

# SISÄRAJATARKASTUSTEN VÄLIAIKAINEN PALAUTTAMINEN

Valmiussuunnitelma Tampere-Pirkkalan lentoasemalle  
Mikko Särkioja

11/2017

## Tiivistelmä

Tekijä	Tutkinto	
Mikko Särkioja	Poliisi (AMK)	
Julkaisun nimi	Julkisuusaste	
Sisäraajatarkastusten väliaikainen palauttaminen. Valmiussuunnitelma Tampere-Pirkkalan lentoasemalle.	Julkinen	
Ohjaaja	Opinnäytetyön muoto	
Lehtori Antti Jääskeläinen	Toiminnallinen ja oikeusdogmaattinen opinnäytetyö	
Tiivistelmä		
<p>Kehittämistyön tavoitteena on laatia sisäraajatarkastusten väliaikaista palauttamista koskeva valmiussuunnitelma Tampere-Pirkkalan lentoasemalle. Valmiussuunnitelma on laadittu työelämälähtöisesti ja sen todellinen tarve on ilmeinen suunnitelman puuttumisen vuoksi. Liitteenä oleva valmiussuunnitelma on luonnos – ei vielä lopullinen eikä täytäntöön pantavissa.</p> <p>Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 10 §:n (3.11.2016/904) mukaan poliisin rajatarkastusvastuun piiriin kuuluvat Tampere-Pirkkalan, Jyväskylän, Hallin ja Kuopion lentoasemat. Sisä-Suomen poliisilaitos vastaa näin ollen sisäraajatarkastusten mahdollisesta palauttamisesta alueellansa sijaitsevilla Tampere-Pirkkalan, Jyväskylän ja Hallin lentoasemilla. Rajatarkastuksien tehostamisen eli sisäraajatarkastusten palauttamisen tarkoituksena on estää Suomen yleiseen järjestykseen ja/tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka. Painopisteenä rajatarkastusten palauttamistilanteessa on henkilöiden maahantulon valvonta.</p> <p>Valmiussuunnitelman laatimisen tärkeimpänä lähtökohtana on poliisin kaikkien lakisääteisten tehtävien hoitaminen Tampere-Pirkkalan lentoasemalla ja tehtävien suoritusvalmiuden suunniteltu varmistaminen tilanteessa, jossa rajatarkastukset palautetaan väliaikaisesti voimaan sisärajoille. Kehittämistyö selvittää myös Schengenin rajasäännöstön (9.3.2016/399) ja Suomen kansallisen lainsäädännön määrittelemiä toimivaltaperusteita sekä eri toimielimille määriteltyjä velvollisuuksia, jos sisäraajatarkastukset väliaikaisesti palautetaan.</p> <p>Tutkimus selventää lisäksi Schengenin rajasäännöstön (9.3.2016/2016) näkökulmasta, mitä sisäraajatarkastusten väliaikainen käyttöönotto tarkoittaa käytännön rajatarkastustoimintaan liittyen.</p>		
Sivumäärä	Tarkastuskuukausi ja vuosi	Opinnäytetyökoodi (OPS)
46+14 liitesivua	marraskuu 2017	Amk2017ONT
Avainsanat		
Rajatarkastus, sisäraajatarkastus, Schengenin rajasäännöstö, lentoasema, palauttaminen		

## SISÄLLYS

<b>1 Johdanto .....</b>	<b>3</b>
1.1 Kehittämistyön aihe .....	3
1.2 Kehittämistyön tarve .....	4
1.3 Tutkimustehtävän muodostuminen .....	6
1.4 Aihetta sivuavia tutkimuksia ja kehittämistöitä .....	8
<b>2 Metodologia .....</b>	<b>9</b>
2.1 Toiminnallinen opinnäytetyö – kehittämistyyppinen opinnäytetyö .....	9
2.2 Oikeusdogmaattinen tutkimus .....	10
<b>3 Schengenin sopimukset, Schengenin säännöstö, Schengen-alue ja Schengenin rajasäännöstö .....</b>	<b>13</b>
3.1 Schengenin sopimukset, Schengenin säännöstö ja Schengen-alue .....	13
3.2 Schengenin rajasäännöstö ja muutossäännökset .....	14
3.3 Schengenin rajasäännöstön vaikutuksia.....	14
3.4 Lainsäädännön määritelmiä - rajatarkastus .....	15
3.4.1 Schengenin rajasäännöstön (9.3.2016/399) määritelmiä.....	16
3.4.2 Valtioneuvoston asetus (3.11.2016/904) – rajatarkastusviranomaiset.....	17
<b>4 Sovellettavat säännökset palautettaessa rajatarkastukset sisärajoille – päätöksentekoprosessista .....</b>	<b>17</b>
4.1 Schengenin rajasäännöstö II osasto (Ulkorajat) ja III osasto (Sisärajat).....	17
4.2 Rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille .....	17
4.2.1 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 25 artikla .....	17
4.2.2 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 26 artikla .....	18
4.2.3 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 27 artikla .....	18
4.2.4 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 28 artikla .....	20
4.2.5 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 29 artikla .....	20
4.2.6 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 30 artikla .....	21
4.2.7 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 31 artikla .....	22
4.2.8 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 32 artikla .....	23
4.3 Yhteenvetoa ja pohdintaa Schengenin rajasäännöstöstä sisärajatarkastuksien palauttamistilanteessa .....	23
4.3.1 Yhteenvetoa artiklojen merkityksestä .....	23
4.3.2 Pohdintaa.....	25

<b>4.4 Kansallinen lainsäädäntö ja kansalliset toimielimet .....</b>	<b>25</b>
4.4.1 Rajatarkastustoiminta.....	25
4.4.2 Sisäraajatarkastusten väliaikainen palauttaminen ja kansalliset toimielimet .....	26
4.4.3 Päätöksenteko ja kansalliset toimijat liittyen rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille .....	27
4.4.4 Rajatarkastuksien väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevan aloitteen käsitteleminen ja toimeenpanomääräys Suomessa .....	27
<b>4.5 Euroopan tason toimielimet .....</b>	<b>28</b>
<b>4.6 Sisäraajatarkastusten palauttamiseen liittyvät toimielimet ja toimijat .....</b>	<b>28</b>
<b>4.7 Yhteenveto- ja esimerkki toimintaprosessista.....</b>	<b>29</b>
<b>4.8 Tampere-Pirkkalan lentoasema – Rajatarkastustoiminta .....</b>	<b>29</b>
4.8.1 Ulkorajalennot .....	29
4.8.2 Sisärajalennot ja kuviteltu esimerkkitapaus laittomasta maahantulosta .....	30
4.8.3 Sisäraja - Ulkoraja .....	30
<b>5 Kehittämistyö projektina .....</b>	<b>31</b>
<b>5.1 Aiheen valinta .....</b>	<b>31</b>
<b>5.2 Kehittämistyön vaiheet .....</b>	<b>31</b>
5.2.1 Lineaarinen malli kehittämistyön vaiheista .....	34
5.2.2 Virstanpylväitä ja aikataulutusta .....	34
<b>5.3 Aineiston kerääminen, analysointi ja rajaaminen .....</b>	<b>34</b>
<b>6 Produktiosa .....</b>	<b>38</b>
<b>6.1 Salausluokitus .....</b>	<b>38</b>
<b>6.2 Muu taustatyö.....</b>	<b>38</b>
<b>7 Arviointi, pohdinta ja johtopäätökset .....</b>	<b>39</b>
7.1 Arviointia .....	39
7.2 Pohdinta ja johtopäätökset .....	40
<b>8 Jatkotutkimuksista .....</b>	<b>42</b>
<b>9 Loppusanat.....</b>	<b>43</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>44</b>
<b>LIITTEET: Valmiussuunnitelma. Salassa pidettävä. Suojaustaso IV. Saatavilla viranomaiskäyttöön: Sisä-Suomen poliisilaitos. Tampereen pääpoliisiasema.</b>	

## 1 Johdanto

### 1.1 Kehittämistyön aihe

Olen työskennellyt poliisina vuodesta 1996. Kahdeksan viimeisen vuoden ajan olen erikoistunut poliisille määrättyihin rajatarkastus- ja ulkomaalaistutkintatehtäviin. Ulkomaalistutkintatehtävissä toimin vuosien 2011-2014 välisenä aikana silloisessa Pirkanmaan poliisilaitoksessa. Rajatarkastustehtävissä olen toiminut vuodesta 2009 lähtien. Työskentelin myös 2015 vuoden syksyllä Tornioon perustetun Järjestelykeskuksen toiminnallisena esimiehenä yli kolmen kuukauden ajan. Työskentelen tällä hetkellä Sisä-Suomen poliisilaitoksen liikennepoliisiyksikön lentokenttäryhmässä. Lentokenttäryhmä on valtakunnallisestikin koko organisaatioomme peilaten toimenkuvaltaan ainutlaatuinen. Sen päätoimenkuva ja samalla tärkein tehtäväprioriteetti on ollut rajatarkastustehtävien hoitaminen vuodesta 2006 lähtien Tampere-Pirkkalan lentoasemalla ja 1.1.2016 lähtien myös Jyväskylän ja Hallin lentoasemilla.

Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun asetuksen muuttamisesta (3.11.2016/904) astui voimaan 15.11.2016. Asetuksen 10 §:ssä määritellään poliisin rajatarkastusvastuulle kuuluvien edellä mainittujen lentokenttien lisäksi myös Kuopion lentokenttä. Asetusta on sovellettu käytäntöön poliisin rajatarkastustyössä poikkeussäännöksellä jo 1.1.2016 alkaen. Valtioneuvoston asetuksella (3.11.2016/904) kumotun vanhan asetuksen mukaan kuului pienkonelentoja koskevien rajatarkastustoimenpiteiden hoito Tulliviranomaiselle. Muutosasetuksen myötä myös kyseiset lennot määrättiin poliisin tehtäväpiiriin edellä mainituilla määrättyillä lentoasemilla.

Olin yhteydessä ennen muuntokoulutukseni alkua Länsi-Suomen merivartioston (LSMV) rajatarkastusupseeri kapteeni Timo Anttoseen. Hän ehdotti opinnäytetyöni aiheeksi poliisin rajatarkastustoimintaan liittyvän valmiussuunnitelman laatimista. Rajavartiolaitos on laatinut vartioittain alueillensa omat valmiussuunnitelmansa väliaikaisten sisärajarakastuksien palauttamiseksi koskien Rajavartiolaitoksen rajatarkastusvastuulle kuuluvia rajanylityspaikkoja. Keskustelun yhteydessä selvisi, ettei poliisilla vielä ole kyseistä suunnitelmaa, joka koskee Valtioneuvoston asetuksen (3.11.2016/904) määrittelemiä poliisin rajatarkastusvastuun piiriin kuuluvia Tampere-Pirkkalan, Jyväskylän, Hallin ja Kuopion lentoasemia.

Tampere-Pirkkalan lentokenttä on ollut edellä mainituista lentoasemista vilkkain viime vuosina sekä kansainvälisesti Schengenin alueen rajat ylittävän lentoliikenteen osalta että myös Schengenin alueen sisäisen liikennöinnin suhteen.

Opinnäytetyöni produktina valmistuu Tampere-Pirkkalan lentoasemaa koskeva ja poliisin rajatarkastustehtäviin liittyvä valmiussuunnitelma tilanteeseen, jossa rajavalvonta palautetaan väliaikaisesti Suomen sisärajoille. Suunnitelma on luonnos, eikä se ole sellaisenaan täytäntöönpanokelpoinen. Valmiussuunnitelma hyväksytetään toimivilta osiltaan tai sellaisenaan virallista hyväksymismenettelyä noudattaen. Tämän jälkeen valmiussuunnitelmaa voidaan tarpeen tullen hyödyntää ja toteuttaa käytännössä, jos sisärajarakastukset asetetaan tulevaisuudessa väliaikaisesti voimaan Suomessa sijaitsevilla poliisin vastuupiiriin kuuluvilla kansainvälisillä lentoasemilla.

## **1.2 Kehittämistyön tarve**

Tarve kyseisten valmiussuunnitelmien laatimiseen sekä Rajavartiolaikoksessa että Poliisissa juontaa osittain juurensa lähihistoriasta. Rajatarkastusviranomaisten on Suomessakin valmistauduttava ja varauduttava tulevaisuuteen mahdollisen uuden pakolaisvyöryn hallitsemiseksi, laittoman maahantulon ehkäisemiseksi sekä kansainvälisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Produktina syntyvä valmiussuunnitelmaluonnos on puuttuva osa kyseistä valmistautumista ja varautumista.

Koko Euroopan unionin alue koki valtaviin pakolaisvirtojen tulvan alueellensa vuoden 2015 aikana. Tämä johtui suurilta osin Kreikan ulkorajavalvonnan pettämisestä Euroopan alueelle suuntautuneen valtavan väestövirtauksen johdosta. Euroopan unionin jäsenmaissa otettiin vuonna 2015 vastaan yli 1,2 miljoonaa turvapaikkahakemusta. Suomeen saapui 32 476 turvapaikanhakijaa vuonna 2015. Vielä vuoden 2016 aikana Suomeen virtasi noin 5500 turvapaikanhakijaa. Eurooppa oli lähellä tukehtua pakolaisvirran myötä. Tälläkin hetkellä Turkissa pakolaisleireillä on majoittuneena arviolta 2,5 miljoonaa ihmistä odottamassa mahdollista pääsyä Euroopan alueelle. Itänaapurimme Venäjän tilannekin on otettava huomioon, sillä myös sieltä saapui Suomeen vuosien 2015-2016 aikana lukuisia turvapaikanhakijoita Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikkojen kautta. (Sisäministeriö 2016.)

Vuosien 2015 ja 2016 aikana useat Schengenin jäsenvaltiot palauttivat väliaikaisesti voimaan sisärajatarkastukset, jotka perustuivat sillä hetkellä voimassa olleen Schengenin rajasäännöstön eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 1051/2013 asetuksen (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta rajavalvonnan väliaikaisista palauttamisesta sisärajoille poikkeuksellisissa olosuhteissa koskevien yhteisten sääntöjen vahvistamiseksi sisältyneisiin artikloihin 23, 24 ja 25. Kyseiset maat halusivat tilapäisesti rauhoittaa alueillensa saapuvaa pakolaisvirtaa ja kontrolloida samalla turvapaikanhakijoiden tulvan lisäksi laittomasti maahan pyrkivien määrää.

Euroopan komissio julkaisi 4.3.2016 tilannetta hyvin kuvaavan tiedonannon Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja Euroopan unionin neuvostolle. Tiedonannossa todetaan seuraavaa: ” 2015 vuoden syyskuusta alkaen, yhteensä kahdeksan Schengen-maata on palauttanut tarkastukset sisärajoilleen sen vuoksi, että sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuu vakava uhka sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden edelleen liikkumisen vuoksi. Maat ovat Belgia, Tanska, Saksa, Unkari, Itävalta, Slovenia, Ruotsi ja Norja. Jäsenvaltioiden ilmoittamat yksipuoliset päätökset liittyvät siihen, että niiden alueelle on tullut suuria määriä ihmisiä, myös alaikäisiä, joilla ei ole asianmukaisia asiakirjoja tai joiden asiakirjat ovat puutteellisia ja joita ei ole rekisteröity heidän saapuessaan ensimmäisen kerran EU:n alueelle. Tällaisten suurten joukkojen liikkuminen rasittaa kansallisten viranomaisten vastaanottokykä ja aiheuttaa vakavan uhkan yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle. Kaikissa kahdeksassa tapauksessa maat ovat perustelleet yksipuolista päätöstään sisärajatarkastusten palauttamisesta säännöksellä, joka koskee välittömiä toimia edellyttäviä tapahtumia (Schengenin rajasäännöstön 25 artikla). Sen perusteella sisärajatarkastukset voidaan palauttaa enintään kahden kuukauden ajaksi. Koska tilanne ei ole merkittävästi parantunut, tarkastuksia on tämän jälkeen jatkettu Schengenin rajasäännöstön 23 ja 24 artiklan nojalla, joiden mukaan sisärajatarkastukset voidaan palauttaa enintään kuuden kuukauden ajaksi. Sisärajatarkastusten palauttaminen on poikkeuksellinen ja väliaikainen toimenpide. Soveltamalla Schengenin rajasäännöstön 23, 24 ja 25 artiklaa yhdessä voidaan rajatarkastuksia jatkaa yhteensä enintään kahdeksan kuukauden ajan”. (European Commission 2016.)

Tälläkin hetkellä Ranska on palauttanut sisärajatarkastuksensa voimaan 31.10.2017 saakka jatkuvan terrorismiuhon vuoksi. Euroopan neuvosto on puolestaan antanut 11.5.2017 suosituksen Ruotsille, Norjalle, Saksalle, Tanskalle ja Itävallalle palauttaa tiettyjen sisärajojensa tarkastukset voimaan. Kyseisen suositus aikarajoinen on kuuden kuukauden

mittainen ja on voimassa 11.11.2017 saakka. (European Commission 2017.)

