajaturvallisuusyhteistyö yltää kaikille oikeuden, turvallisuuden ja vapauden osa-alueille. Jäsenvaltioiden rajaturvallisuusyhteistyön yhteisiksi poliittisiksi intresseiksi ovat muodostuneet terrorismin, laittomaan maahanmuuttoon liittyvien verkostojen ja ihmiskaupan torjunta.</p>	

Haasin uusfunktionaalinen integraatiota selittävä malli perustui intressiryhmien, poliittisten ryhmittymien ja hallitusten yhteisten intressien kohtaamiseen tietyn poliittisen sektorin integroimiseksi. Alun perin talouden osa-alueiden integraation laajentumista selittänyt uusfunktionalismi näyttää kykenevän selittämään myös sekä oikeus- ja sisäasioiden alojen että rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen syvenemistä.

Aiheeseen liittyvää jatkotutkimusta tulisi suunnata kirjoittajan mielestä rajaturvallisuuskäsitteen kokonaisvaltaiseen määrittelemiseen sekä eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön merkityksen ja vaikutuksen tutkimiseen unionin laajentumisprosessiin liittyen.

#### AVAINSANAT

integraatio, Euroopan unioni, uusfunktionalismi, rajaturvallisuus, rajavalvonta

# EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUSYHTEISTYÖN KEHITYS JA ROOLI OSANA INTEGRAATIOPROSESSIA

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1    TUTKIELMAN AIHE, TAVOITTEET JA RAJAUKSET .....	2
1.2    KESKEISET KÄSITTEET JA VIITEKEHYS.....	3
1.3    TUTKIMUSKYSYMYKSET .....	7
1.4    TUTKIMUSMENETELMÄ JA -AINEISTO .....	7
1.5    AIKAISEMPI TUTKIMUS.....	10
<b>2 UUSFUNKTIONALISMI.....</b>	<b>11</b>
2.1    TOIMINNALLISUUDEN TÄYDENTÄMINEN POLIITTISELLA TEORIALLA.....	11
2.2    POLIITTINEN YHTEISÖ JA INTEGRAATIOPROSESSI.....	13
2.3    INTEGRAATIOPROSESSIN ANALYSOINTI .....	16
2.4    UUSFUNKTIONALISMIN RELEVANSSI TUTKIELMAN KANNALTA.....	17
<b>3 EUROOPAN YHDENTYMINEN – INTEGRAATIO .....</b>	<b>18</b>
3.1    EUROOPPALAISEN YHTEISTYÖN INSTITUTIONAALISTUMINEN .....	18
3.2    TALOUDELLINEN JA POLIITTINEN INTEGRAATIO .....	21
<b>4 EUROOPPALAISEN RAJATURVALLISUUSYHTEISTYÖN KEHITTYMINEN .</b>	<b>23</b>
4.1    YHTEISTYÖ OIKEUS- JA SISÄASIOISSA .....	23
4.2    HENKILÖIDEN VAPAA LIIKKUMINEN JA SCHENGEN MEKANISMIN KEHITTYMINEN.....	25
4.3    OSAKSI UNIONIN RAKENTEITA JA MEKANISMEJA.....	30
4.4    POLIITTINEN OHJAUS JA TÄYTÄNTÖÖNPANO .....	33
4.5    RAJATURVALLISUUSYHTEISTYÖN KEHITTYMISEN JATKUMINEN .....	45
<b>5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>46</b>
<b>6 POHDINTA .....</b>	<b>53</b>
<b>7 LÄHDELUETTELO .....</b>	<b>54</b>

## LIITTEET

## **KUVALUETTELO**

Kuva 1. Tutkielman käsitteiden suhde toisiinsa

Kuva 2. Laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimusprosessi

Kuva 3. Euroopan unionin pilarirakenne

Kuva 4. Schengen –maat vuonna 2009

Kuva 5. Rajaturvallisuusyhteistyön jakaantuminen unionin pilarirakenteeseen

Kuva 6. Jäsenvaltioiden yhteiset intressit rajaturvallisuusyhteistyössä ja niiden ulottuvuudet

Kuva 7. Rajaturvallisuusyhteistyön ja integraatioon kehittyminen

# **EUROOPAN UNIONIN RAJATURVALLISUUSYHTEISTYÖN ROOLI JA KEHITYS OSANA INTEGRAATIOPROSESSIA**

## **1 JOHDANTO**

Valtiolliset rajat on historiallisesti liitetty kiinteäksi osaksi valtion itsemääräämisoikeutta, suvereniteettia ja identiteetin rakentumista. Oman maantieteellisen alueen valvonta ja puolustaminen, jopa asevoimia käyttäen, on valtioiden yleinen kansainvälinen oikeus, kuten myös rajavalvonnan järjestelyistä itsenäisesti huolehtiminen. Euroopan unionin (EU) syntymisen myötä jäsenvaltiot ovat siirtäneet osan tätä itsemääräämisoikeuttaan unionin piiriin ulkorajavalvonnan osalta yhteisen valvontavastuun kasvaessa.

Taustat Euroopan unionin jäsenvaltioiden rajavalvontayhteistyön ja siihen liittyvän säätelyn kehittymiselle yhä enemmän kansallisesta ylikansalliseksi, voidaan johtaa Euroopan yhdentymiskehitykseen liittyvistä tavoitteista. Yhdentymisen eli integraatiokehitys alkoi taloudellisista lähtökohdista pyrkimyksenä Euroopan alueen poliittisen vakauden säilyttäminen. Jäsenvaltioiden välisen kaupan ja talouden rajoitteiden vähentäminen sekä erityisesti työvoiman vapaan liikkuvuuden lisääminen loivat toiminnallisia tarpeita rajaturvallisuusyhteistyön kehittämiseksi. Sisäraajavalvonnan poistuttua kokonaan Schengen -sopimuksen mukana olevien jäsenvaltioiden väliltä, on unionin rajaturvallisuusyhteistyöhön liittyvien järjestelyiden merkitys korostunut entisestään.

Eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön kehittymiseen on vaikuttanut taloudellisten seikkojen lisäksi myös turvallisuuskäsitteen kylmän sodan jälkeiset laajentuneet tulkinnat ja näkemykset. Traditionaalisen sotilaallisen uhan siirtyessä turvallisuuskeskustelun keskiöstä hie-man sivuun, ovat sellaiset ilmiöt kuten terrorismi, organisoitu valtioiden rajat ylittävä rikollisuus, ihmiskauppa ja laiton maahantulo korostuneet. Euroopan integroituminen ja rajojen vapautuminen on tehnyt jäsenvaltiot entistä ”haavoittuvammiksi” tällaisille uusille ja ei-

toivotuille ilmiöille (Kircner&Spierling 2002, 431-432). Näiden ilmiöiden hallitsemiseksi unionin sisällä kehitetään jatkuvasti erilaisia mekanismeja.

## 1.1 Tutkielman aihe, tavoitteet ja rajaukset

Tässä tutkielmassa tarkastellaan Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyötä, sen roolia ja kehittymistä osana yhdentymiskehitystä, integraatiota. Tutkielman tavoitteena on pyrkiä ymmärtämään ja selittämään rajaturvallisuusyhteistyön kehittymistä sekä sen yhteyttä yleiseen integraatiokehitykseen. Tutkielman tavoitteena on myös lisätä osaltaan Rajavartiolaitoksen ja muiden suomalaisen turvallisuusviranomaisten perustietoa Euroopan unionista ja integraatiosta sekä näiden suhteesta toisiinsa kansallisella ja kansainvälisellä tasolla rajaturvallisuusyhteistyön alalla.

EU:n rajaturvallisuusyhteistyön kehittyminen tutkimusaiheena sijoittuu politiikan ja strategian alojen tutkimukseen. Tutkielman kohteina olevat ilmiöt liittyvät tai ovat osa kansainvälistä järjestelmää ja valtioiden välisiä suhteita. Poliitiikan tutkimuksessa tavoitteena on yleensä pyrkimys selittää ja ymmärtää poliittisen toiminnan mekanismeja, luonnetta ja merkitystä ympäröivässä yhteiskunnassa luomalla teoreettisia välineitä. (Berndtson 2008, 10) Strategian olennainen tunnusmerkki puolestaan on se, että se on politiikan jatkoa. Turvallisuuspoliittisessa mielessä strategialla voidaan myös tarkoittaa oppia tai käytännön toimintalinjaa valtion tai liittoutuman turvallisuuspäämäärien toteuttamiseksi. (Visuri 1997, 12) Strateginen ajattelu voi pyrkiä noudattamaan yleispäteviä periaatteita, mutta käytännön valinnat, joita tehdään esimerkiksi kansallisten turvallisuusstrategioiden nimissä, ovat aina poliittisia. (Kerttunen 2007, 3) Tutkielman voidaan katsoa edustavan strategian alan perustutkimusta.

Ajallisesti tutkielmassa rajoitutaan käsittelemään kehitystä ennen Lissabonin sopimusta<sup>1</sup>. Perusteena tälle rajoitukselle on se, että Lissabonin sopimuksen vaikutukset EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen sekä rajaturvallisuusyhteistyön kehittymiselle eivät olleet merkittäviä.

Toinen merkittävä raja on Euroopan unionin laajentumisen jättäminen tutkielman tarkastelun ulkopuolelle. Perusteena rajaukselle on keskittyminen tässä tutkielmassa poliittisen tason integraatiokehitykseen eli integraation syvenemiseen eikä unionin maantieteellisen laajentumisen tuomien haasteiden ja jännitteiden vaikutusten tarkasteluun. Integraation laajentumisen

---

<sup>1</sup> Lissabonin sopimus astui voimaan 1.12.2009.

ja Schengen -alueen vaikutusten kasvamisen tutkiminen rajaturvallisuusyhteistyön kehittymiseen liittyen olisi erillisen tutkimuksen aihe sinänsä. Samoin EU:n rajaturvallisuusviraston Frontexin toimintaa ei tässä tutkielmassa arvioida.

## 1.2 Keskeiset käsitteet ja viitekehys

Keskeisimmät käsitteet tutkielman osalta ovat integraatio, Euroopan unioni, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue sekä rajaturvallisuus ja rajavalvonta.

### Integraatio

Suomen kielen sivistyssanakirjan mukaan integraatio-sana tarkoittaa yhdentymistä, etenkin taloudellisesti. (Nykysuomen sivistyssanakirja 1980, 175) Tässä tutkielmassa integraatiolla tarkoitetaan 1950-luvulta Euroopassa alkanutta talouden ja politiikan asteittaisena edennyttä yhdentymiskehitystä. Integraation laajentumisella viitataan unionin maantieteelliseen laajenemiseen ja uusien jäsenmaiden liittämiseen unionin jäseniksi. Integraation syvenemisellä taas tarkoitetaan sitä, että uusia tehtäviä siirtyy jäsenmaiden päätöksenteosta unionin toimivaltaan tai unionin vallankäyttöjärjestelmän ylikansalliset piirteet vahvistuvat. (Tiilikainen&Palosaari 2007, 14) Integraatiota käsitellään tarkemmin tutkielman luvussa 3.

### Euroopan unioni (EU)

Euroopan unioni perustettiin sopimuksella Euroopan unionista (Maastrichtin sopimus 1992). Ajatus Euroopan unionin perustamisesta oli kypsytynyt poliittisessa keskustelussa vuosikymmeniä ja se esitettiin ensimmäisen kerran virallisesti Euroopan yhteisön huippukokouksessa Pariisissa vuonna 1972. Unioni on sekä poliittinen hanke että oikeudellinen organisaatio. Se on poliittinen hanke sikäli, että "unionin päämääränä on johdonmukaisella ja yhteisvastuullisella tavalla järjestää jäsenvaltioiden väliset suhteet ja jäsenvaltioiden kansojen väliset suhteet" (Maastrichtin sopimus 1992, 1 artikla).

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue (engl. *Area of Freedom, Security and Justice*, FSJ) Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisella unionissa pyritään turvaamaan henkilöiden vapaa liikkuvuus ja varmistamaan kansalaisten korkeatasoinen suojele. Kyseinen alue kattaa useita politiikanaloja, kuten ulkorajojen valvonnan, siviili- ja rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön, turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat sekä rikollisuuden torjunnan (esimerkiksi terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden, ihmiskaupan ja huumeaineiden tor-



junnan) (Europa -portaali 2010b). Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta käsitellään yksityiskohtaisemmin tutkielman luvussa 4.

### Rajaturvallisuus

Rajaturvallisuus on käsitteenä vakiintunut Euroopan unionin virallisissa teksteissä. Käsitettä ei ole kuitenkaan virallisesti määritelty, mutta sen sisältö voidaan johtaa Schengenin yleissopimuksen toimeenpanevan komitean julistuksesta numero 10<sup>2</sup>. Siinä Schengenin ulkorajaturvallisuus kuvataan ”yhdistettyjen turvallisuussuotimien(-filttereiden) järjestelmäksi”, joka koostuu toimenpiteistä lähtö- ja kauttakulkumaissa, rajoilla ja sisämaassa. Schengenin sopimusta ja yleissopimusta käsitellään tarkemmin tutkielman luvussa 4.2.

Rajaturvallisuutta koskevissa unionin dokumenteissa, kansainvälisissä artikkeleissa sekä tutkimuksissa käsitteeseen liittyy hyvin läheisesti myös käsite yhdenmukainen rajavalvonta (engl. *Integrated Border Management*, IBM). Käsite lanseerattiin ja määriteltiin Suomen puheenjohtajakaudella joulukuussa 2006. Sillä tarkoitetaan rajavalvontamekanismien ja -välineiden yhdistelmää, jota mukautetaan EU:n alueelle tulevien matkustajien määrän mukaisesti. Se edellyttää toimenpiteitä jäsenvaltioiden kolmansissa maissa sijaitsevilla konsulaateilla, yhteistyössä EU:n naapurimaiden kanssa toteutettavia toimia sekä toimia rajoilla ja Schengenin alueella (Europa -portaali 2010b)

Kansainvälisen termin suomalaista käännöstä, yhdenmukainen rajavalvonta, voidaan pitää hieman suppeana. Schengen -mekanismeja soveltavien jäsenvaltioiden rajoihin liittyvät järjestelyt ja ilmiöt ulottuvat vaikutuksiltaan paljon laajemmalle alalle kuin pelkästään rajavalvontaan. Turvallisuuden liittäminen osaksi käsitettä laajentaisi kuvaamaan paremmin sitä, mitä englanninkielisellä ilmaisulla tarkoitetaan. Englanninkielisen käsitteen parempi suomenkielinen käännös voisi tutkielman kirjoittajan mielestä olla ”*yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä*”, jolloin se kuvaisi käsitettä laajemmin. Tässä tutkielmassa rajaturvallisuudella tarkoitetaan nimellisesti yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmää laajassa mielessä.

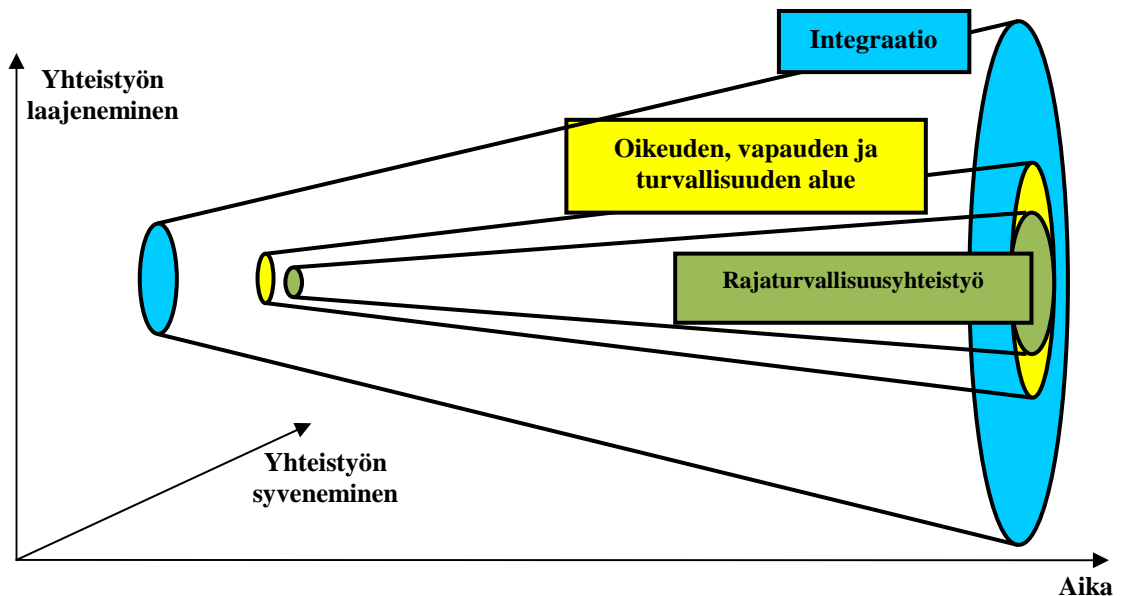
### Ulkoraja, rajavalvonta, rajojen valvonta

Ulkorajakäsitteellä tarkoitetaan Schengenin yleissopimuksen 2 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden maarajoja joki- ja järvirajat mukaan katsottuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja. Rajavalvonnalla tai rajojen

<sup>2</sup> Schengen Executive Committee (SCH/Com-ex) (98) Decl 10 16.12.1998 Attachment 1: ”Schengen external border security viewed as an integrated series of security filters”.

valvonnalla puolestaan tarkoitetaan tässä tutkielmassa Schengenin yleissopimuksen 2 artiklan kaikkia niitä teknisiä ja muita valvontatoimenpiteitä, joilla jäsenvaltion toimivaltainen tai toimivaltaiset viranomaiset suorittavat kansallisen ja unionin lainsäädännön puitteissa vastuullaan olevan ulkorajaosuuden valvomiseksi.

Tutkielman kantava teema ja pääviitekehys on integraatio. Kaikkia muita tutkielman käsitteitä tarkastellaan suhteutettuna integraatioon ja näin ollen se määrittelee teoreettisen viitekehysten tutkielmalle. Toinen tärkeä teema tutkielmassa on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Sen avulla esitarkennetaan integraation luomaa viitekehystä. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta keskitytään rajaturvallisuuden alla tapahtuvaan yhteistyöhön ja sen kehittymiseen. Toisin sanoen integraatio toimii siis tutkielman kannalta tilana, josta erotellaan tarkasteltavaksi tutkielman kannalta oleelliset kokonaisuudet.



Kuva 1. Tutkielman käsitteiden suhde toisiinsa.

Mikään yksittäinen teoreettinen malli ei kykene selittämään integraatiota - niin monet tekijät ovat vaikuttaneet unionin syntymiseen (Raunio 2002, 145). Integraatiota tarkasteltaessa on mahdollista valita näkökulmiksi jokin kansainvälisten suhteiden tutkimusperinteistä, esimerkiksi realismi tai liberalismi. Kansainvälisten suhteiden tutkimus valtio- ja turvallisuuskeskeisyydestään huolimatta kykenee tarkastelemaan myös muita toimijoita kuin valtiota. Tärkeitä tutkimuskohteita ovat niin ikään ei-valtiolliset toimijat, regiimit, turvallisuusyhteisöt, kansainvälinen yhteistyö, globalisaatio ja alueellistuminen. Esimerkiksi liberalismiin tyypillisiä tutkimuksellisia lähtökohtia ovat yhteistyön ja instituutioiden keskeisyys (Ojanen 2007, 61). Toisin kuin realismissa, liberalismissa kaikessa ei ole pohjimmiltaan kyse yksinomaan valtios-

ta ja turvallisuudesta, vaan taloussuhteilla ja taloudellisilla toimijoilla sekä yhteiskuntien suhteilla on myös tärkeä asema. Liberalismissa valtioiden yhteistyö voi eri oloissa saada aikaan eri muotoja ja olla myös valtioita sitovaa.

Toisaalta integraation selittämiseen vaihtoehtona on myös valita jokin integraatiotutkimuksen teorioista, esimerkiksi funktionalismi tai uusfunktionalismi, joiden taustalla on liberalistinen ajatusmaailma. Euroopan integraatio itsessään on jotakin uutta ja erilaista poliittisessa tutkimuksessa. Siihen ei näyttänyt soveltuvan alkuvaiheessa realismin voimapolitiikka ja käsitys valtiosta joutui myös kyseenalaiseksi. Yhtenäisen valtiotoimijan sijaan poliittisen toiminnan kentälle ilmaantui joukko muita toimijoita, ja valtioita saatettiin pitää jopa epätoivottavana rakenteena. Integraation kautta syntyikin uusi poliittinen keskus valtioiden sijaan.

Uusfunktionalismin kehittäjä Ernst B. Haas (2004, 4-5, 16) määritteli integraation tarkoittamaan uuden poliittisen yhteisön muodostumista. Poliittisella yhteisöllä Haas tarkoitti tilannetta, jossa tietyt ryhmät ja yksilöt, tietyinä aikana ja tietyllä maantieteellisellä alueella, osoittavat enemmän poliittista lojaalisuutta keskinäisille poliittisille instituutioilleen kuin millekään muulle poliittiselle auktoriteetille. (Ojanen 2007, 68-69)

Kansainväliset suhteet tutkimusalana ei tunnistanut integraatiota sen alkuvaiheessa. Integraatioteoreetikot puolestaan halusivat osoittaa, että realismilla ei ollut sijaa eurooppalaisten poliittisten prosessien selittämisessä. Nykyisin kansainvälisten suhteiden tutkimus on kuitenkin välttämätöntä integraation ymmärtämiseksi, koska näin mahdollistetaan kansainvälisen ympäristön ja Euroopan unionin vuorovaikutuksen ymmärtäminen sekä yksittäisten toimijoiden että globalisaation ja alueellistamisen kaltaisten ilmiöiden tasolla. Toisaalta integraatioteoria on välttämätöntä Euroopan unionin kansainvälisen aseman ymmärtämiseksi. Unionin sisäisen dynamiikan ymmärtäminen on avain sen omalaatuiseen hallintajärjestelmään suhteessa jäsenvaltioihin ja vaikutusvaltaan suhteissa ulkopuolisiin maihin. Pelkkä kansainvälisten suhteiden teoriaperinne ei riitä avaamaan Euroopan unionin toimijuuteen liittyviä kysymyksiä. Sen toimijuus on aivan uudenlaista ja moniaineksista. Euroopan unioni on milloin valtio, milloin järjestö ja milloin alue, kuten Asemin<sup>3</sup> kaltaisessa alueiden välisessä vuoropuhelussa. (Ojanen 2007, 73)

---

<sup>3</sup> Asem on joka toinen vuosi järjestettävä Aasian ja Euroopan päämiesten välinen huippukokous. (Europa – portaali 2010b)

Lähtökohtaisesti rajaturvallisuusyhteistyö nähdään tässä tutkielmassa toiminnallisena (funktionaalisenä) kokonaisuutena, minkä myötä tutkielman teoreettiseksi näkökulmaksi on valittu uusfunktionalistinen teoria. Uusfunktionalistinen näkökulma esitellään tarkemmin tutkielman luvussa 2.

