

RAJATURVALLISUUS UUDEN AJAN EUROOPASSA

Johdanto

Rajaturvallisuus on ollut yksi tärkeimmistä Euroopan Unionin oikeus- ja sisäasioiden sektoreista 1990-luvun lopulta saakka. Unionin laajentuminen sekä terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden kansainvälistyminen ovat olleet keskeisimmät syyt. Oma vaikutuksensa on ollut myös teknologian kehittymisellä, joka on antanut uusia mahdollisuuksia, mutta samalla myös tuonut mukanaan uusia uhkia.

Miksi rajaturvallisuus koetaan niin tärkeäksi? Syytä voidaan nähdä kolmella tasolla.

Yksilötasolla sillä on vaikutus kansalaisten turvallisuuteen. Uutiskuvat ulkomaalaisvähemmistöjen mellakoinnista Italiassa, Ranskassa ja Kreikassa sekä ulkomaalaisten pikkurikollisten lisääntyminen ovat vaikuttaneet kansalaisten turvallisuuskäsityksiin.

Kansallisella tasolla korostuvat kansalaisten fyysisen turvallisuuden lisäksi yhteiskunnan toimivuus ja sen pelisääntöjen noudattaminen.

EU-tasolla kaikkein tärkein tekijä on Schengen. Vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä ja rajavalvonnan poistuminen sisärajoilta ovat korostaneet ulkorajavalvonnan merkitystä ja lisänneet tarvetta käsitellä rajaturvallisuutta nimenomaan EU-kysymyksenä. Tästä on seurannut, että yksikään jäsenvaltio ei enää voi huolehtia rajaturvallisuudesta ottamatta huomioon toisten jäsenvaltioiden intressejä. Myös EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan merkitys korostuu.

Rajaturvallisuus on saanut osakseen myös kritiikkiä. Euroopan unionin on väitetty rakentavan linnoitusta (Fortress Europe) jonne pääsyä halutaan tietoisesti vaikeuttaa. Rajavalvonnan väitetään loukkaavan ihmisten perusoikeuksia ja estävän kansainvälistä suojelua niille, jotka ovat sen tarpeessa. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että suurin osa kritiikistä johtuu siitä, että turvapaikan hakeminen ei kaikissa tapauksissa ole mahdollista siellä missä rajaturvallisuudesta voidaan huolehtia. Esimerkkeiksi voidaan ottaa viisumien myöntö ulkomaanedustustoissa ja partiointi kansainvälisillä vesillä. Kysymystä eivät praktikot voi ratkaista – asia on poliittinen.

Euroopan unionin sisällä on viime aikoina tapahtunut eräitä hyvin merkittäviä muutoksia. Lissabonin sopimus on tullut voimaan, unionin sisäisen turvallisuuden strategia hyväksyttiin viime tammikuussa ja oikeus- ja sisäasioiden uusi viisivuotissuunnitelma – ns. Tukholman ohjelma – vahvistettiin viime vuoden lopulla.

Lissabonin sopimus vaikuttaa rajaturvallisuuteen erityisesti kahdella tavalla. Ensinnäkin, unionin sisäinen pilarijako ei enää dominoi asioiden käsittelyä. Rajaturvallisuuden puolelta muutos on merkittävä. Nyt rajavalvonnalla voidaan vaikuttaa kaikkiin sisäisen turvallisuuden uhkiin - ei pelkästään niihin, jotka aiemmin kuuluivat EU:n 1. pilarin alueelle. Muutos on niin merkittävä, että nimesin esitelmäni koskemaan *uuden ajan* Euroopan rajaturvallisuutta nimenomaan tästä syystä.

Toiseksi, Lissabonin sopimuksen mukaisesti unionille on perustettu sisäisen turvallisuuden komitea: niin sanottu COSI. Komitean on määrä huolehtia sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta ja huolehtia operatiivisen yhteistyön koordinoinnista. Työ on jo alkanut.

Sisäisen turvallisuuden strategia esittää keskeisimmät uhkat ja määrittää Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden konseptin. Se kertoo myös sen, miten EU:n ja jäsenvaltioiden resursseja tulee käyttää. Erityistä huomiota on kiinnitetty siihen, miten sisäistä turvallisuutta voidaan edistää EU:n ulkosuhteiden avulla. Perusoikeudet ovat korostetusti esillä. Suomen EU-puheenjohtajakaudella 2006 vahvistettu rajaturvallisuusstrategia on olennainen osa sisäisen turvallisuuden strategiaa.