Tammikuussa olin yhteydessä Poliisihallituksen tarkastaja Mia Poutaseen opinnäytetyöni vuoksi. Tarkastaja Mia Poutasen vastuualueeseen kuuluvat valtakunnallisesti poliisin rajatarkastustehtävät ja poliisille kuuluvat ulkomaalaisasiat. Tarkastaja Mia Poutanen piti aiheittani ajankohtaisena. Keskustelin opinnäytetyöstäni ja sen tuotoksena syntyvästä valmiussuunnitelmasta myös Sisä-Suomen poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö Osmo Ovaskan kanssa. Apulaispoliisipäällikkö Ovaska kertoi opinnäytteeni myös palvelevan hyvin työnantajan ajankohtaista tarvetta. Tukena opinnäytetyöprojektin alkuvaiheessa ovat toimineet Tampere-Pirkkalan, Jyväskylän ja Hallin lentoasemien rajatarkastusvastaava ylikonstaapeli Harri Moilanen sekä Länsi-Suomen merivartioston rajatarkastusupseeri kapteeni Timo Anttonen.

### **1.3 Tutkimustehtävän muodostuminen**

Rajatarkastusupseeri Timo Anttonen esittämä opinnäytetyön aihe ei ollut varsinaisesti toimeksianto, vaan ehdotus. Aihe oli kuitenkin työelämästä saatu ja hyvinkin ajankohtainen. Tähän opinnäytetyöprosessiin ryhtyessäni katsoin suunnitelman puutteen olevan ongelma, joka mahdollisesti voisi tulevaisuudessa heikentää poliisin laadukkaan rajatarkastustyön suorittamista. Ammatillisen kehittämistyön produktina laadittavan valmiussuunnitelman ehdottomia kriteereitä olivat: ytimekkyys, selkeys ja sisällön päivitettävyyys. Edellä mainittujen kriteerien täytyessä suunnitelmaa voitaisiin hyödyntää myös Jyväskylän, Hallin ja Kuopion lentoasemien vastaavien valmiussuunnitelmien laadinnassa. Eli tavoitteena oli laatia suunnitelma valtakunnallisesti hyödynnettävään muotoon koskien Valtioneuvoston asetuksen 10 §:n (3.11.2016/904) määrittelemiä poliisin rajatarkastusvastuulle kuuluvia lentoasemia.

Opinnäytetyössäni tutkin toisaalta myös sitä, mihin säännöksiin perustuu kansallisten ja Euroopan tason päättävien toimielinten toimivalta palautettaessa sisäraajatarkastukset väliaikaisesti voimaan ja mitä sisäraajatarkastuksien palauttaminen käytännössä tarkoittaa rajatarkastusviranomaisten rajatarkastustyössä.

Toiminallisessa opinnäytetyössä ei kuitenkaan välttämättä esitellä aina tutkimuskysymyksiä, eikä varsinaista tutkimusongelmaa, ellei toteutustapaan kuulu myös selvityksen tekeminen. Kysymysten asettelu toimintasuunnitelmassa saattaa kuitenkin



täsmittää opinnäytetyön laatijalle, mitä hän on tekemässä. (Vilka & Airaksinen 2004, 30.) Kehittämistyöni suunnitteluvaiheen yhteydessä pohdin seuraavia kysymyksiä, jotka osaltaan selvensivät minulle tämän työni tavoitteita ja tarpeellisuutta:

1. Miten Suomen poliisi vastaa tulevaisuuden haasteisiin laittoman maahantulon hallinnassa rajatarkastusvastuiden kautta?
2. Miten voin itse olla hyödyksi poliisin rajatarkastustyön ja –osaamisen kehittäjänä?
3. Voidaanko valmiussuunnitelmaa hyödyntää Poliisihallituksen toimesta ja muissa poliisilaitoksissa valtakunnallisesti?
4. Kehittääkö opinnäytetyön aiheeseen perehtyminen omaa osaamistani ja ammattitaitoani rajatarkastustehtävissä?

Opinnäytetyöni raporttiosa toimii eräänlaisena selvityksenä, mistä ilmenee syntyneen produktin eli suunnitelman tarve ja koko opinnäytetyöprosessin kulku. Vilka ja Airaksinen (2004, 85) toteavatkin erään esimerkkinä teoksessaan olleen toiminnallisen opinnäytetyön suhteen, että varsinaista tutkimusongelmaa empiirisen toiminnantutkimuksen mielessä ei kyseisessä työssä ole, vaan ongelmana on itse projekti. Toiminnallisessa kehittämistyössäni katson vallitsevan tilanteen, jossa ongelmana on laatia onnistuneesti koko projektin tuotoksena toimiva, poliisille kohdennettu valmiussuunnitelma sisärajarakastuksien palauttamistilanteessa. Tätä valmistumisprosessia pyrin raporttiosalla selvittämään.

Työelämästä saatu opinnäyteaihe tukee myös ammatillista kasvua. Usein väitetään, että työelämän muutokset menevät edellä ja koulutus laahaa perässä. Toimeksi annetun opinnäytetyön etu on myös siinä, että pääset peilaamaan tietojasi ja taitojasi senhetkiseen työelämään ja sen tarpeisiin. (Vilka & Airaksinen 2004, 17.)

Pohdiskellessani omaa ammatillista substanssiosaamistani ja sen tasoa rajatarkastustehtävissä, tulin siihen johtopäätökseen, että kyseinen aihe sopisi sisällöltään mainiosti kehittämistyöksi ajatellen omaa ammatillista kehitystäni, muuntokoulutukseni opinnäyteosion suorittamista sekä poliisiorganisaation todellista tarvetta. Kuten Vilka ja Airaksinen mainitsevatkin (2004, 17) on opinnäytetyö monissa tutkinnoissa ensimmäinen itsenäinen ja laaja opintokokonaisuus, jossa toimeksiannon avulla pääsee ratkaisemaan työelämälähtöistä ja käytännönläheistä ongelmaa. Opinnäyteprosessista voi tulla myös prosessi, joka suuntaa ammatillista kasvua, urasuunnittelua ja työllistymistä. Olen kokenut opinnäytetyöprosessin varsin mielenkiintoiseksi ja ammattitaitoani syventäväksi kokonaisuudeksi. Olen tämän työn kautta kehittänyt ammatillista osaamistani vaativissa ja

mahdollisissa normaalista poikkeavissa rajatarkastustehtävissä ja tukenut omaa organisaatiotani omalla panoksellani, jotta rajatarkastustehtävät voitaisiin tulevaisuudessa poikkeuksellisissakin tilanteissa hoitaa laadukkaasti ja voimassaolevien säännöksiä velvoittamien perusteiden mukaisesti.

Raportointiosan selkeyden parantamiseksi käytän jatkossa voimassa olevasta Schengenin rajasäännöstöstä eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta henkilöiden liikkumisesta rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (EU) 2016/399 nimitystä Schengenin rajasäännöstö (9.3.2016/399).

#### **1.4 Aihetta sivuavia tutkimuksia ja kehittämistöitä**

Opinnäytetyöni produktina syntyvä valmiussuunnitelma lähteinä käytettävien säännösperusteineen on ensimmäinen laatuaan Suomen poliisissa. Tein opinnäytetyöni suunnitelmavaiheessa paljon selvitystyötä. Pehdyin samalla myös tutkimuksiin ja kehitystöihin, joiden aiheet eivät puhtaasti liittyneet oman työni aiheeseen, mutta sivusivat kuitenkin aineiston perustana käytettyjen lähteiden eli erinäisten lakien, asetusten ja säännöstöjen osalta omassa työssäni käyttämiäni lähteitä ja teoriapohjaa.

Kalle Da Silva on opinnäytetyössään (2016) pohdiskellut Schengenin rajasäännöstön 21 artiklan toimivaltuuksia suhteessa Suomen poliisin toimivaltuuksiin nykyisessä vallitsevassa normaalitilanteessa Schengenin sisärajoilla suoritettavien tarkastuksien yhteydessä sekä niiden yhteensopivuuden ongelmia. Oman opinnäytetyöni produktina syntyvän valmiussuunnitelman ja sisärajatarkastusten palauttamiseen liittyvien toimivaltuuksien perusteet tukeutuvat kuitenkin Schengenin rajasäännöstön III osaston II luvun 25-32 artikloihin (9.3.2016/399), jotka sisältävät valtavasti tietoa, mutta ovat silti selkeäsisältöisiä soveltaa käytäntöön, jos sisärajatarkastukset päätetään ottaa Suomessa tilapäisesti käyttöön.