### 1.3 Tutkimuskysymykset

Päätutkimuskysymys:

- Miten eurooppalainen rajaturvallisuusyhteistyö on kehittynyt suhteessa integraatiokehitykseen?

Alatutkimuskysymykset:

- Mitkä ovat jäsenvaltioiden yhteiset intressit rajaturvallisuusyhteistyössä?
- Mitkä ovat rajaturvallisuusyhteistyön ulottuvuudet unionin politiikoiden aloilla?

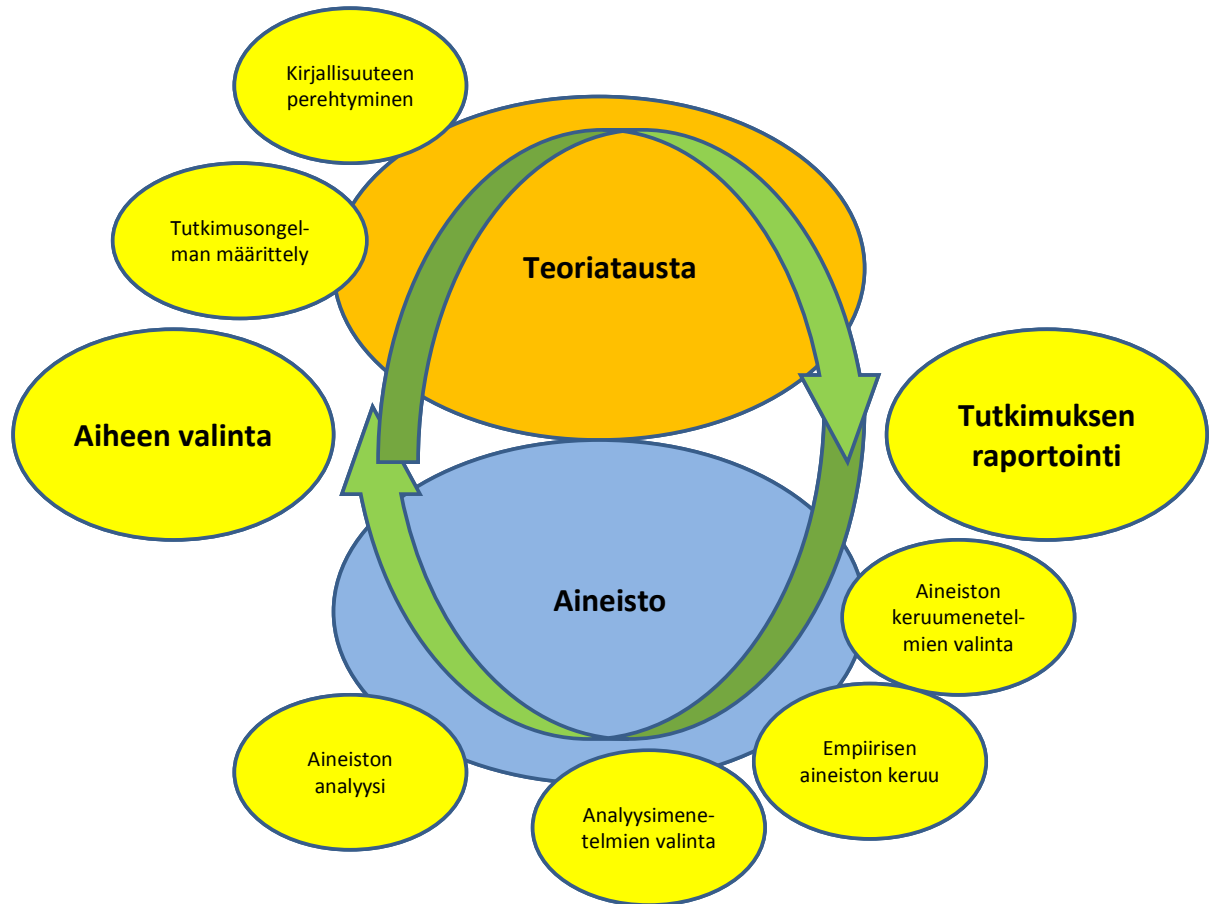
### 1.4 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tutkimusmenetelmää käyttämällä tutkija analysoi tutkittavasta ilmiöstä keräämäänsä aineistoa löytääkseen vastauksia määritettyihin tutkimusongelmiin tai -kysymyksiin. Tutkimusmenetelmä eli metodi koostuu niistä käytännöistä ja operaatioista, joiden avulla tutkija tuottaa havaintoja, sekä niistä säännöistä, joiden mukaan näitä havaintoja voi edelleen muokata ja tulkitella niin, että voidaan arvioida niiden merkitystä (Alasuutari 2001, 82).

Tutkielma on luonteeltaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Laadullinen tutkimus sopii hyvin tutkimuksiin, joissa pyritään kuvaamaan, ymmärtämään, selittämään ja tulkitsemaan todellisuuden ilmiöitä ja niihin liittyviä käytäntöjä ja merkityksiä. Se sopii käytettäväksi, kun ollaan kiinnostuneita tapahtuman tai ilmiön yksityiskohtaisista rakenteista tai yksittäisten toimijoiden merkitysrakenteista. Laadullinen tutkimus käsitteenä kattaa varsin monenlaisen kokelman erilaisista lähestymistavoista ja menetelmistä. Tällaisia menetelmiä ovat esimerkiksi Delphi –tutkimus, diskurssianalyysi, dokumenttianalyysi ja tapaustutkimus. Tutkimusaineisto laadullisessa tutkimuksessa on yleensä ei-numeerista. (Guba&Lincoln 2000, 107-108)

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimusaineisto ja teoria saatetaan vuoropuheluun keskenään tutkimusongelmien ratkaisemiseksi. Kuvassa 2 on esitetty yksi mallinnus laadullisen tutki-

muksen etenemisestä sekä teorian ja empiirisen aineiston vuorovaikutuksesta eri osavaiheineen.



Kuva 2. Laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimusprosessi. (Mäkelä 2008)<sup>4</sup>

Laadullisessa tutkimuksessa käytetään yleensä harkinnanvaraista otantaa aineistosta. Tutkittavia yksiköitä ei valita kovin suurta määrää ja niitä tutkitaan perusteellisesti, jolloin tärkeää on lähdeaineiston laatu. Lähdeaineiston määrällä on silti myös merkitystä ja sen tulisi olla kattava suhteessa siihen, millaista analyysia ja tulkintaa siitä aiotaan tehdä. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä myöskään tilastollisiin yleistyksiin. Niissä pyritään muun muassa kuvaamaan jotain ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. Täten laadullisessa tutkimuksessa on periaatteessa tärkeää, että henkilöt, joilta tietoa kerätään, tietävät tutkittavasta ilmiöstä mielusti mahdollisimman paljon, tai että heillä on kokemusta asiasta. (Hirsijärvi ym. 2001, 153)

Tutkielmassa käytetään sisällönanalyysia aineiston käsittelyyn. Sisällönanalyysi on diskurssi-analyysin tapaan tekstianalyysia, jossa tarkastellaan jo valmiiksi tekstimuotoisia tai sellaiseksi

<sup>4</sup> Kuva on alun perin esitetty Joensuun yliopiston Graduttaja-portaalissa. Graduttaja oli Joensuun yliopiston graduntekijöille ja -ohjaajille suunnattu verkkopalvelu. Portaali suljettiin keväällä 2007.

muutettuja aineistoja. Tutkittavat tekstit voivat olla melkein mitä vain: kirjoja, päiväkirjoja, haastatteluita, puheita ja keskusteluita. Sisällönanalyysin avulla pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin ja aiheetta koskeviin muihin tutkimustuloksiin. (Tuomi&Sarajärvi 2002, 105)

Sisällönanalyysin tavoitteena on analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Se sopii hyvin myös täysin strukturoimattoman aineiston analysointiin. Analyysin tekemiseksi ei ole olemassa yksityiskohtaisia sääntöjä. Sisällönanalyysissa voidaan lähteä etenemään joko aineistolähtöisesti induktiivisella otteella tai deduktiivisesti käyttäen aineiston luokittelussa hyväksi jotain aikaisempaa käsitejärjestelmää (teoriaa). Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa käsitteistö tulee valmiina, ilmiöstä jo ”tiedettynä”. (Tuomi&Sarajärvi 2004, 105-106).

Tutkijan on ratkaistava sisällönanalyysia tehtäessä, keskittyykö hän vain siihen, mikä on ilmi selvästi ilmaistu vai analysoiko hän myös aineistossa piilossa olevia viestejä. Tässä tutkielmassa keskitytään pääasiassa löytämään lähdeaineistosta ne selkeästi ilmaistut kokonaisuudet, jotka liittyvät Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyöhön ja sen kehittymiseen.

Monica Den Boer on koonnut vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella tapahtuvan yhteistyön analysointivälineiksi soveltuvia integraatioteorioita artikkelissaan ”*Plural Governance and EU Internal Security: Chances and Limitations of Enhanced Cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice*” (2004). Hän mainitsee tällaisiksi teorioiksi muun muassa neofunktionalismin (uusfunktionalismin), intergovernmentalismin, monitasoinen hallinto – teorian (engl. multilevel governance) ja sen tarkemman sovelluksen, verkostomaisen hallinnon lähestymistavan. Tämän tutkielman lähdeaineiston teorialähtöinen analysointi pohjautuu uusfunktionalistisen integraatioteoriaan. Tällä deduktiivisella tutkimusotteella tarkoitetaan sitä, että aineiston analyysia ohjaa valmis malli, ja että tarkoituksena on usein tämän mallin tai teorian testaaminen uudessa yhteydessä. (Tuomi&Sarajärvi 2002, 95-99) Tutkielmassa siis myös testataan uusfunktionalistisen näkökulman selityskykyä tutkimusaiheen osalta samalla, kun varsinaisiin tutkimusongelmiin etsitään vastauksia.

Tutkielman empiirisen osan primäärilähdeaineiston muodostavat Euroopan unionin perustamis sopimukset sekä oikeuden, turvallisuuden ja vapauden alaan liittyvät sopimukset, ohjelmat, suunnitelmat, tiedonannot ja päätelmät. Aineisto on julkista ja saatavilla Euroopan unionin internet-sivuilta. Sekundäärisinä lähteinä käytetään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyviä julkaistuja akateemisia kirjoituksia ja artikkeleita. Teoreettisen viitekeh-

sen osalta primäärilähteenä käytetään uusfunktionalismin oppi-isän Ernst B. Haasin teosta ”*The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*”. Sekundäärisinä lähteinä teoreettisen viitekehyksen osalta käytetään integraatioprosessin tutkimukseen liittyviä julkaisuja.

## 1.5 Aikaisempi tutkimus

Euroopan yhdentymistä, integraatiota on koko sen kehittymisen ajan tutkittu sekä yhteiskunnallisena että poliittisena ilmiönä. Integraation tutkimusta ovat suorittaneet sekä eurooppalaiset että yhdysvaltalaiset tutkijat ja tutkimuslaitokset. Suomalaisista tutkimuslaitoksista voidaan mainita muun muassa Ulkopoliittinen instituutti (UPI) Helsingissä, Helsingin yliopiston Centre for European Studies (CESUH), Tampereen yliopiston Jean Monnet –keskus ja Turun kauppakorkeakoulun Pan-Eurooppa Instituutti (PEI). Suomalaisista alan johtavista tutkijoista voidaan mainita muun muassa Teija Tiilikainen VTT, Hanna Ojanen VTT ja Teemu Palosaari VTL.

Kansainvälisistä tutkimuslaitoksista voidaan mainita muun muassa European University Institute Italiassa, Center for Strategic and International Studies (CSIS) ja Council for European Studies Yhdysvalloissa. Lisäksi tutkimustyötä tehdään useissa erilaisissa ”ajatusriihissä”, tutkimusyhteisöissä, kuten esimerkiksi Centre for European Policy Studies (CEPS) Belgiassa.

Euroopan unionin rajaturvallisuuden ilmiöihin sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvää tutkimusta ja julkaisuja on myös saatavilla runsaasti. Kansainvälisistä tutkijoista voidaan mainita muun muassa Thierry Balzacq (Justice and Home Affairs Unit, CEPS), Didier Bigo (the Institute d’Etudes Politiques de Paris) ja Sergio Carrera (CEPS).

Eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisestä integraatioprosessiin liittyen ei ole puolestaan saatavilla tutkimustietoa juurikaan. Tutkimustiedon vähyyteen voidaan pitää syynä sitä, että yhteistyö rajaturvallisuusyhteistyön alalla on alkanut kehittymään varsinaisesti vasta 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Tutkittavaa ilmiötä voidaan pitää siis suhteellisen nuorena verrattessa sitä 1940-luvun lopulla käynnistyneeseen yli 60-vuotiaaseen integraatioprosessiin.

Euroopan unioniin ja rajaturvallisuuteen liittyvästä suomalaisesta tutkimuksesta ja kirjoituksista voidaan mainita erityisesti Arto Niemenkarin julkaisu ”*Rajaturvallisuus Euroopan unionissa*” (2003). Teos on tähän mennessä kattavin suomalainen eurooppalaisen rajaturvalli-

suusjärjestelmän kehittymistä ja rakennetta kuvaava kirjoitus, mutta teos vaatii jo päivitystä, koska tarkastelu ulottuu ainoastaan vuoden 2003 alkuun asti.

Muusta suomalaisesta 2000-luvulla tehdystä tutkimuksesta voidaan mainita muun muassa Urpo Riissanen Maanpuolustuskorkeakoululle (MpKK) tehdyt esiapseerikurssin tutkielma ja yleisupseeritutkinnon diplomityö. Diplomityössään Riissanen on tarkastellut rajaturvallisuuskäsitettä neoliberalistisen institutionalismin näkökulmasta. Jouni Lahtinen ja Pasi Nikkunen ovat samoin MpKK:lle tehdyissä pro gradu -tutkimuksissaan lähestyneet rajaturvallisuuskäsitettä puolestaan eurooppalaisesta näkökulmasta. Ilkka Rantahalvari puolestaan on omassa, myös MpKK:lle tehdyssä pro gradu -työssään, vertaillut eurooppalaista ja yhdysvaltalaista rajaturvallisuusjärjestelmiä.

## 2 UUSFUNKTIONALISMI

### 2.1 Toiminnallisuuden täydentäminen poliittisella teorialla

Uusfunktionalismin<sup>5</sup> juuret ovat funktionalismiksi kutsutussa kansainvälisten suhteiden teoriassa, jonka oppi-isänä pidetään yhdysvaltalaista David Mitranya (1888-1975). Jo toisen maailmansodan aikana Mitrany pohti sodan jälkeistä maailmanjärjestystä ja tulevien sotien ennaltaehkäisyä. Hänen mielestä kansainvälisten konfliktien perimmäinen syy oli maailman jakautuminen ”kilpaileviin poliittisiin yksiköihin” (Nelsen and Stubb 1998, 93). Mitrany piti valtioiden suvereeniutta paitsi epärationaalisenä tapana järjestää julkisen vallan käyttö, myös synnä valtioiden välisiin konflikteihin. Hänen mukaan valtiollisten tehtävien hoito tulisi jakaa erilaisille toimijoille – myös kansainvälisille ja ylikansallisille – periaatteilla ”form follows function”. Näin tehtävien luonne määräisi niiden hoitamisen tarkoitetun instituution muodon samoin kuin sopivan maantieteellisen alueen. (Tiilikainen 2007, 41-42).

Mitrany esitti kirjoittamassaan pamfletissa ”*A Working Peace System*” (1966) toiminnallista, funktionaalista lähestymistapaa poliittisten yksiköiden yhdistämiseksi. Funktionaalinen yhdentyminen, integraatio, oli luonteeltaan hänen mukaan pragmaattista, teknistä ja joustavaa. Sen myötä tietoisesti hämärtyisi erottelu kansallisen ja kansainvälisen, julkisen ja yksityisen sekä poliittisen ja ei-poliittisen välillä. Toiminnallisten elimien myötä kansallisista yksiköistä

---

<sup>5</sup> Kirjallisuudessa käytetään usein myös ilmaisua neofunktionalismi.



tulisi entistä vähemmän tärkeitä ja lopulta jokin keskusvirasto koordinoisi useita poliittisia elimiä. Mitrany ei kuitenkaan nähnyt keskusviraston tai vastaavan perustamista tarpeelliseksi kansainvälisissä suhteissa ja piti sitä jopa mahdollisesti epätoivottavana kehityksenä. (Nelsen and Stubb 1998, 93-94)

Uusfunktionalistisen integraatioteorian kehittäjä yhdysvaltalainen Ernst B. Haas julkaisi vuonna 1958 teoksensa *“The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957”*. Kirjassaan hän käytti Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä (EHTY, engl. *European Coal and Steel Community*, ECSC) esimerkkitapauksena analysoidessaan integraatioprosessia ja sen luonnetta. Haas tunnisti, että Euroopassa oli käynnissä toiminnallinen yhdentyminen, ja että funktionalismi ei kyennyt selittämään sitä, miksi päätöksentekijät valitsivat yhteistyön ja yhdentymisen jollain alalla ja taas toisella alalla ei. Funktionalismia oli Haasin mielestä täydennettävä poliittisella teorialla. (Nelsen and Stubb 1998, 139)

Haasin mukaan funktionalismi erehtyi tai epäonnistui erityisesti seuraavissa osissa yrittäessään selittää integraatioprosessia:

- 1) funktionalismi ei huomionnut eroa jonkin liiton tai yhteisön perustamisajankohtana vallitsevien odotuksien ja liiton tai yhteisön perustamisen jälkeen kehittyneiden odotusten välillä;
- 2) funktionalismissa nationalismin vaikutus määriteltiin olemattomaksi, mutta sitä ei empiirisesti tutkittu;
- 3) funktionalismi huomioi ainoastaan hyvin pinnallisesti maailman järjestyksen tai ulkoisen toimintaympäristön, jossa integraatio tapahtuu;
- 4) funktionalismi ei kyennyt selittämään eurooppalaisen yhteisön ja politiikan tyylin suurta muutosta, joka tapahtui itsenäisesti rinnan integraatioprosessin kanssa. (Haas 2004, xiv-xv)

Uusfunktionalismia voi toimija-asetelmaltaan luonnehtia pluralistiseksi teoriaksi, joka hahmottaa integraatiota eräänlaisena automaattisena tai deterministisenä prosessina. Prosessi saa alkunsa, kun tietyt valtiot päättävät käynnistää vaikkapa kapea-alaisenkin yhteistyön määrätyllä alueella. Näin syntyy automaattisesti uusi toimija-asetelma, jota usein vahvistaa vielä eri-

tyisten ylikansallisten elinten luominen yhteistyön valvojiksi. Yhteistyö aktivoi toimija-asetelman, jossa muilla kuin valtiollisilla toimijoilla – yrityksillä, yhteisöillä ja kansalaisjärjestöillä – on tärkeä asema. (Tiilikainen 2007, 42)

## 2.2 Poliittinen yhteisö ja integraatioprosessi

Haasin muotoilemassa uusfunktionalismissa *poliittinen yhteisö* määritellään ehdoksi tai olosuhteeksi, jossa tietyt ryhmittymät ja yksilöt osoittavat tietynä aikana ja tietyllä maantieteellisellä alueella enemmän lojaalisuutta poliittisille keskusinstituutioille kuin muille poliittisille auktoriteeteille. Haas esitti, että poliittisen integraation tulisi johtaa tällaisen olosuhteen eli poliittisen yhteisön muodostumiseen. Poliittisen yhteisön kehittyminen vaatii, että osapuolten välillä vallitsee yhteisöllisyyden tuntemus tai ymmärrys. Tällainen ymmärrys yhteisöllisyydestä Haasin mielestä syntyy

- 1) jos kansallisen tason eturyhmät ja poliittiset puolueet hyväksyvät ylikansallisen toiminnan kansallisen hallituksen toiminnan sijaan;
- 2) jos eturyhmät ja poliittiset puolueet organisoituvat yli kansallisen tason toimiakseen tehokkaammin päätöksentekijöinä suhteessa erillisiin kansallisiin hallituksiin tai keskusviranomaiseen, ja jos ne määrittelevät intressinsä laajemmiksi kuin erilliset kansallisvaltiot, joista ne ovat lähtöisin;
- 3) jos eturyhmät ja poliittiset puolueet ylikansallisessa organisaatiossa toimiessaan sulautuvat yhteen yhteisen ideologian pohjalta, ylittäen kansalliselta tasolta ulottuvat ideologiat;
- 4) jos eturyhmät ja poliittiset puolueet kohdatessaan ylikansallisella tasolla onnistuvat kehittämään kokoelman kaikille yhteisiä doktriineja tai uuden kansallisuustunteen;
- 5) jos eturyhmät, poliittiset puolueet JA hallitukset osoittavat todisteita lainsäädännön hyväksymisestä uskollisesti noudattamalla ylikansallisen tuomioistuimen päätöksiä, hallinnollisia direktiivejä ja määräyksiä jopa vastustaessaan niitä; lisäksi sen sijaan, että ne vastustaisivat keskusvallan politiikkaa tai menettelytapoja, ne kanavoivat vastalauseensa luotuja laillisia reittejä uhkailun tai vetäytymisen sijasta;

6) jos hallitukset neuvottelevat keskenään hyvässä uskossa ja yleensä saavuttavat yksimielisyyden eivätkä toimi vakiintuneesti ja poikkeuksetta kansallisten intressiryhmän puhemiehinä; lisäksi yhteisöllisyyden ymmärryksen voidaan katsoa vallitsevan, jos hallitukset joustavat neuvotteluissa huomattavasti sen sijaan, että vaatisivat muodollista tai epävirallista veto-oikeutta. (Haas 2004, 9-10)

Haas oli kuitenkin realistinen eikä uskonut kaikkien edellä esitettyjen vaatimusten tai olosuhteiden täyttymistä yhtäaikaaisesti integraatioprosessin alkuvaiheessa. Jotta yhteisö olisi Haasin määritelmän mukainen todellinen poliittinen yhteisö, oli edellä esitettyjen vaatimusten kuitenkin ehdottomasti vakiintua prosessin aikana.