Tukholman ohjelma ulottuu vuosille 2010 – 2014. Ohjelmassa rajaturvallisuudelle määritetään - Lissabonin sopimuksen mukaisesti - entistä laajempi toimintakenttä. Rajavalvonnan turvallisuusaspektia korostetaan, mutta läheinen kytkentä EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan säilyy. Erityistä huomiota on kiinnitetty myös laittomasti maahan tulleiden ja laittomasti maassa oleskelevien palauttamiseen.

Sisäisen turvallisuuden uhkista

EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa on priorisoitu seitsemän uhkaa: 1) *terrorismi*, 2) *vakava ja järjestäytynyt rikollisuus*, 3) *tietoverkkorikollisuus*, 4) *rajat ylittävä rikollisuus*, 5) *väkivalta*, 6) *luonnon ja ihmisen aiheuttamat suuronnettomuudet* sekä 7) *jokapäiväiset kansalaisia uhkaavat ilmiöt, kuten liikenneonnettomuudet*.

Rajaturvallisuuden näkökulmasta huomio kiinnittyy vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen, terrorismiin sekä rajat ylittävään rikollisuuteen.

Ihmiskauppa, laitton maahantulo ja ihmissalakuljetus ovat edelleen keskeisimpiä uhkia. Ihmisarvon mitätöinti ja siitä saatava rahallinen tuotto ovat perusteet, joiden perusteella tämä rikollisuus on priorisoitu.

EU:n ulkorajoilla otettiin 2009 kiinni noin 105 000 laitonta maahantulijaa. Näistä lähes kaikki tulivat ilman matkustus- tai henkilöllisyysasiakirjoja. Albanian ja Kreikan välistä rajaa lukuunottamatta laitton maahantulo tapahtui rikollisjärjestöjen järjestämänä ja aina maksua vastaan. Määrä oli 37 % vähemmän kuin edellisenä vuonna. Maailmanlaajuinen talouskriisi on osaltaan vaikuttanut kehitykseen.

Alueellisesti tarkasteltuna Kreikan ulkoraja on kiistattomasti haastavin. Siellä rekisteröitiin kolme neljästä kiinniotosta viime vuonna. Kanarian saaret ja Keski-Välimeri olivat aiemmin Kreikan ohella tärkeimpiä reittejä. Nämä reitit ovat kuihtuneet murto-osaan siitä, mitä ne olivat vielä pari vuotta sitten. Hyvin merkittävä menestystekijä on ollut onnistunut yhteistyö kolmansien maiden kanssa.

Olennaisia viitteitä laittoman maahantulon paineen vähentymisestä Euroopan unioniin ei ole. Tämä tarkoittaa, että todennäköisyys uusien reittien nopealle ja ennustamattomalle syntymiselle on kasvanut.

EU:n jäsenvaltioiden ulkorajoilla käännyttiin viime vuonna 114000 ulkomaalaista, joilla ei ollut maahantulon perusteita. Mielenkiintoista oli, että käännytetyistä noin joka kolmas oli saanut viisumin, muttei kyennyt rajatarkastuksessa esittämään perusteita sen saannille.

Laittomasti maassa oleskelevia ulkomaalaisia otettiin 2009 kiinni 325000. Näistä suuri osa oli saapunut unionin alueelle laillisesti, mutta ylittäneet säädetyn oleskeluajan. Luvun mielenkiintoa lisää se, etteivät jäsenvaltiot suorita rajatarkastuksia sisärajoilla eivätkä tee ulkomaalaisvalvontaa systemaattisesti, kuten on rajatarkastusten laita.

Kiinniotetut laitottomat rajanylittäjät ilmoittivat kansallisuudekseen yleisimmin seuraavat 1) *Albania*, 2) *Afganistan*, 3) *Somalia*, 4) *Palestiina* ja 5) *Irak*. Yhteinen nimittäjä näille on se, että Albaniaa lukuunottamatta palautukset kyseisiin maihin ovat joko mahdottomia tai erittäin vaikeita. Frontexin riskianalysissä väärän kansallisuuden ilmoittaminen on arvioitu yhdeksi merkittävimmistä ilmiöistä.