Mia Poutasen (2012) opinnäytetyö sivusi myös lähdeaineiston näkökulmasta opinnäytetyöni aihetta, ja Poutasen tutkimuksellisen kehittämistyön tuotoksena eli produktina syntyi poikkiallinen laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelmaluonnos viranomaisille vuosille 2012-2015. Työn sisällöstä löytyi paljon rajatarkastuksiin liittyvää säännöspohjaa ja selvityksiä kansallisen sekä Euroopan tason toimielimien tehtävistä ja päätösvalan jakautumisesta. Myös erinäiset Schengen aluetta ja Euroopan Unionin aluetta koskevat sopimukset oli selvitelty hyvin perusteellisesti.

Myös Sanna Kuuselan (2008) pro gradu –tutkielman aihesisältö oli lähellä oman kehitystyöni aihetta. Kuusela on tarkastellut työsssänsä EU –kansalaisen vapaan liikkuvuuden rajoittamista ja käsitellyt tutkielmassaan vapaan liikkuvuuden oikeutta sekä kansallisten viranomaisten oikeuksia rajoittaa liikkuvuutta yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden turvaamisen perusteella.

Käytännössä sisärajarastustusten kattava käyttöönnotto Suomessa Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun (9.3.2016/399) perusteella tarkoittaa sitä, että jokaiselle Suomeen saapuvalla henkilöllä suoritetaan rajanylitystilanteessa vähintään vähimmäistarkastus. Tällöin EU-kansalainenkin joutuu rajatarkastuksen kohteeksi, riippumatta hänen vapaan liikkuvuutensa oikeudesta Schengenin alueella. Tarkastuksia voidaan kuitenkin tehdä riskianalyysin perusteella myös pistokoemaisesti, jossa tietyn saapuvan lennon matkustajiin kohdennetaan rajatarkastustoimia. Pistokoemainen sisärajarastustusten suorittaminen perustuu tiedustelutietoihin, profilointiin ja niistä muodostettuun riskiarvioon kyseisestä lennosta matkustajineen.

## 2 Metodologia

### 2.1 Toiminnallinen opinnäytetyö – kehittämistyyppinen opinnäytetyö

Opinnäytetyöni sisältää keskeisimmät Schengenin rajasäännösten eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevista unionin säännöistä (9.3.2016/399) artiklat, joissa käsitellään perusteita ja toimenpiteitä liittyen sisärajarastustusten väliaikaiseen palauttamiseen. Opinnäytetyöni on aiheen, sisällön ja syntyneen produktin johdosta toiminnallinen opinnäytetyö, joka sisältää myös oikeusdogmaattisia eli lainopillisia piirteitä, sisältäen ripauksen oikeushistoriatutkintaa. Toiminnallista opinnäytetyötä voidaan Hakalan (2004, 199) mukaan nimittää myös kehittämistyyppiseksi opinnäytteeksi. Nimitän opinnäytetyötäni tässä raportointiosassa sekä toiminnalliseksi opinnäytetyöksi, että kehittämistyöksi.

Toiminnallinen opinnäytetyö tavoittelee ammatillisessa kentässä käytännön toiminnan ohjeistamista, opastamista, toiminnan järjestämistä tai järjeistämistä. Toiminnallinen opinnäytetyö voi olla alasta riippuen esimerkiksi käytäntöön suunnattu ohje, ohjeistus tai opastus, kuten perehdyttämisoas, ympäristöohjelma tai turvallisuusohjeistus. Toiminnallisena opinnäytetyönä toteutettu tapahtuma, tuote, opas tai ohjeistus, ei vielä riitä

ammattikorkeakoulun opinnäytetyöksi. Ammattikorkeakouluopintojen idea on, että osoittaa kykenevänsä yhdistämään ammatillisen teoreettisen tiedot ammatilliseen käytäntöön, kykenee pohtimaan alan teorioiden ja niistä nousevien käsitteiden avulla kriittisesti käytännön ratkaisuja ja kehittämään niiden avulla oman alan ammattikulttuuria. (Vilka & Airaksinen 2004, 9 ja 42.)

Opinnäytetyöprojektin alkumetreistä lähtien olen mieltänyt kyseessä olevan työni hyvin monivaiheiseksi kehittämisprojektiksi, mikä sisältää työelämälähtöisen aiheen, suuren määrän aineistoon ja oikeusnormeihin perehtymistä, aiheen tarkkaa rajaamista ja työn laajuuden jatkuvaa kontrollointia sekä syntyneen produktin tiukkaa arviointia. Työelämälähtöinen opinnäytetyö voi olla myös projektityyppinen. Se voi tällöin olla yhden tai useamman opiskelijan projekti ja se on tavoitteellinen, tietyn ajan kestävä prosessi. Se voi olla osa isommasta hankkeesta tai tähdätä tiettyyn rajattuun kertaluonteiseen tulokseen. Jotta projekti onnistuisi, pitää se suunnitella, organisoida, toteuttaa, valvoa, seurata ja arvioida tarkasti. (Vilka & Airaksinen 2004, 47-48.)

Ammattikorkeakoulun opiskelijan on Hakalan (1998,22) mukaan huomattava, että opinnäyte on nimenomaan ammatillisen kehityksen väline, ja siksi siitä ei ehkä ensimmäisenä ilmenekään sen tutkimuksellisuus, vaan tietynlainen arkinen järkevyyt, hyöty ja käytännöllisyys. Omaan opinnäytetyöhön peilaten, lähtökohta valmiussuunnitelman laatimiseen on hyvin selkeä. On olemassa ajankohtainen sekä konkreettinen tarve ja vastasin kyseiseen tarpeeseen laatimalla produktina syntyneen suunnitelman, käyttäen hyväkseni omaa erityisosaamistani poliisin rajatarkastustehtävistä. Valtioneuvoston asetuksen poliisiammattikorkeakoulusta 5 §:n 5 momentissa (3.4.2014/282) todetaankin, että opinnäytetyön tavoitteena on kehittää ja osoittaa opiskelijan valmiuksia soveltaa tietojaan ja taitojaan ammattiopintoihin liittyvässä käytännön asiantuntijatehtävässä.

## **2.2 Oikeusdogmaattinen tutkimus**

Oikeustiedettä, kuten esimerkiksi tutkielmaa, arvioidaan ensisijaisesti tieteellisin kriteerein. Oikeustieteellisen tiedon on täytettävä objektiivisuuden, kriittisyyden, epäilevyyden, todisteltavuuden, koeteltavuuden, perusteltavuuden, avoimuuden, julkisuuden, edistävyyden, itsekorjautuvuuden ja itsenäisyyden kriteerit. Oikeuden tutkimuksen tieteenhaarat jaotellaan kolmeen kokonaisuuteen joita ovat: lainoppi eli oikeusdogmatiikka, oikeusteoria ja oikeuden monitieteet eli oikeuden yleistieteet. Opinnäytetyön laatimiseen

liittyen olikin syytä miettiä tarkasti, mitä tutkimusmenetelmiä oman kehittämistyöni työkalupakkiin tulisi kuulua ja määritellä ensin siihen liittyvät oikeustieteen osa-alat. (Hirvonen 2011, 20-21.)

**Lainoppi eli oikeusdogmatiikka** on oikeustieteen perinteinen ydinalue, jonka tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Lainopin tutkimuskohteena on normien maailma eli pitämisen maailma. Lainopin tuottama tieto normien todellisuudesta on luonteeltaan normatiivista tietoa eli tieteellistä tietoa oikeusnormeista. Lainopin tarkoitus on selvittää voimassa olevien oikeusnormien sisältöä. Tässä tehtävässään se esittää kahdenlaisia väitteitä oikeusnormeista: **Normikannanottoja** ja **tulkintakannanottoja**. (Hirvonen 2011, 21-22.) Opinnäytetyössäni käyn läpi Schengenin rajasäännöstön (9.3.2016/399) sisäraajatarkastusten palauttamiseen liittyviä artikloja. Perehtyessäni kyseisiin artikloihin selvitin samalla niiden voimassa olevaa sisältöä oikeusnormeina.