Uusfunktionalistisen teorian muodostamisen aikaan Länsi-Euroopan yhdentymisen oli rajoittanut lähes pelkästään taloudellisiin toimenpiteisiin. Tuon ajan eurooppalaisesta politiikasta käytettiin rinnan ilmaisua ”taloudellinen integraatio” (Haas 2004, 11). Haasin mukaan integraation taloudellisten näkökohtien tuli omata seuraavat ominaispiirteet:

- 1) sopimus asteittaisesta tulleista, kiintiöistä ja vaihtokaupan kontrollista luopumisesta jäsenvaltioiden kesken;
- 2) luopuminen oikeudesta kauppajäsenyyden yksipuoliseen palauttamiseen sopimuksen aikana mahdollisista haitoista huolimatta;
- 3) yhteiset toimet kauppajäsenyyden poistamisesta aiheutuneiden ongelmien ratkaisemiseksi yhteisön sisällä, ja alueen voimavarojen tehokkaamman käytön edistämiseksi;
- 4) hintarakenteeseen ja voimavarojen jakoon vaikuttavien kansallisten politiikoiden (esimerkiksi sosiaaliturva- ja maatalousohjelmat) sekä talous- ja veropolitiikoiden tietyn asteinen harmonisointi;
- 5) vapaa pääoman ja työvoiman liikkuminen. (Haas 2004, 12)

Taloudellinen integraatio ei kuitenkaan yksinään välttämättä johtanut poliittiseen yhdentymiseen. Esimerkiksi vapaakauppaa ja vuorovaikutusta kansallisten markkinoiden välillä ei voitu automaattisesti pitää poliittisena integraationa. Jos taloudellinen yhdentymisen piti sisällään ainoastaan kaupankäynnin rajojen poistumisen ilman, että sitä seurasi uusien keskitettyjen muo-

dostettuja verotus-, työvoima-, hyvinvointi- ja investointitoimia, suhdetta poliittiseen integraatioon ei kehity. Haas myös korosti, että yhdentymisen onnistumisen mittaaminen puhtaasti taloudellisilla standardeilla – arvonnousu, kaupankäynnin volyyymi, palkkatasot jne. – ei anna välttämättä tietoa poliittisesta onnistumisesta. Hänen mukaansa taloudelliseen integraatioon sisältyvän poliittisen onnistumisen aste sisältyy niiden poliittisten toimijoiden, joihin prosessi on vaikuttanut, vaatimukseen, odotuksiin ja lojaliteetteihin. (Haas 2004, 12-13)

*Poliittisen integraation* Haas määritteli prosessiksi. Poliittisen integraatioprosessin myötä useat eri osa-alueiden kansalliset poliittiset toimijat suostutellaan tai vakuutetaan siirtämään lojaliteetit, odotukset ja poliittiset aktiviteetit uudelle ”keskukselle”, jonka instituutiot omaavat tai vaativat ylikansallista toimivaltaa olemassa oleviin kansallisvaltioihin nähden. Poliittisen integraatioprosessin lopputuotteena kehittyi uusi poliittinen yhteisö aikaisempien, jo olemassa olleiden rakenteiden päälle. (Haas 2004, 4-16)

Haasin integraatiomalli perustui intressiryhmien, poliittisten puolueiden ja hallitusten yhteisten intressien kohtaamiseen tietyn sektorin integroimiseksi. Olennaista ei ole, löydetäänkö perusta täysin identtiselle intressille, vaan se, miten ne pystytään mukauttamaan. (Haas 2004, 11) Uusfunktionalistisen strategian mukaan yhteistyö alkaa matalantason talouspolitiikasta, mutta on varmistettava, että yhteistyö sektorit ovat tärkeitä talouden osa-alueita, kuten hiili- ja teräsyhteistyö. Integraatioprosessin alun yhteydessä on luotava ylikansallinen elin sitä hallinnoimaan ja edistämään integraatiota. (Rosamond 2000, 51)

Uusfunktionalismi on tuonut integraatiotutkimukseen kaksi merkittävää käsitettä: spill-over –mekanismi ja toimijoiden muuttuva lojaliteetti. Spill-over –mekanismilla tarkoitetaan integraation omaehtoista leviämistä yhdeltä politiikan alueelta toiselle. Toimijoiden lojaliteetin muuttumisella tarkoitetaan lyhyesti integraation keskeisten toimijoiden lojaliteettien kääntymisellä uutta kehittyvää yhteisöä tukeviksi. (Tiilikainen 2007, 43)

Ylikansalliset instituutiot luovat paineita laajentaa integraatiota muille talouden osa-alueille, jolloin syntyy funktionaalinen ylivuoto, spill-over. Sektoreiden integroitumisen seurauksena syntyy ennalta odottamaton integraation laajentuminen. (Pollack 2005, 359) Tämä ylivuoto, spill-over, on tärkeimpiä uusfunktionalistisia käsitteitä: kyseessä on mekanismi, joka selittää alueellisen integraation prosessia (Rosamond 2000, 59).

Lindbergin mukaan ylivuoto, spill-over, viittaa tilanteeseen, jossa toimet tietyn tavoitteen saavuttamiseksi vaativat lisätoimia. Hänen mukaansa alkuperäinen tehtävä ja toimivallan luovuttaminen ylikansalliselle auktoriteetille luo tilanteen tai tilanteiden sarjan, joka pystytään ratkaisemaan vain laajentamalla tehtäviä ja toimivallasta luopumista. (Lindberg 1963, 10)

Schmitterin (1969, 162) mukaan spill-over -käsite selittää prosessia, jossa integraation osapuolet ovat sopineet tietyistä yhteisistä tavoitteista (vaikkakin erilaisin motiivein), mutta ovat tyytymättömiä saavutuksiin. He yrittävät ratkaista ongelman siirtämällä yhteistyön muihin, alkuperäisen kanssa yhteydessä oleviin sektoreihin. Näin he laajentavat yhteistyön alaa. Tähän voi liittyä myös alkuperäisellä sektorilla tapahtuvan yhteistyön voimistaminen, jolloin yhteisen sitoutumisen taso kasvaa.

### 2.3 Integraatioprosessin analysointi

Integraatio tapahtuu tietyssä ajallisessa ulottuvuudessa. Haasin mukaan poliittisen integraatioprosessin analysointia on mahdollista tehdä näin ollen tarkastelemalla säännöllisesti tiettyjä indikaattoreita prosessin kehityshistorian ajalta. Haas kokosi teoriassaan nämä indikaattorit kysymysten muotoon:

- 1) Mikä on keskeisimpien intressiryhmien, poliittisten puolueiden ja hallitusten asema tai kanta tietyllä sektorilla yhdentymistä tai liittoutumista kohtaan, tai tällaisen toiminnan virallistavaa sopimusta kohtaan? Korreloiko asema tai kanta toimijoiden taloudellisten odotusten, heidän poliittisten pelkojen ja toivomusten, heidän tyytyväisyyteen ja tyytymättömyyteen kansallisen politiikan sisältöön, heidän ideologiaan tai käsitykseen kansallisesta intressistä?
- 2) Voidaanko poliittisten puolueiden, intressiryhmien tai hallitusten asemien tai kantojen muutokset havaita uusien keskusinstituutioiden syntymisen jälkeen? Korreloivatko muutokset edellä mainittujen ideologioiden ja odotusten kanssa (katso kohta 1)?
- 3) Onko prosessin myötä olosuhteet kehittyneet sellaisiksi, että niiden voidaan katsoa täyttävän poliittisen yhteisön määritelmän? Tämä kysymys tehdään määrääjain analyysia tehtäessä.

Integraatioprosessia analysoitaessa on tärkeää määritellä relevantit poliittiset toimijat. Analyysia varten ei ole tarvetta tutkia esimerkiksi muutoksia yleisessä mielipiteessä tai tutkia tiettyä intressiryhmää (esimerkiksi liike-elämä tai työvoima). Haasin mukaan riittää, että saadaan määriteltyä prosessiin osallistuvista valtioista poliittinen eliitti, ja tutkitaan sen reaktioita ja suhtautumisen muutoksia integraatioon. Tähän poliittisen eliittiin, joka osallistuu kiinteästi julkiseen päätöksentekoon, kuuluvat kauppayhdistysten virkamiehet, työjärjestöjen puhemiehet, korkeat siviilivirkamiehet ja aktiiviset poliitikot. (Haas 2004, 16-17)

#### **2.4 Uusfunktionalismin relevanssi tutkielman kannalta**

Uusfunktionalismi syntyi aikanaan haastamaan klassisen realismin ja idealismin kansainvälisiä suhteita selittävänä teoriana. Klassisessa realismissa Haas vieroksui vallan ylikorostamista ja idealismissa puolestaan sen naiiviutta maailman rauhan aikaansaamiseksi kansainvälisen oikeuden avulla. (Haas 2004, xiv) 1960-luvun puolivälistä lähtien Länsi-Euroopassa yhteistyön kehittyminen hidastui ja jopa ehkä hieman taantui vuosikymmenien ajaksi. Pääasiassa syynä tähän oli Ranskan silloinen presidentti de Gaulle, joka vastusti keskinäisriippuvuuden aiheuttamaa Ranskan suvereniteetin kapenemista. (Jackson&Sørensen 2007, 104-105)

Sekä funktionaalinen että uusfunktionalainen teoria eivät sallineet yhteistyön kehittymisen vastoinkäymisiä, joten teoreetikoiden oli muodostettava käsityksensä integraatiosta uudelleen. Muun muassa Haas itsekin teki johtopäätöksen, että alueellista integraatiota täytyisi tutkia laajemmassa kontekstissa, ja että alueellinen integraatioteoria (uusfunktionalismi) täytyy alistaa yleiselle vuorovaikutusteorialle. (Haas 1976, 179)

Uusfunktionalismin kritiikistä syntyi uusia integraatiota tulkitsevia näkemyksiä ja se jäi pitkäksi aikaa näiden varjoon. Yksi merkittävimmistä haastajista oli niin kutsuttu hallitustenvälisen tutkimussuunta (engl. *intergovernmentalism*), joka kehittyikin 1960-lukua seuraavina vuosikymmeninä laajaksi ja monimuotoiseksi tutkimussuunnaksi. Hallitustenvälisessä tutkimussuunnassa nostettiin EY:n jäsenvaltiot ja niiden poliittiset järjestelmät ratkaisevaan asemaan integraatiopolitiikan selittämisessä ja ymmärtämisessä. (Tiilikainen 2007, 47-48)

Huolimatta siitä, että uusfunktionalismin ”kulta-aika” ajoittuu integraation aivan alkuun 1960-luvulle, voidaan sen vaikutusta tuorempien integraatiota selittävien näkemysten kehittymiseen pitää merkittävänä. Osa näistä teorioista on saanut innoituksensa kritiikin kautta ja osa

puolestaan on lähtenyt jalostamaan uusfunktionalismin ajatuksia, jotta integraation kehittymistä voitaisiin tarkastella ja selittää paremmin.

Rajaturvallisuuden yhteistyöalue nähdään tutkielmassa edellä kuvatun kaltaisena funktionaalisenä tarpeena. Tarpeet yhteistyön laajentamiseksi ja syventämiseksi ovat tulleet taloudellisen sektorilta, hyvänä esimerkkinä työvoiman vapaa liikkuvuus. Myöhemmin tämän yhteistyön kehittymiseen on vaikuttanut myös turvallisuuteen ja oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvät seikat.

### **3 EUROOPAN YHDENTYMINEN – INTEGRAATIO**

#### **3.1 Eurooppalaisen yhteistyön institutionaalistuminen**

Eurooppalaisia valtioita yhdistävä unioni syntyi alun perin taloudellisista ja poliittisista lähtökohdista ja tarpeista. Toisen maailmansodan jälkeen Euroopassa haluttiin lisätä valtioiden välistä luottamusta ja sitä kautta ennaltaehkäistä uusien kuluttavien suursotien syntyminen. Länsi-Euroopassa vallitsi myös ajatus kommunismin leviämisen estämisestä. Vallinneessa poliittisessa ilmapiirissä kymmenen Länsi-Euroopan valtiota<sup>6</sup> perusti Lontoon sopimuksella vuonna 1949 Euroopan neuvoston valtioiden välisen yhteistyön lisäämiseksi. Näistä maista kuusi (Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksa) veivät yhteistyön vielä pitemmälle ja laativat sopimuksen raskaan teollisuuden – hiilen ja teräksen tuotannon – yhdistämisestä yhteisen hallinnon alle vuonna 1951. Taustalla oli muun muassa tavoite estää Ranskan ja Saksan suhteiden uudelleen kärjistyminen sekä Euroopan energia- ja terästuotannon ylikansallinen hallinnointi.

Hiili- ja teräsyhteisön jälkeen eurooppalaisen yhteistyön laajeneminen (integraatio) levisi myös muille talouden aloille. Rooman sopimuksella vuonna 1957 perustettiin Euroopan talousyhteisö (ETY, engl. *European Economic Community*, EEC) ja samalla luotiin yhteismarkkinat. Yhteismarkkinoiden avulla mahdollistettiin ihmisten (työvoiman), tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuminen sopimusvaltioiden välillä. Roomassa laadittiin samaan aikaan myös sopimus, jolla perustettiin Euroopan atomienergiayhteisö (Euratom). Myöhemmin, vuonna

---

<sup>6</sup> Euroopan neuvoston perustajajäsenvaltiot olivat Belgia, Tanska, Ranska, Irlanti, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Norja, Ruotsi ja Iso-Britannia. (Lähde: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=datesCles&l=en>; katsottu 30.12.2009)

1967 edellä mainittujen kolmen yhteisön toimeenpanevat elimet yhdistettiin ja syntyi Euroopan yhteisö (EY).

Integraatio jatkoi syvenemistä Euroopassa ja uusia jäsenvaltioita liittyi yhteisöön 1970- ja 1980 -luvulla. Saksat yhdistyivät ja Neuvostoliitto lakkasi olemasta 1990-luvun alussa vaikuttaen merkittävästi Euroopan poliittiseen tilanteeseen. Samaan aikaan Euroopan yhteisön jäsenvaltiot neuvottelivat sopimuksesta, jolla perustettaisiin Euroopan unioni, ja lopulta sopimus<sup>7</sup> allekirjoitettiin 7.2.1992 Maastrichtissa, Hollannissa. Sopimuksessa Euroopan unionissa (Maastrichtin sopimuksessa) tuotiin saman katon alle jo olemassa olevat ja uudet yhteistyömuodot.

Yhteistyömuotoja tai -sektoreita on kutsuttu ”pilareiksi”. Pilarirakennetta<sup>8</sup> käytettiin yleensä viittaamaan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen. Euroopan unionin perusrakenteeseen kuuluu kolme pilaria:

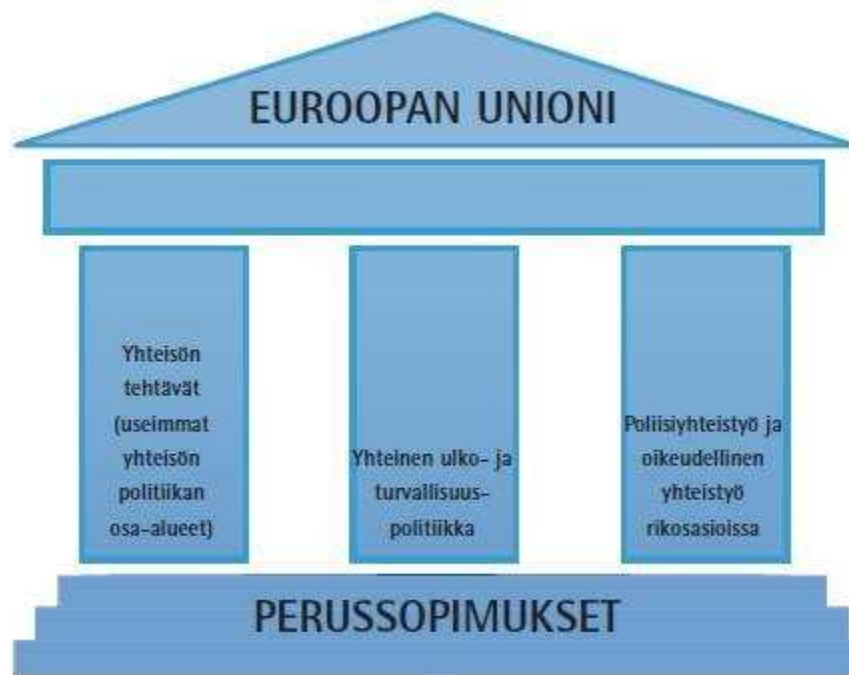
- yhteisöoikeudellinen pilari, joka käsitti kolme yhteisöä: Euroopan yhteisö, Euroopan atomienergiayhteisö (Euratom) ja entinen Euroopan hiili- ja teräsyhteisö (EHTY) (ensimmäinen pilari);
- yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva pilari, johon liittyvät määräykset esitettiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastossa (toinen pilari);
- poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskeva pilari, johon liittyvät määräykset esitettiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa (kolmas pilari) (Europa -portaali, 2010b)

---

<sup>7</sup> Sopimus ratifioitiin jäsenvaltioissa ja se tuli voimaan marraskuussa 1993.

<sup>8</sup> Lissabonin sopimuksen myötä pilarirakenteesta luovuttiin vuonna 2009.





Kuva 3. Euroopan unionin pilarirakenne. (Euroopan komissio 2006, 5)

Vuonna 1997 allekirjoitetulla ja 1. toukokuuta 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta. Amsterdamin sopimuksen luonnoksen allekirjoittamiseen johtaneen hallitustenvälisen kokouksen yksi päätavoitteista oli uudistaa yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) sen toiminnan parantamiseksi ja antamalla unionille paremmat välineet käytettäväksi kansainvälisellä tasolla. (Europa -portaali 2010b)

Amsterdamin sopimuksella oli jo luotu mahdollisuus siihen, että tietty määrä jäsenvaltioita voi toteuttaa keskenään entistä tiiviimpää yhteistyötä perussopimusten soveltamisalalla EU:n toimielimiä ja menettelyitä käyttäen. Nizzan sopimuksella tiiviimmän yhteistyön perustamisesta tuli helpompaa. Nizzan sopimus astui voimaan 2003. Sen pääasiallinen tarkoitus oli uudistaa unionin toimielinten rakennetta huomioimaan entistä paremmin EU:n laajentuminen. Sopimuksen myötä jäsenvaltioiden aiempi veto-oikeus tiiviimmän yhteistyön perustamisessa poistui (ulkopolitiikan alaa lukuun ottamatta), perustamismenettelyyn vaadittavaa jäsenvaltioiden määrää vähennettiin enemmistöstä pysyvästi kahdeksaan ja tiiviimmän yhteistyön soveltamisala laajennettiin koskemaan myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). (Europa -portaali 2010b)

Euroopan unionin perustamissopimusta muuttava tuorein sopimus, Lissabonin sopimus, allekirjoitettiin joulukuussa 2009. Sopimuksen myötä päivitettiin EU:n toimielimiä ja niiden työmenetelmiä. Sopimuksella myös vahvistetaan unionin demokraattista legitimiyyttä ja lujitetaan sen perusarvopohjaa sekä pilarirakenteesta luovuttiin.

### 3.2 Taloudellinen ja poliittinen integraatio

Rooman sopimuksen myötä käynnistynyt taloudellinen integraatio on toiminut eurooppalaisen yhdentymisprosessin veturina jo vuosikymmeniä. Taloudellisen integraation myötä myös muilla yhteiskunnan ja politiikan aloilla on tapahtunut yhdentymistä.

Rooman sopimuksessa kirjattiin tavoitteet, jotka toimivat edelleenkin Euroopan unionin keskeisinä tavoitteina: taloudellinen ja sosiaalinen kehitys sekä elin- ja työolojen parantaminen. Taloudellisen integraation alkuvaiheessa eurooppalainen talous rakentui valtioiden kansantalouksista, jotka toimivat erillisinä kokonaisuuksina. Valtioiden rajoilla suoritettiin erilaisia hallinnollisia tarkastuksia sekä maksuja henkilö- ja tavaraliikenteeseen liittyen, kuten esimerkiksi viisumit, tullitarkastukset ja -maksut. Nykyisin taloudellisen yhdentymisen myötä Euroopan unionin aluetta voidaan pääpiirteissään pitää yhtenäisenä talousalueena ja erillisten valtionalouksien välisiä ”raja-aitoja” on saatu joko poistettua kokonaan tai madallettua huomattavasti. Tiivistäen voidaan todeta, että Euroopan taloudellinen integraatio onkin tarkoittanut nimenomaan esteiden poistamista tavaroiden, palveluiden, rahan ja ihmisten (työvoiman) vapaalta liikkumiselta.

Euroopan taloudellisen integraation syvenemisessä voidaan erottaa kolme välietappia: tulliliitto, yhtenäismarkkinat<sup>9</sup> sekä talous- ja rahaliitto (engl. *Economic and Monetary Union of EU*, EMU). Tulliliiton täytäntöönpano oli Rooman sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen yhteisön tärkein tavoite ja se saavutettiin vuonna 1968. Tulliliitolla luotiin perusteet kaupan vapautumiselle ja Maastrichtin sopimuksen myötä perustettujen yhtenäismarkkinoiden avulla poistettiin loputkin kaupan esteet sekä otettiin suuri harppaus kohti palvelujen vapautumista. Talous- ja rahaliitto puolestaan poisti vaiheittain vuodesta 1990 lähtien monia jäljellä olevia esteitä valtioiden rajat ylittäviltä sijoituksilta: otettiin käyttöön yhteinen raha, euro, ja sovittiin yhteisestä talouspoliittisesta lähestymistavasta. (Europa -portaali 2010a)

---

<sup>9</sup> Yhtenäismarkkinoista käytetään myös nimitystä Euroopan unionin sisämarkkinat.

Taloudellisen integraation syventyessä vuosien saatossa yleinen integraatio kehitys Euroopassa laajeni myös muille yhteiskunnan ja politiikan aloille. Taloudellinen ja poliittinen integraatio eivät ole tapahtuneet kuitenkaan erikseen ja toisiinsa vaikuttamatta. Poliittista integraatiota voidaankin pitää taloudellisen integraation sivu- tai rinnakkaistuotteena.

Haas (2004, 16) totesi, että poliittinen integraatio on prosessi, jonka aikana poliittiset toimijat useissa erillisissä kansallisissa puitteissa ovat taipuvaisia siirtämään lojaalisuutensa, odotuksensa ja poliittisen toimintansa kohti uutta keskusta. Tämän keskuksen instituutioilla on, tai ne vaativat toimivaltaa, joka ohittaa aikaisempien kansallisvaltioiden vallan. Uusfunktionalistisen näkemyksen mukaan myös päätöksenteko lisääntyy integraatioprosessissa. Useat poliittiset päättäjät eivät ole kykeneviä yhdenmukaiseen käyttäytymiseen pitkällä aikavälillä, vaan perustavat seuraavat päätökset aiempiin, kun he näkevät, mitä eivät ole aiemmissä päätöksissään pystyneet huomioimaan. (Haas 1971, 23)

Poliittisessa integraatiossa jäsenvaltioiden voidaan katsoa yrittävän ratkaista esillä olevan ongelman tai haasteen siirtämällä alkuperäisen yhteistyön, tässä tapauksessa taloussektorin, muihin tavoitteiden kanssa yhteydessä oleviin toimintasektoreihin spill-over -mekanismin mukaisesti. Huolimatta jäsenvaltioiden mahdollisista erilaisista motiiveista ja intresseistä, ne laajentavat edellä kuvatulla tavalla alkuperäistä yhteistyön alaa tiettyjen sovittujen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Uusfunktionalistien esittämä spill-over -mekanismi sisältää kuitenkin tiettyjä määrittelyjä olosuhteille yhteistyön laajentumiselle. Nämä määrittelyt tai ehkä pikemminkin olosuhteet liittyvät yhteistyön laajuuteen ja intensiteettiin. Mitä merkittävämpi politiikan ala ja osapuolten sitoutumisen intensiteetti on, sitä todennäköisempää on yhteistyön laajeneminen muille politiikan aloille. Yhteistyön laajuudella tarkoitetaan sitä, kuinka paljon erilaisia yhteiskunnallisia intressiryhmiä tai politiikan aloja on mukana toiminnassa, ja kuinka merkittäviä nämä alat ovat kansallisen tason toimijoiden määrittämille tavoitteille. Intensiteetti puolestaan viittaa osapuolten sitoutumisen laajuuteen yhteisessä päätöksenteossa. Sitä voidaan mitata päätöksenteon jatkuvuudella ja päätöksentekoprosessin teknisellä luonteella. Sitoutumisen laajuuden korkeinta astetta voidaan katsoa edustavan kansallisen toimivallan siirtäminen ylikansalliselle elimelle ja alinta astetta neuvottelut kansallisten edustajien kesken yhteisten etujen saavuttamiseksi. (Schmitter 1969, 163-164) Liitteessä 1 on esitetty erilaisten eurooppalaisten yhteistyöjärjestelyjen ja organisaatioiden suhteita toisiinsa.