Kun nuo aiemmin mainitut luvut (kiinniotot, käännytykset ja laittomasti oleskelleet) yhdistetään, puhutaan noin 550000 tapauksesta vuosittain. Luvut ovat tuloksia systemaattisista rajatarkastuksista ja satunnaisesta ulkomalaaisvalvonnasta sisämaassa. On syytä korostaa sitä, että luvut kuvaavat viranomaisten suoritteita - toistaiseksi ei tiedetä tarkalleen, kuinka monta tapausta on jäänyt havaitsematta. Jäsenvaltioiden vahvuuksien ja heikkouksien arviointi on siksi hyvin tärkeää.

Matkustusasiakirjojen väärentäminen ja väärän asiakirjan käyttö ovat edelleen tavallisia laittoman maahantulon tekotapoja. Viime vuonna havaittiin EU:n ulkorajoilla noin 10000 asiakirjaväärennöstä tai väärää matkustusasiakirjaa. Luku on aivan liian pieni siihen verrattuna, kuinka yleisinä tekotapoja pidetään.

Ihmissalakuljettajia ulkorajoilla paljastettiin tai otettiin kiinni noin 8000. Tekijät ovat säännönmukaisesti rikollisjärjestöjen hierarkian alapäästä. Rikollisjärjestöjen ytimiin ei päästä käsiksi eikä rikoshyötyä voida takavarikoida toimimalla pelkästään rajalla.

IMF on arvioinut, että pelkästään talousrikosten tuotto on noin 5 % maailman bruttokansantuotteesta. Huumekaupassa vuosittain liikkuva rahamäärä on arviolta noin 100 miljardia euroa. Ihmiskaupassa ja ihmissalakuljetuksessa liikkuvan rahamäärän on arvioitu olevan jopa suurempi.

Ihmiskauppa on erittäin vakava ongelma ja se liittyy läheisesti laittomaan maahantuloon. Prostituutio ja laitton työ ovat tavallisia maksutapoja. Ongelman vakavuutta lisää se, että ihmiskaupan uhrit huomaavat asemansa vasta myöhemmin eivätkä kotimaan kokemustensa perusteella luota eurooppalaisiin viranomaisiin.

Terroristi-iskujen määrä on laskussa, mutta terroristijärjestöt ovat edelleen voimissaan. Vakavien terroristi-iskujen todennäköisyys on edelleen varsin korkea.

Rajat ylittävä pikkurikollisuus on EU:n laajentumisen myötä tullut yleisemmäksi. Ilmiö on erityisen kiusallinen raja-alueiden kaupungeissa.

Haasteisiin vastaaminen

Tilannekuva on kaiken turvallisuustoiminnan a ja o. Rikollisuus ei tunne rajoja ja tekotavat kehittyvät jatkuvasti. Näistä syistä rikostiedusteluun ja riskianalyysiin on keskityttävä entistä enemmän. Perinteisen viranomaisten välisen tietojenvaihdon lisäksi julkisten lähteiden käyttöä rikostiedustelutoiminnassa on lisättävä.

Kaikkien lainvalvonta- ja syyttäjäviranomaisten on voitava *ja haluttava* vaihtaa saamaansa tietoa sekä kansallisella että Euroopan unionin tasolla. Yhteistyö Frontexin, Europolin ja EU:n syyttäjävirston Eurojustin välillä on edelleen varaa tehostaa ja virtaviivaistaa.

Turvallisuus on kansalaisten perusoikeus, joka kuitenkin vaatii panostuksia myös tavallisilta kansalaisilta. Luottamus lainvalvontaviranomaisiin on oltava ja sitä on vahvistettava. Erityisen merkittävää tämä on siksi, koska henkilötietojen käsittely ja analysointi ovat lainvalvontaviranomaisten toiminnalle elintärkeitä.