Normikannanotot ovat Hirvosen (2011, 24) mukaan väitteitä siitä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassaolevaan oikeuteen ja tulkintakannanotoissa edetään pidemmälle ja väitetään jotain kyseisen oikeusnormin sisällöstä. Lainopin tehtävänä on siis tulkintakannanotoissaan selvittää oikeusnormilauseen sisältöä. Lainoppi esittää tulkintakannanoton oikeusnormin merkityksestä ja samalla se esittää normikannanoton siitä, että kyseinen oikeusnormi kuuluu voimassa olevaan oikeuteen. Opinnäytetyöni luvuissa 4.3.1 sekä 4.3.2 olen tehnyt tulkinnallista yhteenvetoa edellä mainittujen artiklojen sisällöistä sekä pohtinut niiden toimivuutta käytäntöön sovellettaessa eli jäsenvaltioilta veloitettuihin ilmoitusmenettelytoimiin, palautusten perusteisiin eli syihin ja yleensäkin asetettuihin ehtoihin sisäraajatarkastusten palautustilanteessa. Ennen näitä tulkinnallisia kannanottoja, olen kuitenkin varmistanut tällä hetkellä Schengenin rajasäännöstön (9.3.2016/399) olevan voimassa oleva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus.

Perinteisesti oikeustieteellisen tutkielman mahdollisiksi lähestymistavoiksi mainitaan ennen kaikkea lainopillinen (oikeusdogmaattinen), oikeusteoreettinen, oikeushistoriallinen, oikeusvertaileva ja oikeussosiologinen lähestymistapa. Kyseinen perinteinen listaus on monella tapaa nykyisin rajoittunut, oikeustieteellisen tutkielman mahdolliset näkökulmat tai lähestymistavat eivät välttämättä enää tyhjenny tähän perinteiseen listaukseen. Oikeustieteellisen tutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat ovat monipuolistuneet. Tämä antaa myös tutkielman tekijälle aivan uusia mahdollisuuksia tutkimustyössään. (Sutela, Määttä & Myrsky 2003, 10.)

Lainopin metodiseen tieto - taitoon kuuluu myös **oikeuslähdeoppi**, joka määrittää sen oikeudellisen materiaalin, jota lainopin tulkinta- ja systematisointitiede voi käyttää. Oikeuslähde-oppi koostuu Tuurin (2000) mukaan sekä **deskriptiivisestä oikeuslähdeopista**, joka kuvaa oikeuslähteiden käyttöä ja **normatiivisesta oikeuslähdeopista**, joka puolestaan tarkoittaa oikeuslähteiden sääntelyä sekä niiden käyttöä sekä keskinäistä järjestystä. (Hirvonen 2011, 41.)

**Oikeusteorian** tutkimuskohteena ovat oikeuden ja koko oikeustieteen yleiset kysymykset. Oikeusteoria käsittelee kaikille oikeudenaloille yhteisiä käsitteitä ja oikeusperiaatteita sekä voimassa olevaa oikeutta laajassa kokonaisuudessaan. Sen ydinpiiriin kuuluu mm. oikeuslähdeoppi ja metodologia. Oikeusteoreetikon näkökulma oikeuteen on pääsääntöisesti sisäinen eli hän on sitoutunut voimassaolevaan positiiviseen oikeuteen ja arvioi oikeutta sen sisäisin mittarein. Kriittisessä oikeusopissa tiukkaa pitäytymistä sisäisessä näkökulmassa on toisaalta kritisoitu ja tutkimusnäkökulmaa laajennettu filosofiaan, etiikkaan ja politiikkaan. (Hirvonen 2011, 27.)

Oikeutta voidaan Hirvosen (2011, 28) mukaan tarkastella toisen tieteen näkökulmasta esimerkiksi filosofian ja historian näkökulmasta. **Oikeushistoriassa** oikeus puolestaan hahmotellaan ajan ja paikan muodostamaa asiayhteyttä ja se tutkii oikeudellisten ilmiöiden – esimerkiksi oikeusnormien, oikeudellisten käytäntöjen, instituutioiden, katsomusten ja ajattelun sekä oikeustieteen – historiaa ja historialista kehitystä. Selvitän tämän opinnäytetyöni yhteydessä myös Schengenin sopimusten ja säännösten synnyn sekä niiden vaikutuksesta myöhemmin 15.3.2006 muodostuneen Schengenin rajasäännösten (EY) N:o 562/2006 historian lyhyesti. Perehdyn Schengenin rajasäännösten alkuperäissäännökseen, muutossäännöksiin ja lopulta käsittelen edellä mainituista muodostunutta kodifikaatiota eli voimassa olevaa Schengenin rajasäännöstä (9.3.2016/399) tietyin osin.

## 3 Schengenin sopimukset, Schengenin säännöstö, Schengen-alue ja Schengenin rajasäännöstö

### 3.1 Schengenin sopimukset, Schengenin säännöstö ja Schengen-alue

Belgia, Saksa, Ranska, Luxemburg ja Alankomaat päättivät 14. kesäkuuta 1985 Luxemburgissa allekirjoittamallaan sopimuksella lakkauttaa asteittain yhteisillä rajoilla tehtävät tarkastukset ja luoda allekirjoittajavaltioiden, muiden jäsenvaltioiden ja joidenkin kolmansien maiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden mahdollistava järjestelmä. Tätä sopimusta täydentää Schengenin yleissopimus, jossa määritellään ehdot ja takeet sellaisen alueen perustamiselle, jonka sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia. Mainitut viisi maata allekirjoittivat yleissopimuksen 19. kesäkuuta 1990 ja se asetettiin voimaan vuonna 1995. Sopimus, yleissopimus ja asiaan liittyvät sopimukset ja säännöt muodostavat yhdessä Schengenin säännöstön, joka sisällytettiin EU:n kehykseen vuonna 1999 ja josta on tullut osa EU:n lainsäädäntöä. (EUR-lex 2017, Schengenin sopimus ja yleissopimus.) Edellä mainitun säännöstön pohjalta syntyi ja asetettiin 15.3.2006 voimaan Schengenin rajasäännöstö (EY) N:o 562/2006.

Suomessa Schengenin sopimusta on sovellettu 25.3.2001 alkaen ja Schengenin sopimukseen liittyttyään Suomen ulkorajat ovat siirtyneetkin yhä kauemmas Suomen varsinaisista valtiorajoista. Suomen viranomaiset valvovat ulkorajoja ainoastaan Suomen ja Venäjän rajalla sekä kansainvälisillä lentokentillä. Euroopan unionin perusoikeuksiin kuuluu se, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun jäsenvaltioiden alueella. Vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi alueelta on poistettu liikkumista vaikeuttavat rajatarkastukset alueen sisärajoilta. (Poutanen 2012, 16.) Lain ulkomaalaislain muuttamisesta 10 luvun 159 § (23.3.2007/360) velvoittaa EU:n kansalaista rekisteröimään oleskelunsa sen kestäessä toisen jäsenvaltion alueella yli kolme kuukautta.

Schengen-alueen muodostaa 22 EU:n 28 jäsenvaltiosta. Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat jättäytyneet pois ja säilyttävät näin ollen rajatarkastuksensa. Schengen-alueeseen kuuluu lisäksi neljä muuta maata: Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi. Schengen-alueeseen kuuluvat Schengenin sopimusta noudattavat Alankomaat, Belgia, Espanja, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro. (EUR-lex 2017, Schengen-alue ja yhteistyö.)

### 3.2 Schengenin rajasäännöstö ja muutossäännökset

Voimassa oleva Schengenin rajasäännöstö (9.3.2016/399) kumosi alkuperäisen asetuksen eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö), joka puolestaan asetettiin voimaan 15.3.2006. Alkuperäissäännöstä on muutettu lähes vuosittain ja huomattavilta osin muutossäännöksillä. Tämän vuoksi alkuperäinen asetus on Euroopan komission ehdotuksen johdosta selkeytetty ja järkeistetty kodifioimalla eli yhdistämällä alkuperäinen säännös muutossäännöksineen vuoden 2016 maaliskuussa. Kodifiointi tehtiin voimassa olevan säännöstön hajanaisuuden vuoksi.

Yksi opinnäytetyöni aihetta koskeva muutossäännös oli 22.10.2013 voimaan asetettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1051/2013 asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille poikkeuksellisissa olosuhteissa koskevien yhteisten sääntöjen vahvistamiseksi. Kyseisen muutosasetuksen sisäraajatarkastusten palauttamista koskevat artikkelit sisältyvät lähes sellaisenaan tällä hetkellä voimassa olevaan Schengenin rajasäännöstöön (9.3.2016/399)

### 3.3 Schengenin rajasäännöstön vaikutuksia

Euroopan unionin ja Schengen alueen rajaturvallisuuteen liittyvä lainsäädäntö muuttui merkittäväällä tavalla, kun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus henkilöiden liikkumista yli rajojen koskeva yhteisön säännöstö eli Schengenin rajasäännöstö tuli voimaan 15.3.2006. (Poutanen 2012, 17.) Schengenin rajasäännöstö on suoraan sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä, joka menee kansallisen lainsäädännön edelle. Rajasäännöstöä on sovellettu Suomessa muiden Schengen-maiden tavoin vuodesta 2006 alkaen. (HE 134/2013, 9.) Rajaturvallisuuden turvaaminen perustui siis ennen Schengenin rajasäännöstön voimaan asettamista kansalliseen lainsäädäntöön, mutta Schengenin rajasäännöstön voimaantultua muuttui kansallinen lainsäädäntö toissijaiseksi. Tokikin aiemmin kansallista lainsäädännön käyttöä ohjasivat Euroopan unionin ohjeistukset, jotka eivät kuitenkaan olleet jäsenvaltiota ehdottomasti velvoittavia tai sitovia. (Hirvonen 2011, 42.)