## **4 EUROOPPALAISEN RAJATURVALLISUUSYHTEISTYÖN KEHITTYMINEN**

### **4.1 Yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa**

Jäsenvaltiot aloittivat oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön jo 1970-luvun puolivälissä epäviralliselta hallitustenväliseltä pohjalta yhteisöjärjestelmän ulkopuolella (Euroopan neuvosto 2010). Näistä yhteistyöjärjestelyistä voidaan mainita esimerkkinä niin sanottu TREVI -työryhmä. Se perustettiin Luxemburgissa vuonna 1975 ministerineuvoston kokouksessa ja sen ensisijaisena tehtävänä oli tarjota perusta laajemmalle eurooppalaiselle yhteistyölle taistelussa terrorismia vastaan (TREVI -työryhmä 1.). (Benyon ym. 1993, 152-153) Myöhemmin työryhmän toiminta laajennettiin koskemaan myös muiden rikollisuuden alojen torjumista kuten organisoituneen rikollisuuden muotoja (TREVI -työryhmä 3.) (Benyon ym. 1993, 152-153). Ilman pysyvää sihteeristöä toimiva TREVI -työryhmä kehitti laajan verkoston, joka toimi Eurooppa-neuvoston alaisena useilla poliittisilla ja viranomaistoiminnan tasoilla. Tähän lukeutuivat niin ministeritason toimijat kuin keskitason hallintovirkamiehet sekä poliisivoimien ja muiden yksiköiden edustajat. (Den Boer ym. 2000, 495)

Toinen merkittävä oikeus- ja sisäasioiden alalle syntynyt yhteistyömenettely oli Schengenin sopimus ja sen sisältämät mekanismit. Vuonna 1985 allekirjoitettuun ja myöhemmin täydennettyyn sopimukseen on liittynyt myöhemmin useita jäsenvaltioita ja siitä on muodostunut yksi keskeisimmistä yhteistyöjärjestelyistä oikeus- ja sisäasioiden alalla. (Euroopan neuvosto 2010) Schengenin sopimusta käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.

Jatkuvasti kasvanut ja lisääntynyt yhteistyö hallitusten välillä oikeus- ja sisäasioiden alalla institutionalisoitiin osaksi Euroopan unionin rakenteita Maastrichtin sopimuksen myötä vuonna 1993. Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä koskevat määräykset koottiin sopimuksen osastoon IV (artiklat K-K.9). Määräykset koskivat yhteisiä intressejä, päätöksentekomenettelyä ja toimivaltuuksia (Maastrichtin sopimus 1992).

Maastrichtin sopimuksella koottiin yhteen kaikki aiemmat hallitustenväliset yhteistyöjärjestelmät oikeus- ja sisäasioiden alalla. On kuitenkin arvioitu, että muodostettu yhteisön politiikoiden kolmas pilari jäi kuitenkin jäsenvaltioiden väliseksi kompromissiksi, sillä toiset jäsenvaltiot vaativat oikeus- ja sisäasioiden sijoittamista yhteisöpolitiikan alaan ja toiset taas vas-

tustivat toimivallan siirtämistä unionin instituutioille (Uçarer 2003, 299). Jäsenvaltioiden intressikompromissi on ehkä selvimmin havaittavissa sopimuksen niin sanotussa suvereeniartikkelissa K.2(2). Kyseisessä artiklassa todettiin, ettei oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä koskeva osa sopimusta pidä vaikuttaa jäsenvaltioiden velvollisuuteen lain ja järjestyksen ylläpidossa sekä sisäisen turvallisuuden valvonnassa (Maastrichtin sopimus 1992, 4:K.2(2)).

Euroopan unionin neuvostosta tuli oikeus- ja sisäasioiden alan päätoimija Maastrichtin sopimuksen myötä. Komissio sai sopimuksessa jäsenvaltioiden kanssa jaetun aloiteoikeuden, jonka ulkopuolella jätettiin artiklan K.1 kohdat seitsemän (rikosoikeudellinen yhteistyö) ja yhdeksän (poliisiyhteistyön tavoitteita määrittävät keinot). Euroopan unionin parlamentille sopimuksessa jätettiin ainoastaan konsultointitehtävät. (Maastrichtin sopimus 1992)

Euroopan unionin kolmannen pilarin muodostamista pidettiin integraatiokehityksessä yleisesti hyvänä saavutuksena. Maastrichtin sopimuksen täytäntöönpanon jälkeen esitettiin myös kritiikkiä, sillä sopimuksen teon jälkeiset saavutukset ja edistykset yhteistyön kehittämisessä olivat jo edenneet ennen sopimusta. Kritiikkiä sai myös päätöksentekojärjestelmä, joka osoittautui työlääksi, sillä ei-sitovat päätöksentekomenettelyt vaativat usein pidennettyjä neuvotteluja. Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöalaa koskevat päätökset vaativat neuvoston yksimielisyyden, mikä puolestaan johti usein ratkaisemattomiin tai lukkiutuneisiin tilanteisiin. Kompromissit ja päätösten täytäntöönpanon jättäminen jäsenvaltioiden omalle vastuulle heikensivät päätöksenteon tehokkuutta entisestään. (Uçarer 2003, 299-300)

Havaitut puutteet Maastrichtin sopimuksessa johtivat yhteistyön uudistamispyrkimyksiin, jotka tuotiin esille Amsterdamin sopimuksessa (Uçarer 2003, 301). Toisaalta Amsterdamin sopimus kertoi myös oikeus- ja sisäasioiden painoarvon lisääntymisestä. Sopimuksella jaettiin oikeus- ja sisäasiat I- ja III-pilareiden kesken sekä muun muassa edellä jo mainittu Schengenin sopimus liitettiin osaksi unionin perussopimusta. (Ekholm 2003, 170)

Amsterdamin sopimuksen hyväksymisen jälkeen vuonna 1999 oikeus- ja sisäasioiden yhteistyö jäsenvaltioiden välillä syveni nopeasti. Samana vuonna Eurooppa neuvoston Tampereen kokouksessa unioni laati toimintasuunnitelman vuosille 1999-2004 (niin sanottu Tampereen ohjelma) ja asetti tämän poliittisen ohjelman yhdeksi tärkeimmäksi tavoitteeksi muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen sekä unionin yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikat. Tampereen huippukokous oli ensimmäinen puhtaasti oikeus- ja sisäasioihin keskittynyt EU-huippukokous (Niemenkari 2003, 13).

Marraskuussa 2004 Eurooppa-neuvosto hyväksyi Tampereen ohjelman jatkoksi toisen viisivuotisen poliittisen toimintasuunnitelman, niin sanotun Haagin ohjelman<sup>10</sup> vuosille 2004–2009. Tämän ohjelman tavoitteeksi asetettiin Tampereen ohjelman myötä syntyneen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistaminen entisestään. Haagin ohjelmassa turvallisuus nostettiin yhä keskeisemmälle sijalle. Euroopan komissio laati asetettujen tavoitteiden pohjalta luettelon toimista, joita Haagin ohjelman täytäntöönpano edellytti. Tähän kymmenen kohdan luetteloon kuuluivat muun muassa yhteisen turvapaikka-alueen tehokkaiden ja yhtenäisten menettelyjen luominen, maahanmuuton hallinta sekä sisäraajat, ulkorajat ja viisumit<sup>11</sup>. (Euroopan komissio 2005)

Euroopan unionin viimeisin ja järjestyksessään kolmas oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöalan suuntaa määrittelevä poliittinen toimintaohjelma hyväksyttiin joulukuussa 2009. Tässä niin kutsutussa Tukholman ohjelmassa määriteltiin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön tavoitteet ja painopisteet vuosille 2010-2014. Keskeisiä tavoitteita ohjelmassa ovat kansalaisten Euroopan rakentaminen, maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat sekä sisäinen turvallisuus. Edellä mainittuja poliittisia toiminta-ohjelmia käsitellään tarkemmin rajaturvallisuuden osalta luvussa 4.3.

## 4.2 Henkilöiden vapaa liikkuminen ja Schengen mekanismin kehittyminen

Kylmän sodan liennytyksen voimistuessa 1970-luvulla kehiteltiin ajatusta Euroopan turvallisuuspoliittisen järjestelyjen perustamisesta. Keskustelut ja eri tason tapaamiset johtivat viimein Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökokouksen (ETYK) järjestämiseen Helsingissä heinäelokuussa vuonna 1975. Tämän kokouksen päätösasiakirjan niin sanotussa ensimmäisessä kokouksen osallistujavaltiot<sup>12</sup> sopivat kunnioittavansa kaikkien Euroopan valtioiden su-

<sup>10</sup> Haagin ohjelmasta on käytetty joissakin lähteissä myös nimitystä Tampere II. (ks. esimerkiksi Sisäasiainministeriön tiedote 27.5.2005)

<sup>11</sup> Kaikki kymmenen keskeistä painopistettä olivat: 1) perusoikeudet ja kansalaisuus 2) terrorismin torjunta 3) yhteisen turvapaikka-alueen tehokkaiden ja yhtenäisten menettelyjen luominen 4) maahanmuuton hallinta 5) kotouttaminen ja maahanmuuton myönteiset vaikutukset yhteiskuntaan ja talouteen 6) sisäraajat, ulkorajat ja viisumit 7) yksityisyyden suoja ja turvallisuus tietojenvaihdossa 8) järjestäytyneet rikollisuus 9) siviili- ja rikosoikeus 10) vastuun jakaminen ja yhteisvastuu. (Euroopan komissio 2005)

<sup>12</sup> Kokoukseen osallistui ja päätösasiakirjan allekirjoitti 1.8.1975 35 valtiota. Osallistujavaltiot olivat Saksan liittotasavalta, Saksan demokraattinen tasavalta, Yhdysvallat, Itävalta, Belgia, Bulgaria, Kanada, Kypros, Tanska, Espanja, Suomi, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta, Kreikka, Unkari, Irlannin tasavalta, Islanti, Italia, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Monaco, Norja, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania, San Marino, Vatikaanivaltio, Ruotsi, Sveitsi, Tšekkoslovakia, Turkki, Neuvostoliitto ja Jugoslavian sosialistinen liittotasavalta. (ETYKin päätösasiakirja 1975)

vereniteettia ja rajoja (I kori, kohdat I, III ja IV). Lisäksi niin sanotussa kolmannessa korissa osallistujavaltiot asettivat tavoitteekseen helpottaa vapaampaa matkustamista ja vapaampia yhteyksiä, niin yksilö- kuin ryhmäpohjalta, osanottajavaltioiden kansalaisten, laitosten ja järjestöjen välillä (III kori, kohta 1).<sup>13</sup> (ETYKin päätösasiakirja 1975)

ETYKin puitteissa tapahtunut valtioiden rajojen loukkaamattomuuden tunnustaminen ja kunnioittaminen sekä henkilöiden liikkuvuuden helpottamisen periaatteiden kehittyminen eivät suoranaisesti liittyneet Euroopan integraatiokehitykseen, vaan kylmän sodan liennytykseen ja tuolloin vallinneeseen yleiseen turvallisuuskontekstiin. Taustalla oli vahvasti vastakkain asettelu Neuvostoliiton ja Yhdysvaltojen sekä muun läntisen maailman kanssa sekä tähän liittyvä valtakamppailu. Vaikka pääviitekehys olikin turvallisuus ja kylmän sodan liennytys, niin Helsingin kokouksessa tehtyjen päätöksien vaikutuksia voidaan kuitenkin pitää integraatioprosessiin liittyvän vapaan liikkuvuuden periaatetta tukevana.

Keskustelu integraatioon liittyvän henkilöiden vapaan liikkuvuuden merkityksestä vahvistui 1980-luvulla Euroopassa. Osa eurooppalaisista valtioista halusi käsitteen koskevan ainoastaan Euroopan unionin kansalaisia, mikä edellytti rajatarkastusten säilyttämistä, jotta voitaisiin erottaa toisistaan EU:n kansalaiset ja kolmansien maiden kansalaiset. Toiset jäsenvaltiot sitä vastoin halusivat luoda kaikkia koskevan liikkumisvapauden ja poistaa kaikki rajatarkastukset (Europa 2010b).<sup>14</sup>

Eurooppalaisten valtioiden henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja rajatarkastusten poistamiseen liittyvien hallitustenvälisen yhteistyöjärjestelyjen kehittymisen ensimmäisenä vaiheena voidaan pitää Saarbrückenin sopimusta. Sopimus laadittiin ja allekirjoitettiin Saksan liittotasavallan ja Ranskan välillä vuonna 1984 ja sen tavoite oli kaksijakoinen: saada aikaan oleellista kehitystä kohti niin sanottua kansalaisten Eurooppaa pienessä mittakaavassa, ja samanaikaisesti muodostaa esimerkki Euroopan integraatioprosessille (Economic Research Centre 2001, 30).

---

<sup>13</sup> Kokoukseen osallistuvat jäsenvaltiot sopivat periaatteista ja tavoitteista neljän niin sanotun korin osalta. Ensimmäinen kori käsitteli Euroopan turvallisuustilannetta ja -tavoitteita, toinen yhteistyötä talouden, tieteen, teknologian ja ympäristön alalla, kolmas yhteistyötä humanitaarisilla aloilla ja neljäs kori kokouksen seuranta. Lisäksi näiden korien ulkopuolella sovittiin vielä turvallisuus- ja yhteistyökysymyksistä koskien Välimeren aluetta. (ETYKin päätösasiakirja 1975)

<sup>14</sup> Pohjoismaiden välillä oli jo aikaansaatu poliittinen yhteisymmärrys paljon aikaisemmin henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta. Suomi, Ruotsi, Tanska ja Norja olivat jo vuonna 1954 sopineet, että näiden kansalaiset voivat liikkua Pohjoismaissa ilman passia ja oleskelulupaa (niin kutsuttu passiunioni). Islanti liittyi Pohjoismaiden passiunioni vuonna 1965. (Ulkoministeriö 2010)

Saarbrückenin sopimuksen avulla Saksan liittotasavalta ja Ranska sopivat asteittaisesta rajatarkastusten poistamisesta sekä tavaroiden ja henkilöiden vapaan liikkumisen periaatteista toistensa välillä. Vapaan liikkuvuuden periaatteen idea levisi pian ja neuvottelut Belgian, Luxemburgin ja Alankomaiden (Benelux-maat) kanssa johtivat lopulta Schengenin sopimuksen allekirjoittamiseen 14. kesäkuuta 1985.

Solmittu Schengenin sopimus toimi eräänlaisena puitesopimuksena valtioiden yhteistyöjärjestelyille. Alkuperäiset viisi sopimusjäsenvaltiota sopivat Schengenin sopimuksessa joukosta lyhyen ja pitkän tähtäimen toimenpiteistä rajamuodollisuuksien helpottamiseksi, jotka tulisivat toimeenpanna ennen 1.1.1990. Sopimuksen aikataulu osoittautui epärealistiseksi asetettuihin tavoitteisiin nähden. Tavara- ja henkilöliikenteen raja- ja tullitarkastusten muuttaminen joustavamiksi lyhyessä ajassa ei aiheuttanut juurikaan ongelmia, mutta sopimuksen pitkän tähtäimen tavoitteiden sekä raja- ja tullitarkastuksia korvaavien toimenpiteiden implementointi osoittautui haasteelliseksi. (Economic Research Centre 2001, 30)

Schengenin sopimuksen myötä sopimusjäsenvaltioiden väliltä poistui kansainväliset rajat, mutta ei kuitenkaan tarkastustoiminta kokonaan. Tarkastustoiminta siirtyi sopimuksen jäsenvaltioiden ja sopimuksen ulkopuolisten valtioiden väliselle rajalle, niin sanotulle ulkorajalle. Raja- ja tullitarkastusten korvaavat toimenpiteet (ulkorajavalvonnan ja rajatarkastusten kriteerit, yhtenäiset maahan pääsyn edellytykset sekä eräät poliisiyhteistyön menetelmät ja tietojen vaihto) nähtiin tarpeellisiksi erityisesti poliittisesti herkillä alueilla, kuten esimerkiksi laitton maahantulo Schengen sopimuksen jäsenvaltioiden alueelle (niin sanottu Schengen alue), kansainvälisen yhteistyön kehittäminen poliisitoimessa ja oikeuslaitosten välillä sekä viisumi- ja maahantulomenettelyjen harmonisointi.

Sopimuksen alkuvaiheessa komission edustaja oli kutsuttuna Schengenin korkeimman päättävän elimen, toimeenpanevan komitean kokouksiin. Näihin kokouksiin osallistuivat sopimusjäsenvaltioiden ministerit tai valtiosihteerit. Komission edustajalla, sisämarkkinoista vastaava jäsenellä, oli ainoastaan tarkkailijan rooli eikä hänellä ollut oikeutta osallistua kokousten ja tapaamisten keskusteluihin. Komissio ei vastustanut tätä järjestelyä missään vaiheessa. Tämä on merkittävä seikka siinä mielessä, että Schengenin sopimuksen osapuolten tavoite, henkilöiden vapaa liikkuminen, oli samalla myös yksi komission asettamista päätavoitteista sen



neuvostolle kesäkuussa 1985 antamassa valkoisessa kirjassa (engl. *White paper*<sup>15</sup>) sisämarkkinoiden muodostamisen loppuunsaattamiseksi (KOM(85) 310; Economic Research Centre 2001, 30; Eurooppatiedotus 2009)

Vuoden 1985 allekirjoitetun sopimuksen käytännön soveltamisesta ja tavoitteisiin pääsemisen varmistamiseksi sopimusvaltiot jatkoivat neuvotteluja. Näiden neuvottelujen tuloksena solmittiin alkuperäisten viiden jäsenvaltion välillä Schengenin soveltamis- eli yleissopimus (engl. *Schengen Implementing Convention*) 19. kesäkuuta vuonna 1990. Tähän yleissopimukseen sisältyivät määräykset muun muassa poliisiyhteistyöstä, oikeudellisesta yhteistyöstä, tietosuojasta, huumestikostorjunnasta, yhteisestä viisumipolitiikasta ja yhteisestä ulkorajavalvonnan tasosta. Sopimuksen keskeisin sisältö oli henkilöiden rajatarkastusten lakkauttaminen sopimusvaltioiden välisiltä rajoilta ja yhdenmukaisten tarkastusten suorittaminen näiden valtioiden ja sopimukseen kuulumattomien valtioiden rajoilla, niin sanotuilla ulkorajoilla. (Eurooppatiedotus 2002) Yleissopimus astui voimaan 26.3.1995 ja tällöin sopimusjäsenvaltioiden<sup>16</sup> väliltä poistettiin sisäraajatarkastukset ja tarkastustoiminta siirrettiin tapahtumaan sopimuksen myötä syntyneelle yhteiselle ulkorajalle.

Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen mukaisesti sopimusjäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä sovittiin noudatettavan seuraavia keskeisiä sääntöjä:

- sisärajoilla tapahtuvat henkilötarkastukset lopetetaan;
- EU:n jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin sovelletaan yhteisiä sääntöjä;
- maahantuloa koskevat edellytykset ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevat säännöt yhdenmukaistetaan;
- poliisiyhteistyötä tiivistetään (mukaan lukien oikeus rajojen kummallakin puolella tapahtuvaan tarkkailuun ja takaa-ajoon),
- oikeudellista yhteistyötä tehostetaan nopeutetun luovutusmenettelyn ja rikostuomioiden täytäntöönpanon siirron avulla;
- Schengenin tietojärjestelmä<sup>17</sup> (engl. *Schengen Information System, SIS*) perustetaan ja sitä kehitetään. (Europa -portaali 2010b).

<sup>15</sup> Euroopan unionia käsiteltäessä White paper -ilmaisulla tarkoitetaan komission julkaisemia asiakirjoja, jotka sisältävät esityksiä Euroopan unionin toimiksi jollakin tietyllä alalla. Valkoisia kirjoja seuraa usein komission julkaisema vihreä kirja (engl. *Green paper*), jolla puolestaan pyritään aikaansaamaan keskustelua ja käynnistämään konsultaatioprosessi Euroopan tasolla jostakin tietyistä aiheista. (Lähde: en.wikipedia.org, Katsottu 17.3.2010)

<sup>16</sup> Saksa, Ranska, Belgia, Hollanti, Luxemburg, Espanja ja Portugal.

<sup>17</sup> Schengenin sopimuksen keskeisenä osana otettiin käyttöön tietojärjestelmä tiedonvaihdon tehostamiseksi. Tietojärjestelmän avulla kansalliset rajavalvonta- ja oikeusviranomaiset saavat käyttöönsä tietoja henkilöistä ja tava-

Schengenin muodostama vapaan liikkuvuuden alue laajeni varsin pian ja sopimukseen liittyi yhä useampi yhteisön jäsenvaltio. Italia allekirjoitti sopimukset 27. marraskuuta 1990, Espanja ja Portugali 25. kesäkuuta 1991, Kreikka 6. marraskuuta 1992, Itävalta 28. huhtikuuta 1995 sekä Tanska, Suomi ja Ruotsi 19. joulukuuta 1996. Tšekin tasavalta, Viro, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Puola, Slovenia ja Slovakia liittyivät Schengen -alueeseen 21. joulukuuta 2007 ja assosioitunut maa Sveitsi 12. joulukuuta 2008. Bulgaria, Kypros ja Romania eivät vielä ole tutkielmaa kirjoitettaessa Schengen -alueen täysivaltaisia jäseniä.



Kuva 4. Schengen -maat vuonna 2009. (Eurooppatiedotus 2009)

Huolimatta sopimuksen allekirjoittamisesta Tanska voi päättää EY:n perustamissopimuksen IV osastoon perustuvien uusien toimenpiteiden soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä

roista. Jäsenvaltiot voivat käyttää SIS -järjestelmää omien kansallisten verkkojensa (National SIS, N-SIS) kautta, jotka on yhdistetty keskusjärjestelmään (Central SIS, C-SIS). Tätä tietojärjestelmää täydentää SIRENE -verkko (engl. *Supplementary Information Request at the National Entry*), joka toimii käyttöliittymänä SIS -järjestelmään. Oman kansallisen SIRENE -toimiston kautta jäsenvaltiot toimittavat kaikki ilmoitukset SIS -tietojärjestelmään. SIRENE -toimistoa ei nimeltä mainita Schengenin yleissopimuksessa, mutta sen on katsottu olevan välttämätön suodatin tietojenvaihdossa keskusyksikön ja kansallisten osien välillä. Suomessa SIRENE-toimiston tehtäviä hoitaa keskusrikospoliisi. (Europa -portaali 2010b ja Eurooppatiedotus 2009).