Rajaturvallisuus ei ole pelkästään rajaviranomaisten tehtävä eikä vastuuta ei saa keskittää pelkästään eurooppalaisille virastoille. Frontexin 250, Europolin 700 ja Eurojustin 100 työntekijää eivät ymmärrettävästi kykene vastaamaan kaikkiin haasteisiin. Varsinaisen käytännön työn tekevät jäsenvaltioiden noin 400000 rajavartijaa yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Poliisi, rajavartiosto-, tulli- ja syyttäjäviranomaisten välistä yhteistyötä on tehostettava päättäväisesti kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Euroopan unionin tehtäväksi jäävät politiikan ja lainsäädännön pitäminen ajan tasalla, operatiivisten yhteistyörakenteiden kehittäminen ja taloudellinen tuki. Rajaturvallisuuden kannalta suuri haaste on saavuttaa yhteisymmärrys jäsenvaltioiden välillä siitä, miten vastuu laittomien maahantulijoiden ja turvapaikanhakijoiden käsittelystä jaetaan. Tällä hetkellä tuota yksimielisyyttä ei ole ja se on nähtävissä myös Frontexin merirajaoperaatioissa.

EU:n tietojärjestelmät, kuten Schengenin tietojärjestelmä ja Eurodac ovat jo osoittaneet tarpeellisuutensa. Rajaturvallisuuden kannalta on tärkeää kehittää EU:n niin sanottua entry-exit –tietojärjestelmää, jonka avulla tiedetään ne kolmansien maiden kansalaisten jotka ovat EU:hun tulleet ja ketkä ovat täältä lähteneet. Viisumitietojärjestelmä on niin ikään tarpeellinen työväline. EU:n ulkorajarahaston ja muiden rahoitusmahdollisuuksien hyväksikäytössä on parantamisen varaa. Koordinoidut hankinnat sekä käytettävien järjestelmien ja välineiden standardisointi edistävät tätä tavoitetta.

Erityisen mielenkiintoinen hanke on EU:n rajavalvontajärjestelmä EUROSUR. Järjestelmän on määrä yhdistää jäsenvaltioiden kansalliset rajavalvontajärjestelmät, liittää niihin EU:n keinoin muodostettava tilannekuva rajojen ulkopuolelta ja yhdistää järjestelmään tietojenvaihtoportaalit. Satelliittiteknologiaa ja miehittämättömiä ilma-aluksia tullaan käyttämään EU-johtoisesti. Tämä tietää lisätehtäviä Frontexille.

Operatiivista rajavalvontayhteistyötä tarvitaan lisää. On tarpeen ja mahdollista lisätä yhteisten maa-, meri-, lentoasema- ja palautusoperaatioiden määrää ja vaikuttavuutta. Frontexin rooli korostuu operaatioiden johtamisessa jäsenvaltioiden rinnalla. Europolin osallistuminen yhteisiin operaatioihin on helposti perusteltavissa.

Jäsenvaltioiden raskaan rajavalvontakaluston käyttöönsaanti on ollut EU-operaatioiden pullonkaula. Uhkien ennustettavuus on vaikeutunut ja toimintakapasiteettia tarvitaan entistä lyhyemmällä aikajänteellä. Vaaditaan entistä parempaa reaktiokykyä. Näistä syistä on perusteltua, että Frontex saa mahdollisuuden rekrytoida rajavartijoita sekä hankkia merivartioaluksia sekä valvontalentokoneita ja –helikoptereita käytettäväksi johtamissaan EU-operaatioissa.

Yhteistyö kolmansien maiden viranomaisten kanssa on olennainen osa EU:n rajaturvallisuusstrategiaa. Frontexilla on tällä hetkellä yhteistoimintasopimus 12 valtion kanssa. Näistä ensimmäinen allekirjoitettiin Venäjän rajavartiopalvelun kanssa jo vuonna 2006. Suomen rajavartiolaitos on vaikuttanut hyvin merkittävällä tavalla siihen, että Venäjä osallistuu erittäin aktiivisesti EU:n operatiiviseen rajaturvallisuusyhteistyöhön Frontexin koordinoimana.

Jotta yhteistyö voidaan saada kestävämmälle pohjalle, on tarpeellista kanavoida Frontexin kautta EU:n rajaturvallisuuteen liittyvät tukihankkeet kolmansissa maissa.

Uhkien alueellistuminen, reaktiokyvyn parantaminen ja tarve tehdä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa vaativat operatiivisen EU-yhteistyön alueellista keskittämistä. Frontexin ensimmäinen alueellinen operaatiokeskus perustetaan Kreikkaan lokakuuhun mennessä. Saatujen kokemusten perusteella päätetään muiden alueellisten operaatiokeskusten perustamisesta.