Schengenin rajasäännöstö (9.3.2016/399) sisältää säännökset jäsenmaiden ulkorajojen valvonnasta ja ulkorajoille kohdistuvien rajavalvonnan ja rajatarkastuksien suorittamisesta. Lisäksi asetuksessa vahvistetaan Schengen alueelle saapumisen yhteydessä vaadittavat



maahantulon edellytykset ja alueelle pääsyn epäämisen perusteet koskien kolmansien maiden kansalaisia.

Schengenin rajasäännösten I osaston (yleiset säännökset) 1:ssä artiklassa (9.3.2016/399) mainitaankin koko asetuksen aiheen ja periaatteen liittyvän vahvistamaan sääntöjä Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta ja ettei Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa.

Rajasäännöstö sisältää myös Schengenin sisärajoja koskevat säännökset, jotka korostavat vapaan liikkumisen oikeuksia alueen sisällä. Säännökset sisältävät myös vapaata liikkumista rajoittavia artikloja, mukaan lukien alueen sisällä tehtäviä tarkastuksia koskeva Schengenin rajasäännösten III osaston 1 luvun 23 artikla (9.3.2016/399). Kyseisen artiklan sisällössä mainitaan jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten oikeuteen kansallisen lainsäädännön nojalla suorittaa poliisivaltuuksin tarkastuksia sisärajoilla, jos poliisitoimenpiteen tarkoituksena ei ole rajavalvonta, eikä tarkastuksilla ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Tampere-Pirkkalan lentoasemalla työskentelevä lentokenttäryhmä suorittaa satunnaisia tarkastuksia Schengenin sisäisten lentojen saapuville matkustajille. Tarkastukset eivät millään muotoa sisällä rajatarkastuksiin ominaista säännöllisyyttä tai muitakaan piirteitä. Käytännössä tällainen toiminta tarkoittaa Poutasenkin (2012, 17) mukaan tehokasta sisämaassa tapahtuvaa ulkomaalaisvalvontaa.

Opinnäytetyöhöni ja sen produktina syntyvään valmiussuunnitelmaan liittyvät oleellisesti sisärajatarkastusten väliaikaista palauttamista koskevat Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun 25-32 artiklat (9.3.2016/399). Näiden artiklojen sisältö on vapaata liikkumista vahvasti rajoittavaa. Käsittelen edellä mainittuja artikloja tarkemmin opinnäytteeni luvussa 4.

### **3.4 Lainsäädännön määritelmiä - rajatarkastus**

Seuraavia oleellisesti rajatarkastustyöhön liittyviä määritelmiä on mainittu sekä Schengenin rajasäännöstössä (9.3.2016/399) että Valtioneuvoston asetuksessa (3.11.2016/904). Ammattitaitoiselta rajatarkastustyötä tekevältä rajatarkastajalta edellytetään kyseisten perusmääritelmien tuntemus ja niiden merkityksien väliset erot.

### 3.4.1 Schengenin rajasäännöstön (9.3.2016/399) määritelmiä

Schengenin rajasäännöstön I osaston (yleiset säännökset) 2 artiklassa (9.3.2016/399) selvitetään seuraavat termit, jotka liittyvät rajavalvontaan ja rajatarkastusviranomaisten suorittamaan rajatarkastustyöhön:

- *Rajavalvonnalla* (2 artikla 10 kohta) mukaisesti ja sen soveltamiseksi rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät *rajatarkastukset ja rajojen valvonnan*.

- *Rajatarkastuksella* (2 artikla 11 kohta) rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.

Kohtien 10 ja 11 perustella rajatarkastusten suorittaminen sisältyy yhtenä toimenpiteenä rajavalvontatoimiin.

- *Rajojen valvonnalla* (2 artikla 12 kohta) rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämästä rajatarkastuksista.

- *Rajanylityspaikalla* (2 artikla 8 kohta) toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa.

- *Rajavartijalla* (2 artikla 14 kohta) virkamiestä, jonka toimipaikka kansallisen lainsäädännön mukaan sijaitsee joko rajanylityspaikalla tai rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä ja joka suorittaa rajavalvontatehtäviä tämän asetuksen ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

- *Sisäisellä lennolla* (2 artikla 3 kohta) yksinomaan jäsenvaltioiden alueelta lähtevää ja jäsenvaltioiden alueelle saapuvaa lentoa, johon ei sisälly välilaskua kolmannen maan alueella.

- *Sisärajoilla* (2 artikla 1 kohta) jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta ja jäsenvaltioiden meri-, joki ja järviliikenteen satamia säännöllisen lauttaliikenteen osalta.

- *Ulkorajoilla* (2 artikla 2 kohta) jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja.

- *Liikenteenharjoittajalla* (2 artikla 15 kohta) luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka ammattina on kuljettaa henkilöitä.

- *Jaetulla rajanylityspaikalla* (2 artikla 9 kohta) joko jäsenvaltion alueella tai kolmannen maan alueella sijaitsevaa rajanylityspaikkaa, jossa jäsenvaltion rajavartijat ja kolmannen maan rajavartijat suorittavat kukin vuorollaan maahantulo- ja maastalähtötarkastuksia kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ja kahdenvälisestä sopimusta noudattaen.

### 3.4.2 Valtioneuvoston asetus (3.11.2016/904) – rajatarkastusviranomaiset

- *Suomen rajatarkastusviranomaiset* (10 §) ovat Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Poliisi huolehtii lentoliikenteen rajatarkastuksista Hallin, Jyväskylän, Kuopion ja Tampere-Pirkkalan lentoasemilla.

## 4 Sovellettavat säännökset palautettaessa rajatarkastukset sisärajoille – päätöksentekoprosessista

### 4.1 Schengenin rajasäännöstö II osasto (Ulkorajat) ja III osasto (Sisärajat)

On syytä muistaa voimassa olevan Schengenin rajasäännöstön (9.3.2016/399) sisällön kaksijakoisuus. Kaksijakoisuus tarkoittaa säännöstön jakamista Schengen-alueen ulko- ja sisärajoja koskeviin säännöksiin. Jos jokin jäsenvaltio perusteiden täytyessä palauttaa väliaikaisesti rajavalvonnan sisärajoilleensa, siirtyy se samalla käyttämään ja soveltamaan ulkorajoja koskevia Schengenin rajasäännöstön säännöksiä tarvittavin muutoksin.

Tarkemmin säännösperustein tulkittuna edellä mainittu rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille tarkoittaa Schengenin rajasäännöstön III osaston (Sisärajat) II luvun (Rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille) 32 artiklan (9.3.2016/399) mukaan sitä, että palautettaessa rajavalvonta sisärajoille sovelletaan II osaston (Ulkorajat) ulkorajoja koskevia säännöksiä soveltuvien osin.

Seuraavassa luvussa käyn läpi voimassa olevan Schengenin rajasäännöstön III osaston II luvun 25-32 artiklat (9.3.2016/399) koskien rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille.

### 4.2 Rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille

#### 4.2.1 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 25 artikla

*Yleiset puitteet väliaikaisen rajavalvonnan palauttamiseksi sisärajoille:*

1. Jos alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa *vakava uhka*, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan *kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin* rajoitetuksi, enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen

*arvioidun keston ajaksi.* Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on uhan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

2. Rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille *ainoastaan viimeisenä keinona* ja 27, 28 ja 29 artiklan mukaisesti. Jäljempänä 26 ja 30 artiklassa tarkoitetut arviointiperusteet on otettava huomioon kussakin tapauksessa, jossa 27, 28 tai 29 artiklan nojalla harkitaan päätöstä rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille.

3. Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva *vakava uhka jatkuu* asianomaisessa jäsenvaltiossa pitempään kuin tämän artiklan 1 kohdassa säädetyn ajan, kyseinen jäsenvaltio *voi pidentää* rajavalvontaa sisärajoillaan 26 artiklassa tarkoitetut arviointiperusteet huomioon ottaen ja 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen enintään *30 vuorokautta kerrallaan* tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen syiden perusteella ja ottaen huomioon mahdolliset uudet tekijät.