EU:n puitteissa, myös silloin kun toimenpiteellä kehitetään Schengenin säännöstöä. Tanskaa sitovat kuitenkin eräät yhteisen viisumipolitiikan toimenpiteet. Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta osallistuvat vain osittain Schengenin säännöstön soveltamiseen poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa, huumausaineiden torjuntaan ja SIS-järjestelmään. (Europa -portaali 2010b) Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan osalta henkilöihin kohdistuvista rajatarkastuksista ei ole luovuttu. Euroopan unioniin kuulumattomista maista Islanti ja Norja ovat myös kuuluneet Schengen -alueeseen vuodesta 1996, mutta niillä on vain rajoitettu osallistumisoikeus Schengen -päätöksentekoon.

Eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön voidaan katsoa käytännössä muodostuneen edellä kuvatulla Schengenin sopimuksella ja yleissopimuksella. Nämä ovat muodostaneet sen viitekehyksen, johon nykyinen eurooppalainen rajaturvallisuusyhteistyö ja sen kehittyminen pohjautuu.

### **4.3 Osaksi unionin rakenteita ja mekanismeja**

Kuten edellä jo todettiin, sopimuksella Euroopan unionista (Maastrichtin sopimus) oli jäsenvaltioiden väliset yhteistyömuodot koottu kolmeen eri kokonaisuuteen, pilariin. Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöjärjestelyt muodostivat III-pilarin, johon rajavalvontaa ja -turvallisuutta käsittelevät säännökset ja määräykset voidaan kokonaisuudessaan katsoa sisältyneen tuossa vaiheessa. Tämä johtui siitä, että yhteistä rajaturvallisuussäännöstöä ei juuri ollut vielä olemassa tuolloin. Rajavalvonnan säännöstö koostui lähes pelkästään yksittäisistä kannanotoista ja yhteisistä toimista. (Niemenkari 2003, 17) Merkittävin säännösehdotus oli ollut komission tekemä yleissopimusehdotus (niin sanottu ulkorajasopimus)<sup>18</sup>, jolla olisi määritelty Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yli tapahtuvaa henkilöiden liikkumista (EYVL 1994, 8).

Komission sopimusehdotus poikkesi Schengenin sopimuksista jonkin verran. Ehdotus ei esimerkiksi sisältänyt minkäänlaisia jäsenvaltiolle asetettua velvoitetta sisärajoilla toimitettavien tarkastusten suhteen toisin kuin Schengenin sopimuksissa. Sopimusehdotus ei myöskään sisältänyt määräyksiä sisärajatarkastusten poistamisesta johtuvista niin sanotuista korvaavista toimenpiteistä, jotka Schengenin sopimuksissa muodostavat sopimusjärjestelyn olennaisen sisällön. (Hallintovaliokunta 1996) Kyseistä sopimusehdotusta ei kuitenkaan koskaan hyväksytty

---

<sup>18</sup> Proposal for a Convention on Controls on Persons Crossing External Frontiers (EYVL 1994, 8).

lähinnä Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisten erimielisyyksien johdosta sopimuksen soveltamisesta Gibraltaria koskien. (Niemenkari 2003, 17).

Schengenin sopimukseen perustuva yhteistyö tapahtui sopimusjäsenvaltioiden hallitusten välillä. Huolimatta siitä, että vapaan liikkuvuuden käytännön toteutus käynnistyi näin unionin rakenteiden ulkopuolella, oli heti ilmeistä, että Schengen mekanismi tullaan liittämään osaksi unionin rakenteita jossain vaiheessa. Tämä tapahtui viimein Amsterdamin sopimuksen myötä 1. toukokuuta 1999, jolloin Schengenin säännöstöön (engl. *Schengen acquis*) perustuvat säännökset ja käytännön kokemukset sisällytettiin osaksi Euroopan unionin oikeus- ja toimielinkehystä. (Europa -portaali 2010b; Eurooppatiedotus 2009; Niemenkari 2003, 17) Schengen säännöstön sisältö määriteltiin Amsterdamin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa ja sillä tarkoitetaan kokonaisuutta, jonka muodostavat Schengenin sopimus, yleissopimus, liittymissopimus, Schengenin toimeenpanokomitean päätökset ja julistukset sekä muiden toimivaltaisten elimien tekemät dokumentit. (Niemenkari 2003, 17)

Amsterdamin sopimuksella Schengenin yleissopimuksen eri osat määriteltiin unionin pilarirakenteen sisälle. Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat siirrettiin viiden vuoden siirtymäajalla osaksi ensimmäistä pilaria. Kolmanteen pilariin jäivät lopulta yhteistyö rikosasioissa ja poliisiyhteistyö. Pilarien väliset oikeus- ja sisäasiat sidottiin yhteen uuden sopimustavoitteen, vapauteen, oikeuteen ja turvallisuuteen perustuvan alueen, luomisen kautta. (Hall&Bhatt 1999, 10)

Jako eri pilarien välillä määriteltiin komission päätöksessä Euroopan unionin laillisuusperuksesta (1999/436/EC). Päätöksen mukaisesti Schengenin yleissopimuksen koko II osasto (sisäraajatarkastusten poistaminen ja henkilöiden liikkuminen) määriteltiin kuuluvaksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osastoon. Toisin sanoen kaikki keskeisimmät rajaturvallisuusyhteistyöhön liittyvät artiklat siirrettiin yhteisön toimivaltaan kuuluviksi eli I-pilariin. (Niemenkari 2003, 17-18; Eurooppatiedotus 2009)

Poliisi- ja oikeusasioiden yhteistyöhön eli III-pilariin jäivät vielä edelleen rajaturvallisuuden osalta toimivaltaisten viranomaisten (poliisi, tulli, rajapoliisi tai vastaava) operatiivinen yhteistyö rikosten ehkäisemisessä, paljastamisessa ja tutkinnassa; tietojen kerääminen ja vaihto, koulutusyhteistyö sekä erityisten tutkintatekniikoiden yhteinen arviointi. Lisäksi pilariin jäi Euroopan poliisiviraston kautta tapahtuva yhteistyö, joka määriteltiin sopimuksen artiklassa 30. (Niemenkari 2003, 21)

Schengenin säännösten oikeudelliseen ja käytännön toimia koskevaan säännöstöön ei tehty Amsterdamin sopimuksessa muutoksia. Siirrolla III-pilarista I-pilariin oli kuitenkin merkitystä erityisesti päätöksentekomenettelyyn ja sitä kautta siihen, miten vapaan liikkuvuuden ja rajaturvallisuusyhteistyösektorin asioita unionin sisällä valmistellaan ja käsitellään. Ennen Amsterdamin sopimusta unionin päätöksenmenettely perustui hyvin monella yhteistyöalalla yksimielisyyteen, mutta integraation syventyessä ja yhteistyöalojen määrän kasvaessa yksimielisyyttä oli entistä vaikeampi saavuttaa.

Yksimielisyyden saavuttamisen haasteellisuudesta johtuen Amsterdamin sopimuksella määräänemmistö päätöksen soveltamisalaa laajennettiin ja suurin osa lainsäädäntötoimista siirtyi hyväksyttäväksi määräänemmistö päätöksellä yhteispäätös menettelyssä Euroopan parlamentin kanssa (Europa -portaali 2010b). Eräillä yhteistyöaloilla ei kuitenkaan siirrytty määräänemmistö päätöksiin, vaan pitäydettiin edelleen yksimielisyys päätöksissä. Näin tehtiin muun muassa rajaturvallisuusyhteistyön asioissa.

Määräänemmistö päätöksillä on merkittäviä vaikutuksia myös jäsenvaltioiden neuvostossa käymien neuvottelujen luonteeseen. Mikäli määräänemmistö päätös on mahdollinen, valtuuskunnat suhtautuvat avoimemmin kompromissiehdotuksiin, sillä ne tietävät, ettei enää ole mahdollista estää päätöksentekoa veto-oikeuden avulla. Käytännössä neuvosto yrittää kuitenkin aina koota päätöksen taakse mahdollisimman suuren enemmistön ja saa yleensä lopulta aikaan yhteisymmärryksen, vaikka määräänemmistö päätös olisikin mahdollinen. (Europa -portaali 2010b)

III-pilarin eli poliisi- ja oikeusasioiden yhteistyötä koskevissa asioissa aloiteoikeus oli Amsterdamin sopimuksen jälkeen sekä komissiolla että jäsenvaltioilla<sup>19</sup>. Näiden ehdotusten hyväksymiseen tarvittiin neuvostossa yleensä yksimielinen päätös. Euroopan parlamentti rooli III-pilarin asioissa oli antaa lausuntoja. (Niemenkari 2003, 20-21; Euroopan parlamentti 2001)

Ensimmäiseen pilariin kuuluvissa asioissa oli käytössä niin sanottu yhteisömenettely ja kahdessa muussa pilarissa käytettiin hallitustenvälistä menettelyä. Tämä tarkoitti sitä, että ensimmäiseen pilariin kuuluvissa asioissa ainoastaan komissiolla oli aloiteoikeus tehdä ehdotuksia neuvostolle ja parlamentille liittyen vapaaseen liikkuvuuteen ja rajavalvontaan. Neuvos-

<sup>19</sup> Samanlainen aloiteoikeus koski myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. (Euroopan parlamentti 2001)

tossa esitettyjen säädösten hyväksymiseen riitti määräenemmistö. Euroopan parlamentilla on aktiivinen rooli päätöksenteossa muun muassa erilaisten lausuntojen ja tarkistusehdotusten antamisen myötä. Toisen ja kolmannen pilarin asioissa aloiteoikeus oli sekä komissiolla että jäsenvaltioilla tai se oli rajoitettu joillekin toiminnan aloille, ja näiden ehdotusten hyväksymiseen tarvittiin neuvostossa yleensä yksimielinen päätös. Euroopan parlamentti näiden pilareiden asioissa oli ainoastaan antaa lausuntoja. (Europa -portaali 2010b)

#### **4.4 Poliittinen ohjaus ja täytäntöönpano**

Amsterdamin sopimuksen myötä oli Euroopan unionissa asetettu tavoitteeksi muodostaa asteittain vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue. Rajaturvallisuusyhteistyö sisältyy tähän alueeseen. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittymisen täytäntöönpanoa ja suuntaamista on ohjattu viisivuotisilla täytäntöönpanon työohjelmilla eli poliittisilla ohjelmilla. Näiden laatimisessa ja antamisessa keskeisessä roolissa on ollut Eurooppa-neuvosto. Poliittisten ohjelmien luomien toimintalinjojen lisäksi erilliset komission tiedonannot, julistukset ja suunnitelmat ovat merkittävällä tavalla olleet ohjaamassa rajaturvallisuusyhteistyön kehittymistä.

Eurooppa-neuvoston<sup>20</sup> päätehtävät ovat määrittellä Euroopan yhdentymisen lähtökohdat, laatia suuntaviivat yhteisön toimintaa ja poliittista yhteistyötä varten, laajentaa yhteistyötä uusille aloille sekä esittää yhteinen kanta ulkosuhteita koskevissa kysymyksissä (Euroopan parlamentti 2001). Sopimuksen Euroopan unionista 4 artikla määrittää, että Eurooppa-neuvosto antaa unionille ”kehittämiseksi tarvittavat virikkeit” ja päättää kehittämisen ”yleiset poliittiset suuntaviivat”. Se kuuluu unionin yhteiseen toimielinjärjestelmään, mutta ei ole yhteisön toimielin. Eurooppa-neuvosto antaa yleisiä poliittisia virikkeitä kuin toimii päätöksentekijänä sanan juridisessa mielessä: se tekee unioniin juridisesti vaikuttavia päätöksiä ainoastaan poikkeustapauksissa. Eurooppa-neuvosto on ennen kaikkea hallitustenvälinen elin, joka tekee päätökset yksimielisesti. (Maastrichtin sopimus 1992, 3 ja 4 artiklat; Euroopan parlamentti 2001)

Eurooppa-neuvosto piti 15.-16. lokakuuta 1999 Tampereella erityishuippukokouksen vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomisesta Euroopan unionin sisällä. Ko-

---

<sup>20</sup> Eurooppa-neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiehet ja komission puheenjohtaja. Heitä avustavat ulkoministerit sekä yksi komission jäsenistä. Eurooppa-neuvosto kokoontuu vähintään kaksi kertaa vuodessa. Puheenjohtajana toimii sen maan valtion- tai hallituksen päämies, joka on neuvoston puheenjohtajana. Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä periaatteessa yksimielisesti. (Euroopan parlamentti 2001)

kouksessa Eurooppa-neuvosto asetti tämän alueen perustamisen yhdeksi sen tärkeimmäksi poliittiseksi tavoitteeksi. (Euroopan parlamentti 2001) Rajaturvallisuusyhteistyön kannalta kokouksen keskeisimmät puheenjohtajan päätelmäkohdat olivat 2, 3, 22, 23, 24 ja 25.

Eurooppa-neuvoston kokouksen puheenjohtajan päätelmän toimintalinjojen (niin sanotun Tampereen ohjelman) kohdat 2 ja 3 linjasivat henkilöiden vapaudesta liikkua sekä yhteisten politiikoiden kehittämisestä tähän liittyen. Kohdassa 3 todettiin erityisesti, että unionilla oli tarve ulkorajojen yhtenäiseen valvontaan eli rajavalvontaan. Maahanmuuttovirtojen hallinnan alle sijoittunut toimintalinjan kohdassa 22 linjattiin viisumeja ja vääriä asiakirjoja koskevasta yhteistyön edelleen kehittämisestä ja kolmansissa maissa sijaitsevien EU:n konsulaattien välisen yhteistyön tiivistämisestä. Samaan asiakokonaisuuteen kuului myös kohdat 23 ja 24, joissa ensimmäisellä linjattiin laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunnasta sekä jälkimmäisellä jäsenvaltioiden tiiviimmästä yhteistyöstä, erityisesti merirajoilla ja keskinäisestä teknisestä avusta. Kohdassa 24 linjattiin myös unionin jäseneksi hakevien valtioiden ottamista nopeasti mukaan rajavalvontayhteistyöhön. Toimintalinjojen kohta 25 korosti Schengen säännösten merkitystä, sillä hakijavaltioiden oli linjauksen mukaan hyväksyttävä tämä säännöstö ja siihen perustuvat muut toimenpiteet täysimääräisesti. Lisäksi kohdassa 25 Eurooppa-neuvosto totesi pitävänsä tärkeänä, että unionin tulevien ulkorajojen tehokkaasta valvonnasta huolehtivat juuri siihen tehtävään koulutetut ja asiaan erikoistuneet ammattilaiset. (Euroopan parlamentti 1999)

Tampereen kokoukselle ei ollut asetettu ennakolta suuria odotuksia. Kokouksen päätetyt toimintalinjat rajaturvallisuusyhteistyön kannalta olivat hyvin maltillisia ja vähemmän konkreettisia. Syynä tähän oli todennäköisesti se, että Schengen järjestelmä oli juuri vasta integroitu osaksi unionin rakenteita ja yhteistyö haki vielä muotoaan. Tehdyissä toimintalinjapäätelmissä on kuitenkin havaittavissa suunta rajaturvallisuusyhteistyön kehittymiselle unionissa. (Niemenkari 2003, 14) Siitä oli tulossa hyvää vauhtia merkittävä osa-alue unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisessä.

Tampereen kokouksen seurantakokoukselle, Laekenin huippukokoukselle (14.-15.12.2001) oli jo asetettu selkeästi enemmän odotuksia. Asioissa oli edetty, mutta odotettua vähemmän. Tampereen ja Laekenin kokousten välisellä ajalla (1999–2001) saavutettiin kuitenkin työryhmätasolla varsin merkittäviä tuloksia: Belgian johtamana määriteltiin *Rajavalvontaa koskeva eurooppalainen hallintomalli*, jonka neuvosto hyväksyi 7.12.2001 (1457/01 FRONT 69). Tuossa mallissa oli koottuna yhteen useat eri aloitteet ja luotu perusta jatkotyöskentelylle.

Suomen aloitteesta oli myös saatu unionin rajavalvontaviranomaisten johtajille oma kokouksensa unionin maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean SCIFA:n<sup>21</sup> (engl. *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*) yhteyteen. (ks. Niemenkari 2003, 14)

Laekenin huippukokous velvoitti laatimaan, muun muassa komission julkaiseman laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevan tiedonannon pohjalta, kokonaisvaltaisen laittoman maahantulon torjuntasuunnitelman. Kokouksen päätelmän kohdista merkittävin rajaturvallisuuden ja yhteisen rajavalvonnan kehittämisen kannalta oli kohta 42, joka kuului seuraavasti:

***More effective control of external borders***

***42. Better management of the Union's external border controls will help in the fight against terrorism, illegal immigration networks and the traffic in human beings. The European Council asks the Council and the Commission to work out arrangements for cooperation between services responsible for external border control and to examine the conditions in which a mechanism or common services to control external borders could be created. It asks the Council and the Member States to take steps to set up a common visa identification system and to examine the possibility of setting up common consular offices.*** (Laeken 2001; ks. myös Niemenkari 2003, 14)

Tässä nimenomaisessa Eurooppa-neuvoston päätelmäkohdassa Niemenkarin (2003, 15) mukaan annettiin kaksi erillistä tehtävää: 1) selvittää nykyiset yhteistyömekanismit ja 2) tutkia mahdollisuuksia yhteisten valvontayksiköiden perustamiseksi. Tarkasteltaessa alkuperäistä englanninkielistä tekstikohtaa, on se tulkittavissa siten, että neuvostolle ja komissiolle annetaan selkeästi tehtäväksi ratkaista tai selvittää (*to work out*)<sup>22</sup> yhteistyöjärjestelyt ulkorajavalvonnasta vastaavien laitosten välillä sekä tutkia ne olosuhteet (*to examine the conditions*)<sup>23</sup>, joiden puitteissa mekanismi tai julkinen palvelu ulkorajojen valvomiseksi voitaisiin luoda. Li-

<sup>21</sup> Euroopan unionin hallinnossa maahanmuuttoasioita käsitellään useassa eri työryhmässä. Maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisen komitean (SCIFA) tehtävänä on määrittää strategiset suuntaviivat maahanmuuttoon, ulkorajoihin ja turvapaikkaoikeuteen liittyville kysymyksille. Turvapaikkatyöryhmä (engl. *ASYLUM*) tehtävänä on valmistella EU:n yhteistä turvapaikkapolitiikkaa ja siihen kuuluvia säädöshankkeita. Viisumityöryhmä (engl. *VISA*) kehittää Euroopan unionin yhteistä viisumipolitiikkaa. Henkilöiden vapaa liikkuminen - työryhmä (engl. *Free movement of persons*) on kilpailukykyneuvoston alainen työryhmä, joka käsittelee EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaata liikkumista koskevia kysymyksiä. (Sisäasiainministeriö 2010)

<sup>22</sup> To work out = ratkaista (ongelma); keksiä, löytää (ratkaisu); saada ottaa selvää jstk (Suomi-Englanti-Suomi - sanakirja, WSOY 2001)

<sup>23</sup> To examine = tutkia, tarkastaa (Suomi-Englanti-Suomi sanakirja, WSOY 2001)



säksi neuvostoa ja jäsenvaltioita pyydettiin kehittämään yhteinen viisumitunnistusjärjestelmä ja selvittämään mahdollisuutta perustaa yhteisiä konsulaatteja.

Eurooppa-neuvoston Laekenin huippukokouksen päätelmien jälkeen komissio julkaisi kolme merkittävää rajaturvallisuusyhteistyön kehittämispoliittikkaa määrittelevää asiakirjaa. Ensimmäinen näistä oli komission 15.11.2001 julkaisema tiedonanto ”*Laitonta maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta*” (KOM (2001) 672). Komissiossa nähtiin, että keskeinen tekijä laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi olivat tehokkaat tarkastukset ulkorajoilla. Näissä tarkastuksissa maahanmuuttokysymysten ohella komission arvion mukaan viranomaiset tulevat kohtaamaan tilanteita muun muassa tulliin, liikenneturvallisuuteen, vaarallisten tai laittomien tavaroiden maahantuontiin sekä henkilöiden pidättämiseen ja luovuttamiseen liittyen.

Ulkorajoilla tehtävien tarkastusten tehostamiseksi komissio mukaan oli laadittava johdonmukainen strategia. Tämän strategian keskeisenä osana komissio piti tiedonannossaan Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista. Tiedonannossa todettiin Euroopan rajavartiolaitos -ajatuksen saaneen jo voimakasta poliittista tukea ja prosessi mahdollisesta perustamisesta oli jo käynnistynyt (taustaselvitykset oli jo aloitettu). Muita toimia kattavan lähestymistavan perustan luomiseksi olivat yhteisen perus- ja jatkokoulutuksen laatiminen rajavartijoille sekä hallinnollisen yhteistyön parantaminen yhteyshenkilöiden vaihdon avulla.

Yhteistä koulutusta koskevassa osiossa komissio korosti rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan erityisluonnetta. Se totesi, että ”maahanmuuttoon ja toisaalta rajavalvontaan ja poliisiyhteistyöhön liittyvät kysymykset on pidettävä tiukasti erillään toisistaan”. Vaikka asiat olivat liitoksissa toisiinsa, niin komissiossa nähtiin, että nämä kolme asiaa olivat selkeästi erillisiä kokonaisuuksiksi ja niitä tulisi käsitellä sen mukaisesti.

Toinen merkittävä poliittinen asiakirja oli komission 7.5.2002 julkaisema rajavalvontaa koskeva tiedonanto ”*Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa*” (KOM (2002) 233). Komission tiedonannossa ehdotettiin ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan kehittämistä, jolla pyrittäisiin ”sisäiseen turvallisuuteen yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella”. Merkille pantavaa oli se, että tiedonannossa ensimmäistä kertaa ehdotettiin ”ulkorajojen turvallisuuden” määritelmää mahdollisimman laajassa mielessä kuitenkin siten, että unionin ulkorajojen sotilaallinen puolustus rajattiin määritelmän ulkopuolelle. ”Ulkorajojen turvallisuudessa” jäsenvaltioita kehoitettiin huomioimaan ulkorajoilla rikollisuus,

terrorismi, lapsiin kohdistuvat rikokset, laiton asekauppa, lahjonta ja petokset Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 67 artiklan<sup>24</sup> mukaisesti. (ks. myös Europa -portaali, 2010b)

Tiedonannossa tuotiin esille myös Euroopan unionin ulkorajojen rooli yhteisen sisäisen turvallisuuden identiteetin muodostumiselle. Jos ulkorajojen valvonnasta puuttuisi selkeästi vahvistettu yhteinen näkemys ja yhteinen politiikka, niin komission mukaan tästä voisi muodostua merkittäviä poliittisia ja strategisia riskejä. Nämä puolestaan saattaisivat jopa vaarantaa oikeus- ja sisäasioihin liittyvän politiikan toteutusta. Pelkästään kansallisella tasolla tai rajanaapurien keskinäisiin sopimuksiin perustuvan rajavalvonnan ei katsottu edistävän jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen muodostumista, mikä mainitussa komission tiedonannossa nähtiin yhdeksi tärkeäksi ehdoksi henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle.

Ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan tuli komission antaman tiedonannon mukaan sisältää viisi toisiinsa liittyvää tekijää. Nämä tekijät olivat a) yhteinen lainsäädäntö, b) operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi, c) yhteinen, yhdenmukainen riskien arviointi, d) eurooppalaisen ulottuvuuden huomioimiseen koulutettu henkilöstö ja yhteensopivat laitteistot sekä e) toiminnasta aiheutuvien rasitusten jakaminen jäsenvaltioiden kesken Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista silmällä pitäen.

Kolmas tärkeä poliittinen asiakirja oli Espanjan puheenjohtajakaudella 12.6.2002 julkaistu Euroopan unionin neuvoston ”*Suunnitelma Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta*” (9834/1/02 FRONT 55 COMIX 392 REV 1). Suunnitelma laadittiin käytännönläheiseksi ohjeeksi ja sisälsi useita asteittain täytäntöön pantavia toimenpiteitä jäsenvaltioiden ulkorajoilla. Osa toimenpiteistä täydensi laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta laadittua kokonaisvaltaista toimintasuunnitelmassa olleita rajavalvontaa koskevia toimenpiteitä.

Ulkorajavalvontaa koskevan suunnitelman tarkoituksena oli sopia ensisijaisesti tavoitteista välittömiä operatiivisia toimia varten ja päätyä lopulta keskipitkällä sekä pitkällä aikavälillä yhtenäisiin puitteisiin yhteistä toimintaa varten. Suunnitelman päätavoite oli luoda ulkorajojen ”YOS-ulottuvuuteen<sup>25</sup> perustuva operatiivisten toimien jatkumo”. Lisäksi suunnitelmassa to-

<sup>24</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksessa vastaava artikla oli 29. (EUVL C 83/361)

<sup>25</sup> YOS = yhteistyö oikeus- ja sisäasioiden alalla.

dettiin yhdeksi tärkeimmäksi tarpeeksi ulkorajoilla tapahtuvan toiminnan parempi operatiivinen koordinaatio ja sitä hoitavan yksikön perustaminen.

Suunnitelma hyväksyttiin ja sitä tarkennettiin Sevillan huippukokouksessa 21.-22.6.2002. Kokouksen loppupäätelmissä Eurooppa-neuvosto totesi ”vakaasti päättäneensä nopeuttaa kaikilta osin Tampereella hyväksytyyn ohjelman toteuttamista vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen perustamiseksi”. Loppupäätelmien kohdissa 31 ja 32 Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä jo tapahtuneeseen kehitykseen. Kohdassa 32 se kehotti viipymättä perustamaan neuvoston yhteyteen jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta vastaavien rajavalvontayksiköiden päälliköistä koostuvan yhteisen elimen, rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän perustamista. Ohjausryhmän tehtävänä olisi sovittaa yhteen toimintasuunnitelmassa olevat toimenpiteet.

Huomattavaa rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen osalta Sevillan loppupäätelmissä oli se, että nyt ensimmäistä kertaa asetettiin konkreettisia aikatauluja keskeisten hankkeiden toteuttamiseksi (Niemenkari 2003, 15). Kiireellisimpänä nähtiin jo edellä mainitun rajavalvontayksiköiden päälliköiden yhteisen elimen perustaminen ulkorajavalvonnan kehittämisen ohjaamiseksi. Vuoden 2002 loppuun mennessä Eurooppa-neuvosto pyysi neuvostoa, komissiota ja jäsenvaltioita toteuttamaan kukin toimivaltansa rajoissa seuraavat toimenpiteet: yhteisten operaatioiden toteuttaminen ulkorajoilla, kokeiluhankkeiden välitön käynnistäminen siten, että kaikki halukkaat jäsenvaltiot voivat niihin osallistua sekä maahanmuuttoasioita varten jäsenvaltioiden yhteyshenkilöverkoston perustaminen. Ennen vuoden 2003 kesäkuuta tuli olla laadittuna yhteinen riskianalyysimalli, määriteltynä rajavartioiden koulutuksen yhteiset vaatimukset ja lujitettuna rajoja koskevaa eurooppalaista lainsäädäntöä sekä laadittuna selvitys komission toimesta ulkorajojen valvonnan kustannusten jakamisesta jäsenvaltioiden ja unionin kesken.

Rajaturvallisuusyhteistyön kehittäminen eteni edelleen nopeasti. Yhteinen riskianalyysimalli (engl. *Common Integrated Risk Analysis Model*, CIRAM) saatiin laadittua Suomen Rajavartiolaitoksen johtaman monikansallisen asiantuntijaryhmän työn tuloksena vuoden 2002 loppuun mennessä. Sama asiantuntijaryhmä suositteli voimakkaasti myös jäsenvaltioiden asiantuntijoista muodostettavan riskianalyysiyksikön perustamista ja sijoittamista joko Europolin, EU:n neuvoston pääsihteeristön yhteyteen tai erikseen niin sanottuna ad hoc riskianalyysikeskuksena johonkin jäsenvaltioon. Vuoden 2003 huhtikuussa erillinen riskianalyysikeskus pe-

rustettiin ja sijoituspaikkana oli Suomen rajavartiolaitoksen esikunta, Helsinki.<sup>2627</sup> Samana vuonna, 5.6.2003, perustettiin myös edellä mainittu jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten päälliköistä koostuva rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokouksessa.

Tampereen ohjelman seuraajaksi ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisen vahvistamiseksi Eurooppa-neuvosto hyväksyi Haagissa järjestetyssä kokouksessaan 4.-5.11.2004 uuden monivuotisen ohjelman ”*Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla*”. Tässä julistetussa toimintasuunnitelmassa, niin kutsutussa Haagin ohjelmassa, määriteltiin kymmenen painopistettä<sup>28</sup>, joita komissio piti keskeisinä tavoitteina seuraavien viiden vuoden (2005–2009) aikana. Neuvoston ja komission yksityiskohdainen viiden vuoden toimintaohjelma (engl. *Hague Action Plan*) julkaistiin elokuussa 2005 (EUVL C 198, 12.8.2005).

Rajaturvallisuusyhteistyö, ja sen kehittämiseen liittyvien asioiden, voidaan laajasti ymmärtäen katsoa sisältyneen lähes kaikkien painopisteiden alle, mutta keskeisimpinä painopisteinä voidaan kuitenkin pitää painopisteitä (4) Maahanmuuton hallinta, (6) Sisäraajat, ulkorajat ja viisumit sekä (10) Vastuun jakaminen ja yhteisvastuu. Maahanmuuton hallinnan tavoitteeksi asetettiin tasapainoisen lähestymistavan määrittäminen yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa kehittämällä, ja vahvistamalla laittoman maahanmuuton sekä ihmiskaupan torjuntaa. Sisä- ja ulkorajoilla sekä viisumiasioissa toimintalinjoissa ei tapahtunut merkittäviä muutoksia jo aikaisemmin tehtyihin. Näiltä osin todettiin ulkorajojen yhdenmukista valvontaa ja yhteistä viisumipolitiikkaa kehitettävän edelleen<sup>29</sup>. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden kohtaan sisältyivät jäsenvaltioiden välisen vastuun jakaminen ja yhteisvastuun periaatteet.

<sup>26</sup> Muita erillisiä perustettuja ad hoc –keskuksia olivat maarajakeskus (Saksa), lentoasemakeskus (Italia), merirajakeskukset (Espanja ja Kreikka) ja koulutuksen kehittämiskeskus (Itävalta). Frontexin perustamisen myötä keskusten toiminnot sulautettiin osaksi virastoa.

<sup>27</sup> Ensimmäinen kaikki EU:n ulkorajat kattava riskianalyysi esiteltiin yhteiselle ohjausryhmälle 13.6.2003.

<sup>28</sup> Haagin ohjelman kymmenen painopistettä olivat (1) Perusoikeudet ja kansalaisuus, (2) Terrorismin torjunta, (3) Yhteisen turvapaikka-alueen tehokkaiden ja yhtenäisten menettelyjen luominen, (4) Maahanmuuton hallinta (5) Kotouttaminen ja maahanmuuton myönteiset vaikutukset yhteiskuntaan ja talouteen, (6) Sisäraajat, ulkorajat ja viisumit, (7) Yksityisyyden suoja ja turvallisuus tietojenvaihdossa, (8) Järjestäytynyt rikollisuus, (9) Siviili- ja rikosoikeus ja (10) Vastuun jakaminen ja yhteisvastuu. (Haagin ohjelma 2004)

<sup>29</sup> Yhteisen viisumipolitiikan kehittäminen sisälsi muun muassa viisumijärjestelmän (engl. *Visa Information System*, VIS) ja yhteisen eurooppalaisen konsulipalvelun käyttöönottoa. Viisumijärjestelmän perustamisesta annettiin neuvoston asetus 8.6.2004 (EY(2004) 512) ja se koostuu käytännössä kansallisista (engl. *National Interface*, NI-VIS) ja keskusjärjestelmistä (engl. *Central Visa Information System*, CS-VIS).

Komission 2. kesäkuuta 2004 esittämä katsaus<sup>30</sup> Tampereen ohjelmaan ja Euroopan parlamentin 14. lokakuuta 2004 antama suositus<sup>31</sup> oli otettu huomioon Haagin ohjelmassa. Erityisesti tämä koski Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklan mukaisen menettelyn (yhteispäätösmenettely) käyttöönottoa perustamissopimuksen IV osastoon kuuluvissa asioissa. Kuten Eurooppa-neuvosto oli pyytänyt, neuvosto teki 22. joulukuuta 2004 päätöksen<sup>32</sup> yhteispäätösmenettelyn ja määräenemmistöpäätösten soveltamisesta kaikkiin perustamissopimuksen IV osastoon kuuluviin asioihin 1. tammikuuta 2005 lähtien, pois lukien laillista maahanmuuttoa koskevat asiat.

Toinen rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen kannalta merkittävä tapahtuma ajoittui juuri ennen Haagin huippukokousta. Kreikassa järjestetyn Thessalonikan huippukokouksen (19.-20.6.2003) loppupäätelmien Ulkorajojen valvonta alla –kohdan alla, kohdassa 12, Eurooppa-neuvosto oli todennut unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnan tehostamisen olevan kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen etu (intressi). Rajaturvallisuusyhteistyön alalla toteuttavien toimien jatkuvuus ja yhdenmukaisuus olisi näin ollen taattava. Lisäksi kohdassa 14 Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota tarkastelemaan sitä, olisiko tarpeita *uusien institutionaalisten järjestelyjen perustamiseksi* ulkorajojen valvontaa koskevan operatiivisen yhteistyön tehostamiseksi. Samassa kohdassa esitettiin myös mahdollisen yhteisön operatiivisen yksikön (”Euroopan rajavartiolaitoksen”) perustamisen kartoittamista. Tarkistelun ja valmistelutyön lopputuloksena Euroopan unionin neuvosto antoi 26.10.2004 asetuksen (EY 2007/2004), jolla perustettiin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva erillisvirasto<sup>33</sup> (engl. *Agency for the Management of the External Borders*). (Euroopan unionin virallinen lehti

---

30 ”Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue: katsaus Tampereen työohjelman täytäntöönpanoon ja suuntaviivat tulevia toimia varten” (KOM(2004) 401, 2.6.2004.)

31 Euroopan parlamentin suositus neuvostolle ja Eurooppa-neuvostolle vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen tulevaisuudesta sekä edellytyksistä sen legitimitettiin vahvistamiseksi ja toimivuuden tehostamiseksi. (P6\_TA (2004) 0022, 14.10.2004)

32 Neuvoston päätös 2004/927/EY, tehty 22 päivänä joulukuuta 2004, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisesta tietyillä kyseisen perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastoon kuuluvilla aloilla (EUVL L 396, 31.12.2004, 45)

<sup>33</sup> Euroopan unionin yksittäisten erillisvirastojen tavoitteet ovat moninaisia. Kukin erillisvirasto on ainutlaatuinen ja toteuttaa perustamisensa yhteydessä määriteltäviä omaa tehtävänsä. Vaikka virastojen yksittäiset tehtävät voivat muuttua ajan myötä, niiden kaikkien toiminnan perustana on joukko yleisiä tavoitteita: (1) EU:n toimintojen hajauttaminen; (2) erillisvirastojen samastaminen niille annettuihin tehtäviin, jolloin tehtävien merkitys korostuu; (3) tieteellisen tai teknisen tietämyksen kehittäminen selkeästi määritellyillä aloilla; (4) erilaisten eturyhmien tuominen yhteen ja siten kansainvälisellä tai Euroopan tasolla käytävän vuoropuhelun edistäminen (esimerkiksi työmarkkinaosapuolten välillä). (Europa -portaali 2010a)

2004a) Virastolle annettiin nimi Frontex<sup>34</sup> ja siitä käytetään myös yleisesti nimitystä Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto. Viraston päämaja sijoitettiin Varsovaan, Puolaan.

Erillisviraston perustamisen tarkoituksena ei ollut poistaa jäsenvaltioiden vastuuta ulkorajojen valvonnasta, vaan sen tehtävänä nähtiin unionin rajavalvontaan liittyvien nykyisten ja tulevien toimenpiteiden toteuttamisen koordinointi ja kehittäminen. Asetuksella ei myöskään tavoiteltu poistaa mahdollista jäsenvaltioiden jo harjoittamaa vakiintunutta operatiivista ulkorajayhteistyötä muiden jäsenvaltioiden ja/tai kolmansien maiden kanssa, tosin tällainen ulkorajayhteistyön tulisi olla viraston toimintaa täydentävää. Viraston tärkeimmiksi tehtäviksi määriteltiin seuraavat:

- koordinoida jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ulkorajojen valvonnassa,
  - kehittää yhteinen ja yhdennetty riskianalyysimalli ja laatia yleisiä ja erityisiä riskianalyysijä,
  - avustaa jäsenvaltioita kansallisten rajavartioiden kouluttamisessa laatimalla yhteiset koulutusvaatimukset, tarjoamalla Euroopan laajuista koulutusta kansallisten rajavartioiden kouluttajille, järjestämällä seminaareja ja antamalla täydennyskoulutusta toimivaltaisille viranomaisille,
  - seurata ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimustoiminnan kehitystä,
  - avustaa jäsenvaltioita tilanteissa, joissa ne tarvitsevat operatiivista ja teknistä lisäapua ulkorajoillaan,
  - antaa jäsenvaltioille tarvittavaa tukea yhteisten palautusoperaatioiden järjestämisessä.
- Virasto voi käyttää tähän tarkoitukseen käytettävissä olevia EU-varoja. Sen tehtävänä on myös kartoittaa parhaat toimintatavat jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamiseksi. (Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004; ks. myös Europa -portaali 2010a)

Myös Haagin ohjelman toteutumista seurattiin väliarviointien avulla (vrt. Tampereen ohjelma). Neuvosto oli osoittanut komissiolle pyynnön vuosittaisista kertomuksista Haagin ohjelman täytäntöönpanoon liittyen. Komission tiedonannoissa neuvostolle ja Euroopan parlamentille kesäkuussa 2006 (KOM(2006) 331, 332, 333 ja 346) arvioitiin tapahtunutta kehitystä. Näissä tiedonannoissa esitettiin siihenastinen tilannekatsaus jo saavutetuista edistymisistä ja arvioitiin täytäntöönpanoastetta EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla sekä määriteltiin miten tuota

---

<sup>34</sup> Frontex tulee ranskankielisistä sanoista Frontières extérieures, ”ulkorajat”. (Wikipedia, katsottu 15.3.2010)

arviointia suoritetaan (KOM(2006) 332). Arvioinnin suorittaminen päätöksentekoprosessin eri vaiheissa on esitelty liitteessä 2.

Tiedonannoissa komissio esitti muun muassa, että Frontexin alaisuuteen perustettaisiin jäsenvaltioiden kansallisista asiantuntijoista koostuvat nopean toiminnan ryhmät<sup>35</sup> sekä biometristen tietojen hyväksikäytön mahdollisuutta kolmannen maiden kansalaisten saapussa ja poistuessa Schengenin alueelta. Lisäksi harkittavaksi otettiin Frontexin asema yhteisön ulkopuolissa lähtö- ja kauttakulkumaissa toimivien yhteyshenkilöverkostojen maahanmuuttokysymyksissä harjoittaman yhteistyön koordinoinnissa. Komissio ilmoitti myös käynnistävänsä tutkimusta EU:hun saapumisesta tai sieltä poistumisesta koskevan tietojärjestelmän (Entry-Exit -tietojärjestelmä) ja vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden rajanylitystä helpottavan ”luotettavan matkustajan ohjelman” toteuttamiseksi.

Vuoden 2005 aikana komissio totesi Haagin ohjelman toimintasuunnitelman edenneen kokonaisuudessaan myönteisesti, vaikka kaikilla aloilla ei ollut saavutettukaan hyviä tuloksia. Yleisesti ottaen laillisen maahanmuuton ja maahanpääsymenettelyjen osalta vuodelle 2005 laadittua aikataulua oli noudatettu sataprosenttisesti. Laittoman maahanmuuton torjunnassa kaikki toimenpiteet tehokkaan, yhteisiin normeihin, läheiseen yhteistyöhön ja vastavuoroiseen tekniseen apuun perustuvan maastapoistamis- ja palauttamispolitiikan toteuttamiseksi oli pantu täytäntöön. Komissio oli lisäksi esittänyt palauttamismenettelyjä koskevan lainsäädäntöehdotuksen. Rajavalvonnan, biometriikan, tietojärjestelmien ja viisumipolitiikan alalla toimenpiteiden todettiin myös edistyneen huomattavasti. Komissio oli tehnyt muun muassa esityksen SIS II -järjestelmää koskevista säädöksistä ja antanut tiedonannon Schengenin tietojärjestelmän, viisumitietojärjestelmän ja EURODAC -järjestelmän<sup>36</sup> yhteentoimivuudesta. Viisumipolitiikassa kehitystä oli saavutettu erityisesti kauttakulun alalla sitä koskevan ehdotuksen ansiosta sekä paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn osalta. Jälkimmäistä koskeva poliittinen yhteisymmärrys saavutettiin ensimmäisessä käsittelyssä joulukuussa 2006 (EY 1931/2006). (KOM(2006) 333)

---

<sup>35</sup> Ryhmien tehtävinä nähtiin teknisen ja operatiivisen avun antaminen jäsenvaltioille ulkorajojen valvonnassa.

<sup>36</sup> EURODAC -järjestelmän avulla jäsenvaltiot voivat tunnistaa turvapaikanhakijat ja henkilöt, jotka on pidätetty heidän ylittäessään yhteisön ulkorajan luvatta. Sormenjälkiä vertaamalla jäsenvaltiot voivat tarkistaa, onko turvapaikanhakija tai jäsenvaltion alueella luvattomasti oleskeleva ulkomaalainen tehnyt jo hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai onko turvapaikanhakija tullut unionin alueelle laittomasti. Järjestelmän perustamisesta annettiin asetukset joulukuussa 2000 (EY 2725/2000) (Europa –portaali 2010b)

Paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely on sikäli merkittävä, että se on poikkeus Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien henkilöiden rajatarkastusta koskevista säännöistä. Järjestelyssä on kyse raja-alueiden asukkaille myönnettävistä unionin maaulkorajojen ylitystä koskevista helpotuksista paikallista rajaliikennettä varten. Euroopan parlamentin ja neuvoston mukaan oli ”laajentuneen yhteisön etujen mukaista varmistaa, että raja yhteisön ja sen naapurimaiden välillä ei muodosta estettä kaupalle, yhteiskunnalliselle ja kulttuuriselle vuorovaikutukselle tai alueelliselle yhteistyölle” (EY 1931/2006).

Komission vuoden 2007 arviointikertomus (KOM(2008) 373) totesi suunniteltujen toimenpiteiden tilanteen olleen ”varsin epätydyttävä”. Huomattavan moni toimintasuunnitelmassa mainituista toimista oli joko luovuttu tai niitä oli jouduttu lykkäämään. Tyydyttäviin tuloksiin päästiin kuitenkin seuraavilla aloilla: maahanmuutto- ja rajapolitiikka, terrorismin torjunta, keskinäisen luottamuksen ja ymmärtämyksen parantaminen sekä oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeiden alalla. Riittämättömiksi tulokset jäivät muun muassa viisumipolitiikan, lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välisessä tietojenvaihdon sekä yhteistyö poliisi- ja tulliasioissa aloilla.

Laittoman maahanmuuton torjunnassa todettiin tapahtuneen jatkuvaa edistymistä. Onnistuminen ja edistyminen tällä alalla nähtiin koko Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikan kulmakiveksi. Tärkein aloite oli direktiiviehdotus maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavista seuraamuksista (KOM (2007) 637). Rajaturvallisuus, biometriikka, tietojärjestelmät ja viisumipolitiikka -alalla oli jälleen edistytty hyvin. Vuoden 2007 aikana oli suoritettu Schengenin tietojärjestelmien arvioinnit ja joulukuussa 2007 neuvosto päätti tarkastusten lakkauttamisesta sekä vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden välisillä että uusien valtioiden keskinäisillä maa- ja merirajoilla. Ilmarajoilla tehtävät tarkastukset lakkautettiin 31.3.2008. Heinäkuussa 2007 Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät komission ehdotuksen nopeiden rajainterventoryhmien käyttöönnotosta<sup>3738</sup>. Lisäksi 13.

<sup>37</sup> RABIT -asetus (engl. *Rapid Border Intervention Teams*) (EY 863/2007, 11.7.2007). Saatuaan pyynnön joltain jäsenvaltiolta Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston, Frontexin, pääjohtaja tekee mahdollisimman nopeasti päätöksen yhden tai useamman nopean rajainterventoryhmän käytöstä, viimeistään viiden työpäivän kuluttua pyynnön vastaanottamisesta. Frontex ja apua pyytävä jäsenvaltio laativat tämän jälkeen toimintasuunnitelman, jossa määritellään yhden tai useamman ryhmän interventiota koskevat yksityiskohtaiset järjestelyt. **Mekanismi on jäsenvaltioita velvoittava:** ”jäsenvaltiot antavat rajavartijat käyttöön lähettämistä varten viraston pyynnöstä...”. (Artikla 4 kohta 3)

<sup>38</sup> Muita Frontexin koordinoimia operatiivisen toiminnan työkaluja RABIT -elementin lisäksi ovat yhteisoperaatioihin osallistuvat ryhmät (engl. *Frontex Joint Support Teams*, FJST) ja keskitetty luettelo jäsenvaltioiden hallussa olevasta operaatioihin käytettävissä olevasta kalustosta (engl. *Centralized Records of Available Technical Equipment*, CRATE). Näihin osallistuminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista. (EY 863/2007, 11.7.2007)



helmikuuta 2008 esitettiin arviointikertomus rajaturvallisuusviraston, Frontexin, toiminnasta osana komission rajaturvallisuuspakettia<sup>39</sup>, joka sisälsi kaksi muutakin tiedonantoa. Toinen näistä kosketti rajaturvallisuuden uusia työvälineitä ja toinen Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur)<sup>40</sup> kehittämistä.