Kuten johdannossa tuli mainituksi, rajaturvallisuus on eurooppalainen asia. Operatiivinen yhteistyö on välttämätöntä, mutta se edellyttää keskinäistä luottamusta. Omat vahvuudet ja heikkoudet on tunnettava ja tunnustettava. EU:n jäsenvaltioiden toimintamallien, käytettävien tietojärjestelmien ja teknisten välineiden on oltava yhteensopivia. Vieläkin tärkeämpää on EU-jäsenvaltioiden rajavartijoiden koulutuksen harmonisointi. Frontexin kehittämä rajavartijoiden peruskoulutusohjelma (Common Core Curriculum) on jo käytössä. Keskiasteen (kandidaattitason) koulutusohjelmaa ollaan rakentamassa, mitä seuraa ylemmän asteen tutkintoon tähtäävä koulutusohjelma.

Teknologinen kehitys tuo lisää uhkia, mutta se antaa myös lisämahdollisuuksia. Rajavalvontateknologian alueella keskitytään entistä tarkempien ja halvempien sensoreiden kehittämiseen sekä niiden käyttöön maalla, aluksissa, ilma-aluksissa tai satelliiteista käsin. Rajatarkastusten osalta biometristen matkustusasiakirjojen hyväksikäyttö on avainasemassa. Automaattisia rajatarkastus- järjestelmiä kehitetään, kuten Suomen rajavartiolaitoksen esimerkki osoittaa. Näillä päästään entistä paremmin kiinni asiakirjaväärennöksiin ja rajanylittäjien henkilöllisyys voidaan luotettavammin todeta.

Yhdistelmä

Emme pääse mihinkään siitä, että rajaturvallisuus on nimenomaan eurooppalainen asia. Toisaalta jokaisella jäsenvaltiolla on myös kansallisia rajoihin liittyviä intressejä. Ei ole nähtävissä, että vastuu rajaturvallisuudesta siirrettäisiin jäsenvaltioilta Euroopan unionille. Yhteiset ulkorajat ja yhteiset uhkat edellyttävät eurooppalaisen *rajaturvallisuuskulttuurin* luomista. Sen kehittämisessä ollaan jo pitkällä.

Oma haasteensa on kehittää EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa siten, että vastuu laittomien maahantulijoiden käsittelystä on selvä.

Sisäisen turvallisuuden uhkat ovat nyt paremmin selvillä ja ne ovat vakavat. EU:n on luotava jäsenvaltioille riittävät lainsäädännölliset ja taloudelliset mahdollisuudet vastata niihin. Jäsenvaltioiden on varmistettava riittävät resurssit.

EU:n operatiivista rajaturvallisuusyhteistyötä täytyy kehittää kaikin mahdollisin keinoin. Erityisen tärkeää on päästä käsiksi rikollisjärjestöihin. Tässä työssä korostuu operatiivinen tietojenvaihto, jonka osana viranomaisten on voitava käyttää hyväksi myös henkilötietoja. Se puolestaan edellyttää kansalaisten luottamusta.

Tilannekuvaa, tietojenvaihtoa ja yhteistoimintakykyä on parannettava. Teknologian antamat mahdollisuudet on käytettävä hyväksi. Lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä EU:n ulkorajan yli on tehostettava ja kolmansille maille on luotava kannustimia, joilla niiden sitoutumista voidaan vahvistaa.

EU:n rajaturvallisuusvirasto *Frontexin*, poliisivirasto *Europolin* ja syyttäjävirasto *Eurojustin* yhteistyön kehittäminen on saanut uutta puhtia Lissabonin sopimuksesta. Virastot voivat toimia tehokkaasti vain, jos niillä on jäsenvaltioiden täysi tuki takanaan.

Kansalaisten perusoikeuksien kunnioittaminen ja vahvistaminen eivät ole esteitä tehokkaalle lainvalvontatoiminnalle. Uuden ajan Euroopan rajaturvallisuuden päämääränä on kansalaisten turvallisuus ja yhteiskunnan toimivuus. Mahdollisuudet onnistumiselle ovat olemassa, mutta se edellyttää panostusta sekä yhteiskunnalta että yksittäisiltä kansalaisilta.

www.frontex.europa.eu