4. *Kokonaisajanjakso*, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille, myös tämän artiklan 3 kohdan mukaisten jatkamisten perusteella, *ei saa ylittää kuutta kuukautta.* Kokonaisajanjaksoa voidaan jatkaa 29 artiklassa tarkoitetuissa *poikkeuksellisissa olosuhteissa kahden vuoden enimmäiskeston* saakka mainitun artiklan 1 kohdan mukaisesti.

#### **4.2.2 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 26 artikla**

*Perusteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille:*

Kun jäsenvaltio päättää *viimeisenä keinona palauttaa rajavalvonnan väliaikaisesti* sen yhdelle tai useammalle sisärajalle tai sisärajan osalle taikka *päättää jatkaa tällaista palauttamista* 25 artiklan tai 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti, *sen on arvioitava, missä määrin tällainen toimenpide todennäköisesti lieventää asianmukaisesti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa*, ja arvioitava toimenpiteen oikeasuhteisuutta suhteessa kyseiseen uhkaan. Tällaista arviointia suoritettaessa jäsenvaltion on otettava erityisesti huomioon seuraavat näkökohdat:

- a) mahdollisten uhkien todennäköinen vaikutus yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen, myös *terroritekojen tai -uhkien sekä järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamien uhkien seurauksena*
- b) tällaisen toimenpiteen todennäköinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa

#### **4.2.3 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 27 artikla**

*Menettely rajavalvonnan väliaikaiseksi palauttamiseksi sisärajoille 25 artiklan nojalla:*

1. Kun jäsenvaltio suunnittelee rajavalvonnan palauttamista sisärajoille 25 artiklan nojalla, *sen on ilmoitettava asiasta muille jäsenvaltioille ja komissiolle viimeistään neljä viikkoa ennen suunniteltua palauttamista tai tätä lyhyemmän ajan kuluessa, jos rajavalvonnan*

*sisärajoille palauttamisen tarpeen aiheuttavat olosuhteet ovat käyneet ilmi alle neljä viikkoa ennen suunniteltua palauttamista.* Jäsenvaltion on annettava tässä yhteydessä seuraavat tiedot:

- a) ehdotetun palauttamisen syyt, myös kaikki merkitykselliset yksityiskohtaiset tiedot tapahtumista, jotka muodostavat vakavan uhkan sen yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle
- b) ehdotetun palauttamisen laajuus ja tiedot siitä, mihin osaan tai osiin sisärajoja rajavalvonta on tarkoitus palauttaa
- c) vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet
- d) suunnitellun palauttamisen päivämäärä ja kesto
- e) tarvittaessa toimenpiteet, jotka muiden jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa

Ensimmäisen alakohdan mukaisen ilmoituksen voivat tehdä myös kaksi jäsenvaltiota tai useampi jäsenvaltio yhdessä. Komissio voi tarvittaessa pyytää asianomaiselta jäsenvaltiolta tai asianomaisilta jäsenvaltioilta lisätietoja.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut *tiedot on toimitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle samanaikaisesti kuin ne toimitetaan muille jäsenvaltioille ja komissiolle* mainitun kohdan nojalla.

3. Jäsenvaltio, joka tekee 1 kohdan mukaisen ilmoituksen, voi kansallista lainsäädäntöä noudattaen tarvittaessa päättää turvallisuus luokitella osia tiedoista.

Tällainen turvallisuusluokittelu ei estä komissiota antamasta tietoja Euroopan parlamentin saataville. Tämän artiklan mukaisesti Euroopan parlamentille toimitettujen tietojen ja asiakirjojen lähettämisessä ja käsittelyssä on noudatettava Euroopan parlamentin ja komission välillä sovellettavia sääntöjä luottamuksellisten tietojen toimittamisesta ja käsittelystä.

4. Asianomaisen jäsenvaltion tehtyä tämän artiklan 1 kohdan mukaisen ilmoituksen komissio tai jokin muu jäsenvaltio voi antaa asiasta lausunnon tämän artiklan 5 kohdan mukaisia neuvotteluja varten, tämän kuitenkaan rajoittamatta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 72 artiklan soveltamista.

Jos komissio ilmoitukseen sisältyvien tai saamiensa muiden lisätietojen perusteella on epävarma siitä, onko sisärajavälön suunniteltu palauttaminen tarpeellista tai oikeasuhteista tai jos se katsoo, että kuuleminen ilmoituksen jostakin näkökohdasta olisi asianmukaista, se antaa asiasta lausunnon.

5. Tiedoista, joita 1 kohdassa tarkoitetaan, ja komission tai jonkin muun jäsenvaltion 4 kohdan nojalla antamasta lausunnosta, *on neuvoteltava*, muun muassa tarvittaessa yhteisissä kokouksissa, rajavalvonnan palauttamista sisärajoille suunnittelevan jäsenvaltion, muiden jäsenvaltioiden, erityisesti niiden, joihin tällaiset toimenpiteet vaikuttavat suoraan, ja komission kesken, jotta tarvittaessa voidaan järjestää jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä ja arvioida toimenpiteiden oikeasuhteisuutta niihin tapahtumiin ja yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuviin uhkiin nähden, jotka antavat aiheutta rajavalvonnan palauttamiseen.

6. Edellä 5 kohdassa tarkoitetut *neuvottelut on käytävä vähintään kymmenen vuorokautta ennen kuin rajavalvonta on tarkoitus palauttaa.*

#### 4.2.4 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 28 artikla

*Erityismenettely välittömiä toimia edellyttävissä tapauksissa:*

1. Jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva *vakava uhka edellyttää välittömien toimien toteuttamista, asianomainen jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille välittömästi enintään kymmenen vuorokauden rajoitetuksi ajaksi.*

2. Jos jäsenvaltio palauttaa rajavalvonnan sisärajoille, sen on ilmoitettava asiasta samanaikaisesti muille jäsenvaltioille ja komissiolle ja esitettävä 27 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot, myös perustelut tässä artiklassa säädetyn menettelyn soveltamiselle. Komissio voi kuulla muita jäsenvaltioita välittömästi saatuaan ilmoituksen.

3. Jos yleiseen järjestykseen tai jäsenvaltion sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva *vakava uhka jatkuu pitempään kuin tämän artiklan 1 kohdassa säädetyn ajan, jäsenvaltio voi päättää jatkaa rajavalvontaa sisärajoilla enintään 20 vuorokautta kerrallaan.* Asianomaisen jäsenvaltion on tällöin otettava huomioon 26 artiklassa tarkoitetut perusteet, mukaan lukien päivitetty arvio toimenpiteen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta, ja mahdolliset uudet tekijät.

Jos tällainen jatkamista koskeva päätös tehdään, sovelletaan 27 artiklan 4 ja 5 kohdan säännöksiä soveltuvin osin ja *neuvottelut käydään viipymättä* sen jälkeen, kun komissiolle ja jäsenvaltioille on ilmoitettu jatkamista koskevasta päätöksestä.

4. Kokonaisajanjakso, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille tämän artiklan 1 kohdan mukaisen alkuperäisen ajanjakson ja tämän artiklan 3 kohdan mukaisten jatkamisten perusteella, *ei saa ylittää kahta kuukautta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 25 artiklan 4 kohdan soveltamista.*

5. Komissio ilmoittaa Euroopan parlamentille viipymättä tämän artiklan mukaisesti tehdyistä ilmoituksista.

#### 4.2.5 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 29 artikla

*Erityismenettely alueen, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleistä toimivuutta uhkaavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa:*

1. *Poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa alueen, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleinen toimivuus on vaarantunut 21 artiklassa tarkoitettujen, ulkorajojen valvontaan liittyvien jatkuvien vakavien puutteiden johdosta, ja siinä määrin kuin nämä olosuhteet muodostavat vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, tai sen osissa, jäsenvaltiot voivat tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti*

*palauttaa rajavalvonnan sisärajoille enintään kuuden kuukauden ajaksi. Tätä ajanjaksoa voidaan jatkaa enintään kolme kertaa uudella enintään kuuden kuukauden jaksolla, jos kyseiset poikkeukselliset olosuhteet jatkuvat edelleen.*

2. Jos kaikki muut toimenpiteet, erityisesti 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut toimenpiteet, ovat riittämättömät lievittämään tehokkaasti havaittua vakavaa uhkaa, neuvosto voi suosittaa viimeisenä keinona ja toimenpiteenä yhteisten etujen turvaamiseksi -alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yhdelle tai useammalle tietyille jäsenvaltiolle, että se päättäisi tai nämä päättäisivät palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin. Neuvoston suositus perustuu komission ehdotukseen. Jäsenvaltiot voivat pyytää komissiota esittämään neuvostolle tällaisen ehdotuksen suositukseksi.