Viisumipolitiikan ja viisumitietojärjestelmän kehittämisalalla tulokset olivat puolestaan vaihtelevat. Viisumitietojärjestelmää (VIS) koskevasta säädöspaketista päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen kesäkuussa 2007. Pitkällä aikavälillä käyttöönotettaviksi suunnitellut yhteiset viisumikeskukset olivat edenneet lähinnä keskusteluissa ja erilaisten valmistelevien ehdotusten tasolla. Lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välisen rajat ylittävän tiedonvaihdon osalta edistystä oli tapahtunut jonkin verran. Merkittävin toimi oli kesäkuussa 2007 saavutettu poliittinen yhteisymmärrys Saksan päätosalitteesta, jolla pääosa Prümin sopimukseen<sup>41</sup> kuuluvasta Schengenin ulkopuolisesta kolmannen pilarin osuudesta saatettiin osaksi Euroopan unionin toimielinjärjestelmää. Näitä asioita olivat muun muassa sormenjäljet, DNA ja ajoneuvojen rekisteröintitiedot.

Vastuun jakamisen ja yhteisvastuun alalla tulokset rajaturvallisuusyhteistyön kehityksen osalta olivat vähintään tyydyttäviä. Toukokuussa 2007 Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat päätöksen ulkorajarahaston perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa (574/2007/EY). Rahaston myötä mahdollistettiin yhteisvastuullisuuden osoittaminen myöntämällä rahoitustukea niille jäsenvaltioille, jotka soveltavat ulkorajoja koskevaa Schengenin säännösten määräyksiä.

---

<sup>39</sup> Komission niin sanottu rajaturvallisuuspaketti koostuu kolmesta erillisestä tiedonannosta KOM(2008) 67, 68 ja 69. Ensimmäisessä tiedonannossa arvioidaan Frontexin kehitystä ja tulevia tehtäviä, toisessa käsitellään Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) kehittämistä ja kolmannessa Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelua.

<sup>40</sup> Komissio antoi 30. marraskuuta 2006 tiedonannon (KOM(2006) 733) Euroopan unionin eteläisten merirajojen hallinnonin tehostamisesta, jossa se esitti *pysyvän rannikkovartioverkoston* perustamista eteläisille meriulkorajoille sekä *Euroopan rajojen valvonnan järjestelmän* perustamista.

<sup>41</sup> Prümin sopimuksella on luotu oikeudellinen kehys, jonka avulla kehitetään edelleen jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä terrorismin, rajatylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi. Siinä määrätään rajatylittävään poliisiyhteistyöhön liittyvien DNA-, sormenjälki-, ajoneuvorekisteri- ja henkilötietojen ja muiden kuin henkilötietojen vaihtamisesta sopimuspuolten välillä. Se on kansainvälisen oikeuden piiriin kuuluva sopimus ja se on tehty Euroopan unionin kehysten ulkopuolella, mutta sisällöltään se liittyy läheisesti EU:hun. Sen tekeminen ja aloite sen ottamisesta osaksi EU:n oikeusjärjestystä muistuttaa jossain määrin ns. Schengenin säännösten vaiheita. (Euroopan parlamentti 2007)

#### 4.5 Rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen jatkuminen

Maahanmuutosta johtuvat paineet sekä laittomasti EU:n alueelle pyrkivien henkilöiden maahan­tulon estäminen ovat suuria haasteita EU:lle ja vaikuttavat luonnollisesti rajavalvonta- ja viisumipolitiikkaan. Vaikka jäsenvaltiot ovat vastuussa omien rajojensa valvonnasta, niiden toimia tukevaa EU:n yhteistä politiikkaa on jatkuvasti kehitettävä ja tehostettava uusien uhkien, maahanmuuttopaineiden maantieteellisen siirtymisen ja havaittujen puutteiden vuoksi. Komission vuonna 2008 julkaisema rajapaketti linjasi rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen tulevaisuutta kolmella toisiaan täydentävällä kehyksellä.

Ensimmäiseksi Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelussa komissio linjasi, että EU:n ulkorajan ylityksen pitäisi olla yksinkertaista ja nopeaa niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka täyttävät yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaiset maahanpääsyn edellytykset. Lisäksi on myös helpotettava perheenjäsenten yhteydenpitoa ja ihmisten kanssakäymistä rajaseuduilla. Rajavalvonta ei saa myöskään jarruttaa naapurivaltioiden raja-alueiden talouskasvua, vaan sen tulee edistää talouden toimintaa.

Toiseksi Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston, Frontexin, kokoava ja keskeinen rooli unionin yhden­netyn rajavalvontastrategian pitkäaikaisessa kehittämisessä on selvä. Sen hallinnollisia valmiuksia tullaan asteittain vahvistamaan tehtävien laajetessa. Myös rooli yhteistyön koordinoinnissa kolmansien maiden kanssa ja rajoilla toteuttaviin toimenpiteisiin liittyen kasvaa entisestään. Oman haasteensa tuo EU:n yhden­netty meripolitiikka, johon myös viraston odotetaan tuovan oman panoksensa yhteistyön tehostamiseksi eri alojen offshore -toimintaan osallistuvien viranomaisten ja EU:n virastojen välillä. Ja kolmanneksi Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) kehittäminen ja toteutuminen tulee olemaan erittäin merkittävä askel kohti yhteisen eurooppalaisen yhden­netyn rajavalvontajärjestelmän asteittaista luomista.

Haagin toimintasuunnitelman päätyttyä unionissa laadittiin uusi monivuotinen ohjelma vuosille 2010–2014 vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen edelleen kehittämiseksi Ruotsin puheenjohtajakaudella Tukholmassa joulukuussa 2009. Uuden ohjelman keskeiseksi teemaksi asetettiin *kansalaisten Euroopan rakentaminen*. Tämän uuden ohjelman, niin sanotun Tukholman ohjelman, keskeiset poliittiset tavoitteet rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen osalta ovat seuraavat:

- Schengenin säännösten päivittämisen jatkaminen ja yhteistyön lujittaminen;

- jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä Frontexin puitteissa parannetaan ja viraston operatiivisia valmiuksia erityisesti alueellisten ja/tai erityistoimistojen perustamisen yhteydessä vahvistetaan;
- rajanylityspaikoilla suoritettavien erityyppisten tarkastusten järjeistämisen ja uusien teknologioiden käytön lisääminen, esimerkiksi biometrinen tunnistaminen käyttöä;
- Frontexin ja turvapaikka-asioiden tukiviraston toimien koordinoiti laittomien rajanylitysten tapauksissa;
- merialueiden valvonta ja merellä tehtäviä tarkastuksia koskevien kansainvälisten sääntöjen selkeyttäminen, huomioiden meripelastusta koskevat velvoitteet;
- Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) kehittämisen jatkaminen;
- SIS II- ja VIS -tietojärjestelmien kehittämisen viimeistely ja käyttöönotto;
- sähköisen maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän (Entry/Exit -järjestelmä) sekä rekisteröidyille matkustajille tarkoitettujen ohjelmien käyttöönotto;
- yhteisen Schengen-viisumin käyttöönotto;
- EU:n ulkopuolisiin maihin yhteisten viisumikeskusten perustaminen;
- ihmiskaupan torjunnan tehostaminen tiedustelutoimintaa ja strategista analysointia kehittämällä. (Tukholman ohjelma 2009)

Tukholman ohjelma julkaistiin tutkielmaa kirjoitettaessa. Näin ollen sen toteutumisen ja vaikutusten arviointia ei voida vielä tehdä, mutta ohjelmassa asetetut rajavalvontayhteistyön kehittämistavoitteet ovat haastavia.

## **5 JOHTOPÄÄTÖKSET**

Oikeus liikkua ja oleskella vapaasti kaikkialla EU:n alueella koskee tällä hetkellä noin 500 miljoonaa ihmistä. EU:n sisärajarakentamisen poistaminen kuuluu Euroopan integraation suurimpiin saavutuksiin. Vailla sisärajoja oleva alue, joka laajeni vuoden 1995 seitsemästä valtiosta 24:een vuoden 2007 loppuun mennessä, on ainutlaatuinen ja historiallisesti merkittävä saavutus. Tämä uusi alue edellyttää kuitenkin vastuunjakoja ja keskinäistä solidaarisuutta rajaturvallisuusyhteistyön käytännön toteuttamisessa. Lisäksi paine unioniin muuttamiseen kolmansista maista on kasvanut selvästi etenkin EU:n etelärajalla.

Vapaus, turvallisuus ja oikeus ovat eurooppalaisen yhteisön perusarvot. Myös Euroopan yhdentyminen, integraatio, perustuu näille arvoille. Taloudellisen integraation (erityisesti sisä-

markkinoiden) tarpeista syntynyt alun perin työvoiman ja myöhemmin kaikkien henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi unionin kantavimmista peruseriaateista. Liikkuvuuden vapauden tuomien turvallisuushkien kompensoimiseksi on unionissa kehitetty ja otettu käyttöön erilaisia mekanismeja. Rajaturvallisuusyhteistyöstä on muodostunut yksi merkittävimmistä näistä yhteistyömuodoista ja mekanismeista.

Alkujaan kahden valtion, Ranskan ja Saksan liittotasavallan, aloitteesta muodostui ensimmäinen eurooppalainen yhtenäinen vapaan liikkuvuuden alue Saarbrückenin sopimuksella<sup>42</sup>. Tutkielman kannalta on tärkeää huomata, että Saarbrückenin sopimuksen kautta kehittynyt Schengenin sopimuksen mukainen mekanismi syntyi yhteisörakenteiden eli integraatioprosessin ulkopuolella. Henkilöiden vapaan liikkumisen mahdollisuus ja rajamuodollisuuksien poistuminen oli siis alkujaan integraatiosta erillään tapahtunut prosessi. Varsinainen tavoite ja toiminnallinen tarve, vapaa liikkuminen, oli kuitenkin lähtöisin alun perin integraatioprosessista, mutta sen toteutuminen käynnistyi siitä erillään.

Yhteisön omien rakenteiden sisällä hallitustenvälisessä yhteistyössä, ja osana integraatioprosessia, vapaan liikkuvuuden periaatteen toimeenpano ei ollut edennyt alkuvaiheessa kovin nopeasti. Syynä tähän voi olla unionin jäsenvaltioiden välillä vallinneet henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen liittyneet näkökulmaerot ja mahdolliset ennakkoluulot tai -pelot vapaan liikkuvuuden aiheuttavista uhkista. Uusfunktionalismin näkökulmasta tarkasteluna unionin jäsenvaltiot eivät olleet tuossa vaiheessa siis vielä saaneet laajennettua yhteisiä intressejään ja arvojaan kansallista tasoa laajemmiksi vapaan liikkuvuuden alalla.

Haasin ja uusfunktionalismin mukaan poliittisen integraation kehittymisen yhtenä pääehtona oli poliittisen yhteisön muodostuminen. Tämä puolestaan vaati, että osapuolten välillä vallitsi yhteisöllisyyden tuntemus ja ymmärrys. Näin ollen voitaneen tulkita, että Schengenin sopimuksen syntyemiseen johtaneessa tilanteessa, silloisen viiden sopimusjäsenvaltion välille oli kehittynyt tällainen vahva yhteisöllisyyden tuntemus tai ymmärrys vapaan liikkuvuuden tarpeen (yhteinen intressi) synnyttämänä. Tämän yhteisymmärryksen vallitessa sopimusosapuolet organisoituivat yli kansallisen tason toimiakseen tehokkaammin päätöksentekijöinä suhteessa unioniin.

---

<sup>42</sup> Pohjoismaiden passiunioni jätetään tässä tarkoituksella huomioimatta.

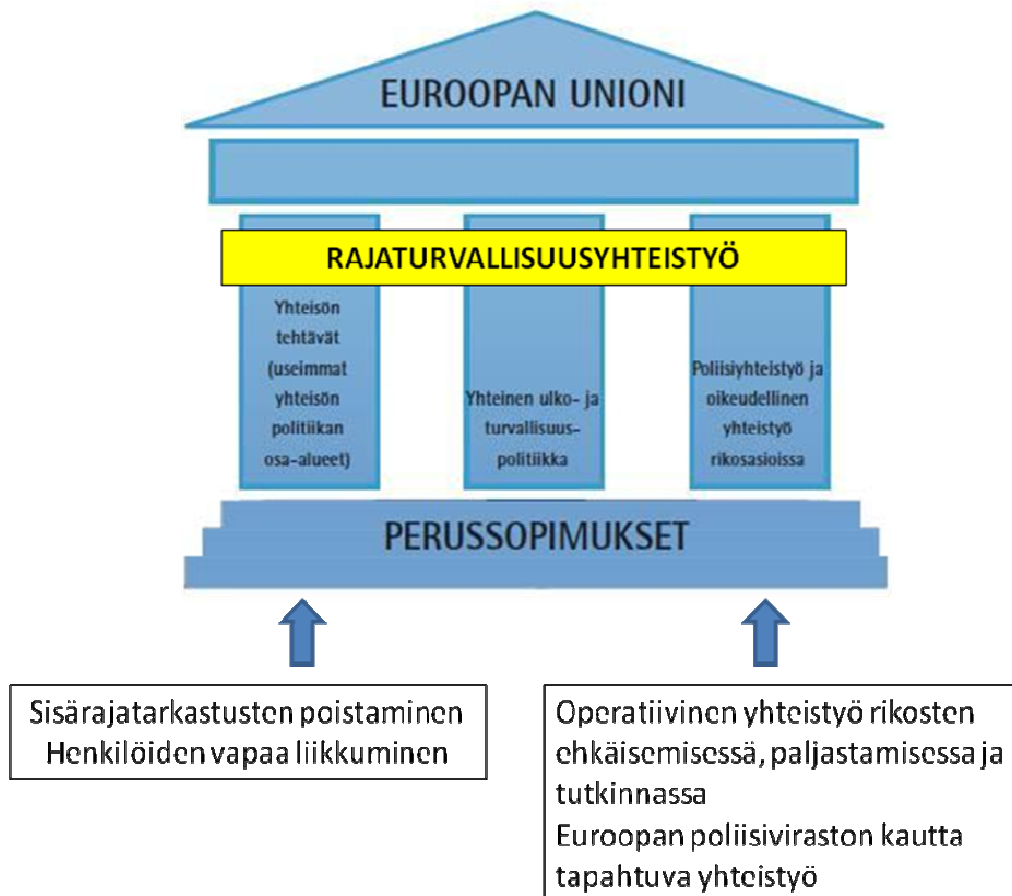
Huolimatta siitä, että yhteistyöjärjestelyt vapaan liikkuvuuden osalta syntyivät unionin rakenteiden ulkopuolella, ne kuitenkin liitettiin osaksi unionin rakenteita ja siten myös integraatioprosessia Amsterdamin sopimuksen myötä. Integraatioprosessia tarkasteltaessa Amsterdamin sopimuksella tehdyssä päätöksentekomenettelyn muutoksessa (määräenemmistöpäätöksen soveltamisalan laajentaminen) on havaittavissa selkeä esimerkki jäsenvaltioiden lojaliteettien siirtämisestä keskustoimijalle eli unionille. Kuitenkin tietyillä yhteistyöaloilla, kuten esimerkiksi juuri rajaturvallisuusyhteistyön asioissa, jäsenvaltiot eivät olleet vielä jostain syystä valmiita siirtämään täysin lojaliteettiaan unionille. Rajaturvallisuusyhteistyöasioiden pitäminen tuolloin unionin yksimielisyyspäätösmenettelyssä oli ehkä merkki kyseisen sektorin epäselvästä tai jäsentymättömästä asemasta unionin ja jäsenvaltioiden politiikoiden joukossa.

Rajaturvallisuusyhteistyön asiat pääsääntöisesti sijoituivat Amsterdamin sopimuksella yhteisöasioiden alle. Osa joko suoraan tai välillisesti liittyvästä yhteistyöstä, kuten esimerkiksi laitoman maahantulon torjunta, jäi kuitenkin III-pilarin alaisuuteen. Rajaturvallisuusyhteistyön kokonaisuuden voidaan näin ollen sanoa muodostuneen pilarirakenteen läpi menevästä vertikaalisesta yhteistyöjärjestelmästä pääasiassa I- ja III-pilareiden sekä joltain pieniltä osin myös II-pilarin välillä<sup>43</sup> (ks. kuva 5).

Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyötä voidaan luonteeltaan pitää kompleksisena kokonaisuutena. Näin laajan kokonaisuuden eri ulottuvuuksien ja vaikutusten hahmottaminen kansalliseen suvereniteettiin ja päätöksentekoon on ollut ja on edelleenkin haasteellista jäsenvaltioiden hallituksille. Tämä puolestaan näkyy eritasoisten aloitteiden ja hankkeiden poliittiseen yhteisymmärrykseen pääsemisen vaikeutena.

---

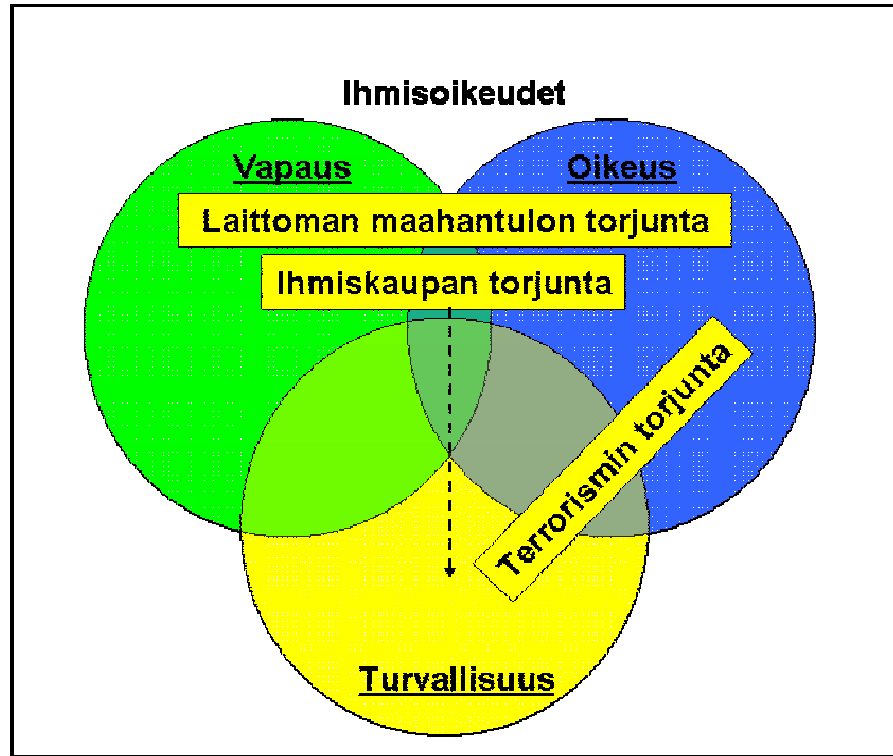
<sup>43</sup> Liitos II-pilarin käsittelemiin asioihin voidaan katsoa syntyvän kriisinhallintaan liittyvissä asioissa. (Niemenkari 2003, 22)



Kuva 5. Rajaturvallisuusyhteistyön jakaantuminen unionin pilarirakenteeseen.

Vapaan liikkuvuuden ja rajaturvallisuusyhteistyön poliittisen arkaluonteisuuden sekä niihin liittyvien jäsenvaltioiden intressierojen suuruuden vuoksi kaikkea näihin liittyvää päätösvaltaa ei haluttu Amsterdamin sopimuksen solmimisvaiheessa siirtää unionin piiriin pois kansallisista päätöksentekojärjestelmistä. Rajaturvallisuusyhteistyön osalta ei ollut siis tässä vaiheessa integraatiota saavutettu uusfunktionalismin mukaista laajaa poliittista yhtenäisyyden ja luottamuksen tunnetta jäsenvaltioiden keskuudessa.

Laekenin huippukokouksen päätelmistä on hahmoteltavissa ne keskeiset jäsenvaltioille yhteiset intressit, jotka olivat muotoutuneet rajaturvallisuusyhteistyön ja yhteisen ulkorajavalvonnan kehittämisen perustaksi. Yhteisiksi muodostuneet intressit olivat terrorismin, laittomaan maahanmuuttoon liittyvien verkostojen ja ihmiskaupan torjunta. Näistä on johdettavissa myös rajaturvallisuusyhteistyön eri ulottuvuudet unionin oikeus- ja sisäasioiden alalla.



Kuva 6. Jäsenvaltioiden yhteiset intressit rajaturvallisuusyhteistyössä ja niiden ulottuvuudet.

Ulottuvuuksia hahmottaessa terrorismin torjunnan voidaan katsoa edustavan turvallisuuden ja oikeuden sektoria. Laittoman maahantulon torjunnan puolestaan voidaan katsoa edustavan sekä vapauden että oikeuden sektoria, koska se pitää sisällään henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja sen valvonnan sekä poliisi- ja oikeusyhteistyön elementit. Ihmiskaupan torjunta omalta osaltaan asemoi rajaturvallisuusyhteistyön myös vapauden ja oikeuden sektoreille, mutta siihen liittyy erittäin vahvasti myös ihmisoikeudellinen aspekti. Välillisesti ihmisoikeus näkökulma liittyy myös laittoman maahantulon torjuntaan ja erityisesti sen käytännön toteutuksen järjestämiseen jäsenvaltioiden toimesta sekä myös terrorismin torjuntaan; ts. ihmisoikeudet ovat kaikkien sektorien taustalla.

Schengen -mekanismin integroitumisen jälkeen seuraava merkittävä rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen vaihe oli Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnan suunnitelman julkaisu vuonna 2002. Tampereen ohjelmassa oli todettu, että unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukainen ja tehokas yhteinen rajavalvonta edistää unionin turvallisuusulottuvuuden kehittymistä. Neuvosto oli hyväksynyt 7.12.2001 rajavalvontaa koskevan eurooppalaisen hallintomallin (14570/01 FRONT 69), josta muodostui myöhemmin yksi perusta Schengenin lisäksi jäsenvaltioiden yhteistyön kehittämiseksi. Ulkorajojen valvonnan suunnitelma oli laadittu käytännönläheiseksi eli poliittisen yhteistyön tuloksia vietiin käytännön tasolle.

Neuvoston 2004 tekemä päätös yhteispäätösmenettelyn ja määräenemmistöpäätösten soveltamisesta kaikkiin perustamissopimuksen IV osastoon kuuluviin asioihin 1. tammikuuta 2005 lähtien, pois lukien laillista maahanmuuttoa koskevissa asioissa, oli merkittävä rajaturvallisuusyhteistyön kehittymistä tarkasteltaessa. Jäsenvaltiot olivat nyt saavuttaneet sellaisen ymmärryksen tilan poliittisesta yhtenäisyydestä rajaturvallisuutta koskevien asioiden osalta, että ne olivat valmiita siirtämään päätösvaltaansa pois itseltään tähän liittyvissä asioissa. Aikaisemmin vallinneet mahdolliset ennako- ja epäluulot olivat nyt ilmeisesti vähentyneet jäsenvaltioiden hallituksissa, tai kansallisia intressiodotuksia oli pystytty mukauttamaan siten, että eteneminen yhteistyöjärjestelyissä oli mahdollista. Rajaturvallisuusyhteistyö osana integraatiota syveni näin entisestään.

Rajaturvallisuusviraston, Frontexin, perustamisen voidaan katsoa olleen myös rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen yksi merkittävimmistä merkkipaaluista. Uusfunktionalismin näkökulmasta tarkasteltuna erillisviraston perustaminen huolehtimaan ja hallinnoimaan unionin jäsenvaltioiden operatiivista ulkorajayhteistyötä oli eräänlainen vedenjakaja. Rajaturvallisuusyhteistyöstä oli muodostunut integraation sisällä oma toimija-asetelma, jota erillisviraston perustamisen myötä vahvistettiin.

Frontexin perustamiseen tiivistyi myös siihen mennessä syventynyt rajaturvallisuusyhteistyön kehittämisprosessi ja virasto institutionalisoi sekä antoi viimein fyysisen ja konkreettisen ”kehon” tälle yhteistyölle. Perustamista toki oli jo edeltänyt yhteisen ulkorajavalvonnan koordinoitiryhmän muodostaminen, mutta erillisvirastona Frontex on merkityksellisempi osa unionin instituutioita. Ajallista perspektiiviä hahmoteltaessa voidaankin määrittää näin pre- ja post-Frontex kaudet rajaturvallisuusyhteistyön kehittämisessä.

Schengen -mekanismin syntyminen näyttää toimineen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittymisen eräänlaisena katalysaattorina, toiminnan käynnistäjänä ja nopeuttajana. Schengen ja varsin pian yleisesti rajaturvallisuusyhteistyö laajemmin on omalla kehitymisellään ajanut myös muita oikeus- ja sisäasioiden aloja eteenpäin. Tämä johtuu puolestaan siitä, että oikeus- ja sisäasioiden alat ovat hyvin kiinteässä tai välittömässä yhteydessä toisiinsa, vertaa esimerkiksi maahanmuutonhallinta ja laittoman maahantulon torjunta. Poliitiikan alan edistyessä, se luo poliittisen paineen ja tarpeen syventää toistakin yhteistyöalaa, koska muuten kokonaisuusvaikutus, johon yhteistyöjärjestelyillä pyritään, jää syntymättä. Alun perin talouden osa-alueiden integraation laajentumista selittänyt uusfunktionalismin spill-over -mekanismi



näyttäisi kykenevän selittämään täten myös sekä oikeus- ja sisäasioiden alojen että rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen syvenemistä.

Haasin uusfunktionaalinen integraatiota selittävä malli perustui intressiryhmien, poliittisten ryhmittymien ja hallitusten yhteisten intressien kohtaamiseen tietyn poliittisen sektorin integroimiseksi. Olennaista mallissa ei ole se, että löydetäänkö absoluuttinen yhteisymmärrys jollain intressille, vaan se miten näitä intressejä ja arvoja pystytään mukauttamaan poliittisten tarpeiden vaatimuksien mukaisesti.

Rajaturvallisuusyhteistyön osalta voidaan havaita edellä esitetyn kehityksen perusteella, että yhteisten intressien löytäminen on ollut ajoittain haastavaa jäsenvaltioiden välillä. Vaikka yhteinen ymmärrys vapaan liikkuvuuden ja rajaturvallisuuden sektoreilla olisikin ehkä muodostunut suhteellisen helposti, niin silti aina intressejä ei ole välttämättä pystytty mukauttamaan ja löytämään tarpeeksi voimakasta yhteistä poliittista ymmärrystä yhteistyön syventämiseksi. Tästä on osoituksena vapaan liikkuvuuden ja sen kautta rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen hidastuminen alkuvaiheessa, minkä seurauksena Schengen -mekanismi lähti kehittymään integraation ulkopuolella. Kokonaisuudessaan rajaturvallisuusyhteistyön kehittyminen on kuitenkin ollut positiivista ja jopa edistyksellistä unionin sisällä.

Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan kiista Gibraltarin alueesta on tästä myös hyvä esimerkki (ks. sivu 31). Integraatioprosessin, ja erityisesti rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen osalta, olisi mielenkiintoista pohtia, miten yhteistyö olisi lähtenyt kehittymään, jos komission vuonna 1996 tekemä ulkorajasopimusehdotus<sup>44</sup> olisikin saanut tukea, ja poliittinen yhteisymmärrys olisi löytynyt eikä ehdotus olisi kaatunut edellä mainittujen valtioiden kiistaan. Voidaan vain spekuloida sitä, miten Schengen sopimukset ja ulkorajasopimus olisivat suhtautuneet toisiinsa huomioiden, että toinen oli syntynyt integraatioprosessin ulkopuolella ja toinen sen sisällä.

Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyö on loogisesti kehittynyt osana integraatiota. Sen muodostama toimija-taso on omalta osaltaan ollut syventämässä ja laajentamassa integraatiota, erityisesti oikeus- ja sisäasioiden alalla. Rajaturvallisuusyhteistyön kehittymisen suhdetta Euroopan integraatioon on esitelty liitteessä 3.

---

<sup>44</sup> Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi henkilöihin kohdistuvien tarkastusten poistamisesta sisäisillä rajoilla. (96/C 174/12)

## 6 POHDINTA

Aikoinaan Haagin ohjelmaa kuvattiin kunnianhimoiseksi ja haasteelliseksi. Tukholman ohjelmassa asetetut tavoitteet ovat varmasti vähintään yhtä kunnianhimoisia toteutettaviksi nykyisessä Euroopan taloudellisessa ja poliittisessa tilanteessa. Rajaturvallisuusyhteistyön kehityksen suurimmat poliittiset esteet on jo Haagin toimintaohjelman tulosten myötä saatu kuitenkin raivattua. Rajaturvallisuusyhteistyöhön liittyvät kehityshankkeet, kuten Euroopan raja-valvontajärjestelmän kehittäminen, tulevat olemaan haastavia poliittisesti. Tämä johtuu eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön kompleksisesta ja holistisesta luonteesta. Rajaturvallisuusyhteistyö kumpuaa integraatiosta, ollen tärkeä osa unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden ulottuvuutta, ja muodostaen oman toiminnallisen tason tämän ulottuvuuden sisälle.

Oman haasteensa asettaa myös kasvavien eurooppalaisten ja globaalien muuttovirtojen hallinta. Yhteinen eurooppalainen rajaturvallisuusyhteistyö joutuu tasapainoilemaan ihmisoikeuksien ja turvallisuuden välillä, oikeus- ja sisäasioiden alalla. Ääripäässä uhkana on Eurooppalaisen ”linnakkeen” syntyminen, mutta toisaalta vastapainona on solidaarisuus ja ihmisarvoinen pakolaisten sekä siirtolaisten kohtelu. Yleinen kehityssuunta eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön osalta on kuitenkin selvä: yhteistyö tulee jatkamaan edelleen syvenemistään.

Aiheeseen liittyvää jatkotutkimusta tulisi suunnata kirjoittajan mielestä rajaturvallisuuskäsitteen kokonaisvaltaiseen määrittelyyn sekä eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön merkityksen ja vaikutuksen tutkimiseen unionin laajentumisprosessiin liittyen.

## 7 LÄHDELUETTELO

### 7.1 Kirjallisuus

Berndtson, Erkki (2008). *Politiikka tieteenä: Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. 11. painos (1. painos 1992). Helsinki: Edita.

Euroopan komissio (2006). *Näin Euroopan unioni toimii. Kansalaisen opas EU:n toimieliiniin*. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (2000). *Competing Paradigms in Qualitative Research*. Teoksessa Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S., (ed.). 2000. *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications, 105-117.

Haas, Ernest B. (1976). *Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration*. *International Organization*, 30/2, 173-212.

Haas, Ernest B. (2004). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1970*. Indianapolis: University of Notre Dame Press.

Hirsjärvi, S., Remes, P. ja Sajavaara, P. (2001). *Tutki ja kirjoita*. 6.-7. painos. Helsinki: Tammi.

Jackson, Robert and Georg, Sørensen (2007). *Introduction to International Relations: Theories and approaches*. Third edition. New York: Oxford University Press Inc.

Kerttunen, Mika (2007). Teoksessa *Strategia asiatietoa*, No 4. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 3. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Kirchner, Emil & James Sperling (2002). *The New Security Threats in Europe: Theory and Evidence*. *European Foreign Affairs Review* 7: 423-452.

Lindberg, Leon N. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. London: Oxford University Press.

Nelsen, Brent F. and Alexander C-G. Stubb (1998) (ed.). *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Second edition. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

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

Monar, Jörg (2004). *Maintaining the Justice and Home Affairs Acquis in an Enlarged Europe*. Teoksessa Apap, Joanna (ed.), *Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement*. 37-54. Saatavissa:

<http://books.google.com/books?id=P0ruJkb8dcMC&printsec=frontcover&dq=corruption+eu+new+member+states&psp=1&hl=it#PPA1,M1> (Katsottu 12.12.2009).

Ojanen, Hanna (2007). Teoksessa Tiilikainen, T.&T. Palosaari (toim.), *Integraation teoria*. Helsinki: Helsinki University Press. 53-81.

Pollack, Mark A. (2005). *Theorizing the European Union: Internal Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance*. *Annual Review of Political Science* 2005: 8. 357–398.

Rosamond, Ben (2000). *Theories of European Integration*. Oxford: Oxford University Press.

Schmitter, Philippe C. (1969). *Three Neo-Functional Hypothesis About International Integration*. *International Organisation*, Volume XXIII, Number 1, Winter 1969. 161–166.

*Nyky-suomen sivistyssanakirja* (1980). Porvoo: WSOY.

Tiilikainen, Teija & Palosaari, Teemu (toim.) (2007). *Integraation teoria*. Helsinki: Helsinki University Press.

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

Tuomi, Jouni.&Sarajärvi, Anneli (2004). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Gummerrus Kirjapaino Oy.

Uçarer, Emek M. (2003). Justice and Home Affairs. Teoksessa Cini, Michelle (ed.): European union politics. Oxford: Oxford University Press. 294–311.

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

## 7.2 Muut lähteet

Amsterdamin sopimus (1999). EYVL C 340, 10.11.1997.

Apap, Joanna (2004), Towards Closer Partnerships. Requirements for More Effective JHA Cooperation in an Enlarged EU. CEPS Working Document. No. 211/October 2004. Centre for European Policy Studies. Saatavissa: <http://www.ceps.be/book/towards-closer-relationships-requirements-more-effective-jha-cooperation-enlarged-eu>. (Katsottu 1.3.2010).

Den Boer, Monica (2004). Plural Governance and EU Internal Security: Chances and Limitations of Enhanced Cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice. Paper for ARENA. Oslo, 25 May 2004. Saatavissa: [www.arena.uio.no/events/papers/denBoer.pdf](http://www.arena.uio.no/events/papers/denBoer.pdf). (Katsottu 1.12.2009).

Economic Research Centre (2001). European Conference of Ministers of Transport (ECMT). Report of the Hundred and Fourteenth round table on Transport Economics. Regular Interurban Coach Services in Europe. Saatavissa: <http://books.google.fi/books?id=jW7OJRnC1m4C&printsec=frontcover#v=onepage&q=&f=false> (Katsottu 10.3.2010).

ETYKin päätösasiakirja (1975). Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act, Helsinki. Saatavissa: [http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf) (Katsottu 10.3.2010)

Euroopan komissio (2005). Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:FI:HTML> (Katsottu 10.3.2010)

Euroopan komissio (2006). Näin Euroopan unioni toimii. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Euroopan neuvosto (2010). Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto. Saatavissa: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=249&lang=FI> (Katsottu 1.3.2010)

Euroopan parlamentti (1999). Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999, puheenjohtajan päätelmät. Saatavissa: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_fi.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fi.htm). (Katsottu 15.3.2010)

Euroopan parlamentti (2001). Euroopan parlamentin Faktatietoja. Saatavissa: [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1\\_3\\_8\\_fi.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_3_8_fi.htm) (Katsottu 20.3.2010)

Euroopan parlamentti (2007). Neuvoston päätös rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta. Saatavissa: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/660/660824/660824fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/660/660824/660824fi.pdf) (Katsottu 20.3.2010)

Eurooppatiedotus (2002). Schengenin sopimukset ja Suomi. Julkaistu 2.8.2002. Saatavissa: <http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=93347&contentlan=1&culture=fi-FI>. (Katsottu: 10.3.2010)

Eurooppatiedotus (2009). Schengen helpottaa liikkumista. Tietosivu 3/2009. Saatavissa: <http://www.europainformationen.fi>. (Katsottu 10.3.2010)

Europa –portaali (2010a). Sanasto. Saatavissa: <http://europa.eu/scadplus/glossary/>. (Katsottu 16.1.2010)

Europa –portaali (2010b). Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä. Saatavissa [http://europa.eu/legislation\\_summaries/](http://europa.eu/legislation_summaries/). (Katsottu 16.1.2010)

Euroopan yhteisön virallinen lehti (1994). EYVL C 11, 15.1.1994.

Euroopan unionin virallinen lehti (2004a). EUVL L 349, 25.11.2004.

Euroopan unionin virallinen lehti (2004b). EUVL L 396, 31.12.2004.

Haagin ohjelma (2004). EUVL C 53/1, 3.3.2005.

Hallintovaliokunta (1996). Hallintovaliokunnan lausunto 2: Yleissopimus henkilöiden liikkumisesta. HaVL 2/1996.

Maanpuolustuskorkeakoulu (2010). Strategian laitos. Saatavilla:

<http://www.mppk.fi/fi/esittely/organisaatio/laitokset/stratl/Strategia/>. (Katsottu 16.1.2010)

Maastrichtin sopimus (1992). EYVL C 191, 29.7.1992.

Mäkelä, Annikki (2008). Tutkimusprosessi. Pro gradu –seminaari. Metsäekologian laitos, Helsingin yliopisto.

Sisäasiainministeriö (2010). Työryhmät. Saatavissa:

<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/7AEDC3D8141B98D6C22573AA0028C469>

(Katsottu 15.3.2010)

Tukholman ohjelma (2009). 16484/1/09 REV 1.

Ulkoministeriö (2010). Liikkuminen EU/Schengen –alueella. Saatavissa:

<http://formin.finland.fi>. (Katsottu 10.3.2010)

Wikipedia (2010). European integration. ([http://en.wikipedia.org/wiki/European\\_integration](http://en.wikipedia.org/wiki/European_integration)).

(Katsottu 2.3.2010)

## LIITELUETTELO

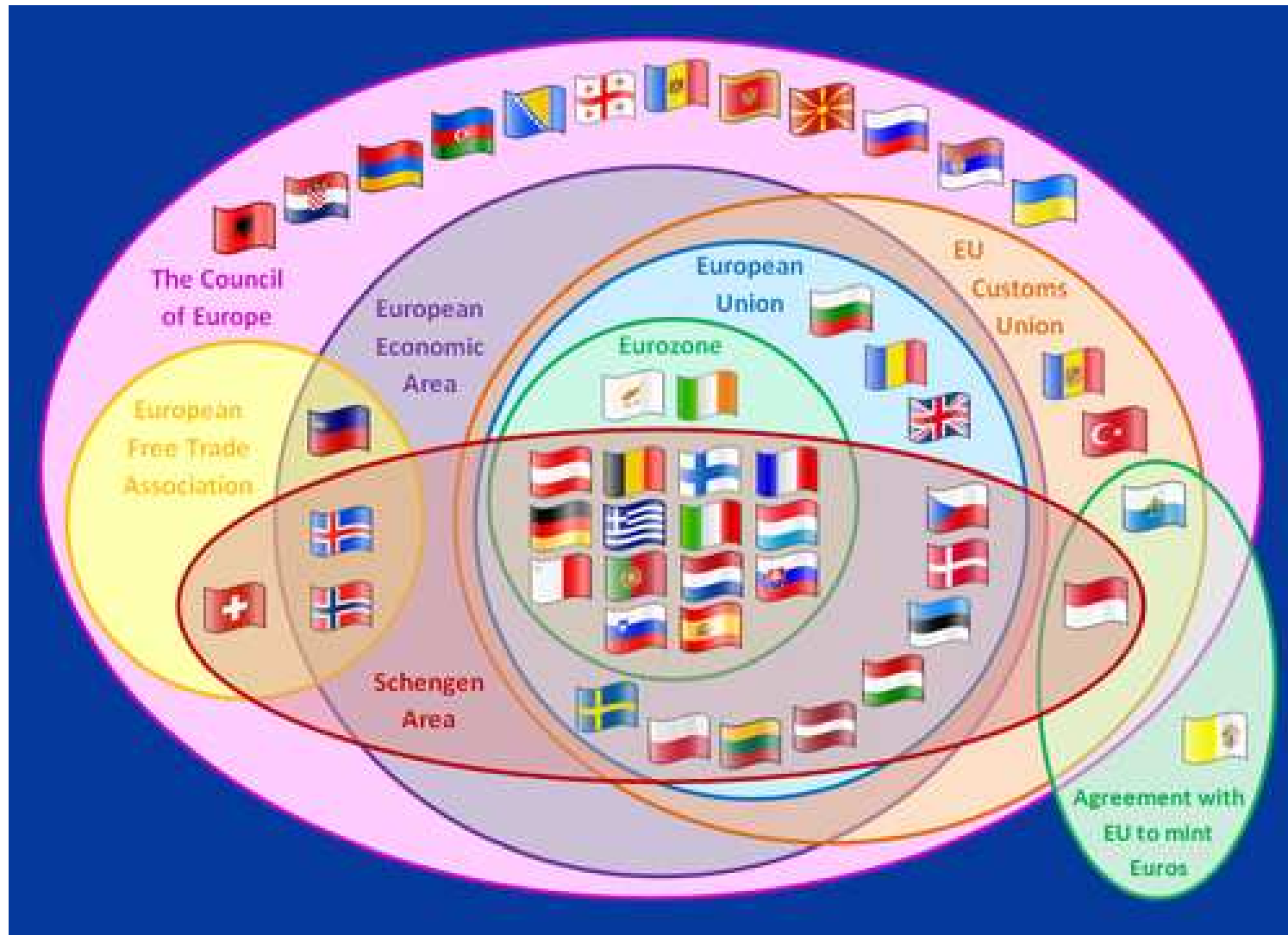
LIITE 1. Erilaisten eurooppalaisten yhteistyöjärjestelyjen ja organisaatioiden suhde toisiinsa

LIITE 2. Arviointiprosessi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla

LIITE 3. Rajaturvallisuusyhteistyön kehittyminen suhteessa integraatioprosessiin

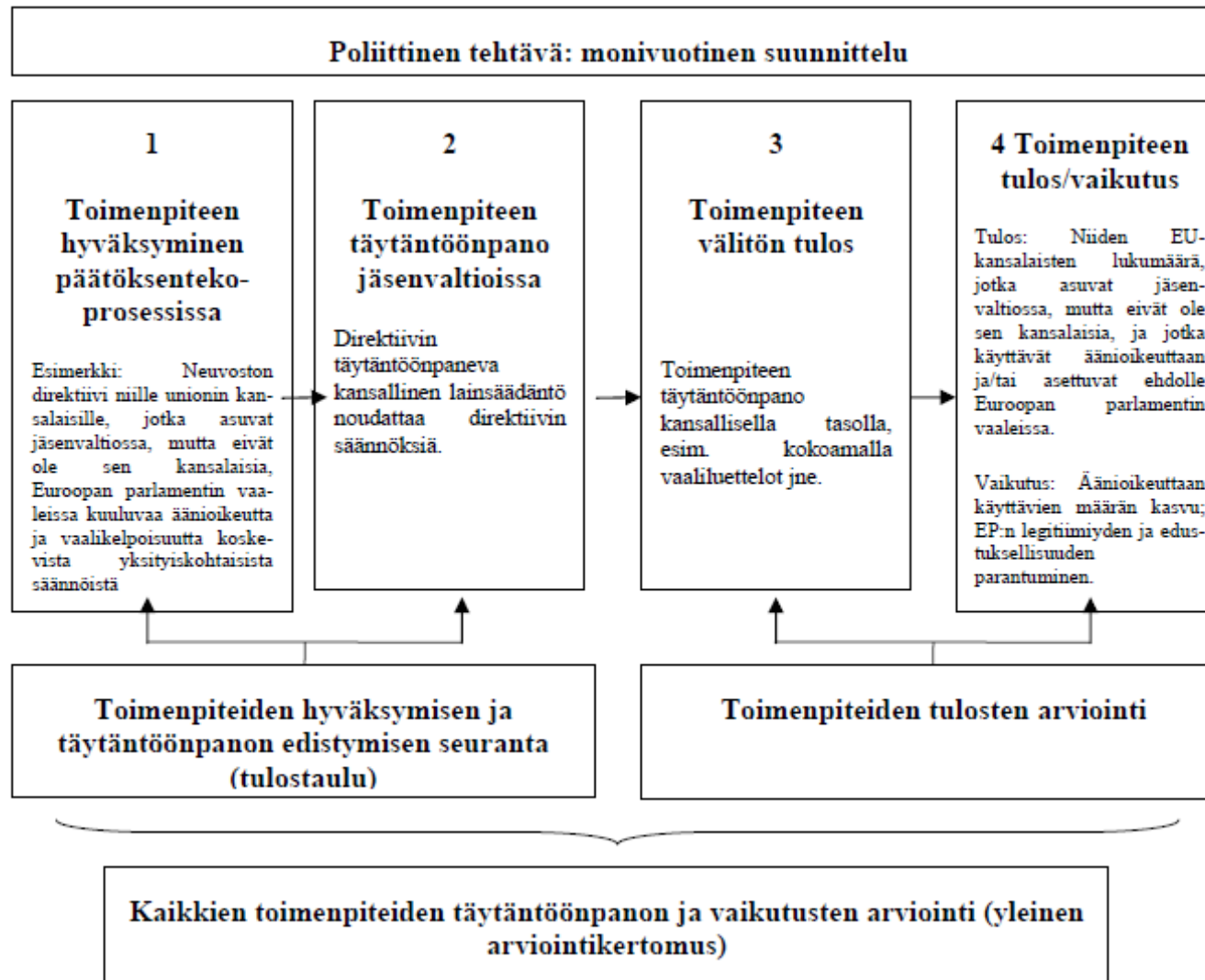


## ERILAISTEN EUROOPPALAISTEN YHTEISTYÖJÄRJESTELYJEN JA ORGANISAATIOIDEN SUHDE TOIISINSA



Lähde: en.wikipedia.org. Schengen Agreement. (Katsottu 10.2.2010)

## ARVIOINTI EU:N POLITTIKASTA VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALALLA



**RAJATURVALLISUUSYHTEISTYÖN KEHITTYMINEN SUHTEESSA INTEGRAATIOPROSESSIIN**