Neuvosto ilmoittaa suosituksessaan ainakin 27 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa tarkoitettut tiedot.

Neuvosto voi suosittaa rajavalvonnan jatkamista tämän kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädettyjen ehtojen ja menettelyn mukaisesti.

*Ennen kuin jäsenvaltio palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin tämän kohdan nojalla, sen on ilmoitettava tästä muille jäsenvaltioille, Euroopan parlamentille ja komissiolle.*

3. Jos jokin jäsenvaltio ei pane täytäntöön 2 kohdassa tarkoitettua suositusta, kyseisen jäsenvaltion on viipymättä ilmoitettava kirjallisesti perustelunsa komissiolle.

Komissio esittää tällöin Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa se arvioi kyseisen jäsenvaltion esittämiä perusteluja sekä seurauksia yhteisten etujen turvaamiselle alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa.

4. *Asianmukaisesti perustelluissa kiireellisissä tapauksissa*, jotka liittyvät tilanteisiin, joissa sisärajoilla suoritettavan rajavalvonnan jatkamista 2 kohdan mukaisesti edellyttävät olosuhteet käyvät ilmi vasta alle 10 vuorokautta ennen edeltävän rajavalvonnan palauttamista koskevan ajanjakson päättymistä, komissio voi antaa mahdollisesti tarvittavia suosituksia välittömästi sovellettavilla täytäntöönpanosäädöksillä 33 a artiklan 3 kohdassa tarkoitettun menettelyn mukaisesti. Komissio toimittaa neuvostolle 2 kohdan mukaisen ehdotuksen suositukseksi 14 päivän kuluessa sellaisten suositusten hyväksymisestä

5. *Tämä artikla ei rajoita niitä toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa 25, 27 ja 28 artiklan nojalla, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka.*

#### **4.2.6 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 30 artikla**

*Rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevat perusteet alueen, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleistä toimivuutta uhkaavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa:*

1. *Neuvoston suosittaessa 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti viimeisenä keinona rajavalvonnan väliaikaista palauttamista yhdelle tai useammalle sisärajalle tai sisärajan osalle se arvioi, missä määrin tällainen toimenpide todennäköisesti lieventää*

*asianmukaisesti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa alueella, jolla ei suoriteta sisärajalvontaa, ja arvioi toimenpiteen oikeasuhteisuuden suhteessa kyseiseen uhkaan. Arviointi perustuu asianomaisen jäsenvaltion tai asianomaisten jäsenvaltioiden ja komission toimittamiin yksityiskohtaisiin tietoihin ja mahdollisiin muihin merkityksellisiin tietoihin, kuten mahdollisiin tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti saatuihin tietoihin. Arviointia suoritettaessa on otettava huomioon erityisesti seuraavaa:*

a) sellaisten teknisten tai taloudellisten tukitoimenpiteiden saatavuus, joihin voitaisiin turvautua tai on turvaututtu kansallisella tai unionin tasolla taikka niillä molemmilla, mukaan lukien apu unionin toimielimiltä, elimiltä ja laitoksilta kuten virastolta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 439/2010 perustetulta Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta, tai neuvoston päätöksellä 2009/371/YOS perustetulta Euroopan poliisivirastolta (Europol), sekä se, missä määrin tällaiset toimenpiteet todennäköisesti asianmukaisesti lieventävät yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia alueella, jolla ei suoriteta sisärajalvontaa

b) arviointi- ja valvontamekanismin asetuksen (EU) N:o 1053/2013 nojalla hyväksytyissä arvioinneissa todettujen ulkorajavalvontaan liittyvien vakavien puutteiden nykyinen ja todennäköinen tuleva vaikutus; missä määrin tällaiset vakavat puutteet muodostavat vakavia uhkia yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle alueella, jolla ei suoriteta sisärajalvontaa

c) *rajavalvonnan palauttamisen sisärajoille todennäköinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisärajalvontaa*

2. Komissio voi ennen kuin se antaa 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti ehdotuksen neuvoston suositukseksi:

a) pyytää jäsenvaltioilta, virastolta, Europolilta tai muilta Unionin toimielimiltä, elimiltä tai laitoksilta lisätietoja

b) *tehdä tarkastuskäyntejä jäsenvaltioiden ja viraston, Europolin tai minkä tahansa muun asian kannalta merkityksellisen unionin toimielimen, elimen tai laitoksen asiantuntijoiden tuella saadakseen tai tarkistaakseen tietoja, jotka ovat olennaisia mainitun suosituksen kannalta*

#### **4.2.7 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 31 artikla**

*Tiedottaminen Euroopan parlamentille ja neuvostolle:*

*Komissio ja asianomainen jäsenvaltio tai asianomaiset jäsenvaltiot ilmoittavat Euroopan parlamentille ja neuvostolle mahdollisimman pian syistä, jotka saattavat johtaa 21 artiklan ja 25-30 artiklan soveltamiseen.*



#### 4.2.8 Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku 32 artikla

*Sovellettavat säännökset palautettaessa rajavalvonta sisärajoille:*

Kun rajavalvonta palautetaan sisärajoille, sovelletaan II osaston (Ulkorajat) asiaankuuluvia säännöksiä soveltuvin osin.

### 4.3 Yhteenvetoa ja pohdintaa Schengenin rajasäännöstöstä sisärajatarkastuksien palauttamistilanteessa

#### 4.3.1 Yhteenvetoa artiklojen merkityksestä

Schengenin rajasäännöstön III osaston II luvun 25 artikla (9.3.2016/399), joka määrittelee yleiset puitteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille, voidaan pitää avainartiklana. Kyseisen artiklan kautta viitataan palautustilanteessa tehtävien toimenpiteiden, määrätyn ilmoitusmenettelyn ja jatkuvan tilanteen arvioinnin kautta tarkentaviin 26-32 artikloihin. 25 artikla siis ohjaa jäsenvaltiota ensitoimien suhteen toimimaan säännöksen ja sen määrittelemien ehtojen mukaisesti sisärajatarkastuksien palautustilanteessa. Kyseisessä artiklassa mainitaan yleiseksi perusteeksi sisärajatarkastusten palauttamiseksi jäsenmaan yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka. Tämä määritelmä antaa mielestäni jäsenvaltiolle liikkumatilaa päätöksiä tehdessään ja harkinnassaan palauttaa sisärajatarkastukset väliaikaisesti voimaan

26 artikla puolestaan velvoittaa jäsenvaltiota arvioimaan kohtaamansa uhan vakavuutta ja muotoa sekä sitä, minkälainen lieventävä vaikutus sisärajatarkastusten palauttamisilla olisi todettuun uhkaan nähden. Uhiksi on määritelty kyseisen Schengenin rajasäännöstön III osaston II luvun 26 artiklan 1 kohdan a) alakohdan (9.3.2016/399) mukaan myös yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvien terroritekojen tai -uhkien sekä järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamat uhat.

27 artikla velvoittaa jäsenvaltiota suunnitellessaan sisärajatarkastusten käyttöönottamista, antamaan Euroopan komissiolle ja muille jäsenvaltiolle artiklan määrittelemät tiedot. Näihin tietoihin liittyvät oleellisesti palauttamisen syyt, laajuus, päivämäärä ja kesto. Tähän ilmoitusketjuun liittyvät komission kautta myös Euroopan parlamentti ja neuvosto.

28 artikla antaa jäsenvaltiolle oikeuden asettaa väliaikaiset rajatarkastuksena voimaan itsenäisesti ja välittömästi enintään kymmenen päivän ajaksi, ilman määrättyyn ilmoitusmenettelyyn liittyviä määräaikoja. Jäsenmaa on kuitenkin velvollinen ilmoittamaan toimenpiteestä muille jäsenvaltioille ja komissiolle välittömästi.

29 artiklan yksi keskeinen asia on komission ehdotuksesta Euroopan neuvoston toimesta annettava sisäraajatarkastuksien palauttamissuositus koskien jäsenmaata, joka ei itse ole ollut aloitteellinen asiassa, jossa sen yhdelle tai kaikille sisärajoille olisi vakavan uhan vuoksi ollut syytä asettaa voimaan väliaikaiset sisäraajatarkastukset. Edellä mainittu Euroopan neuvoston antama suositus kuitenkin edellyttää, että 21 artiklan mukaiset aiemmat toimenpiteet jäsenvaltioiden ulkorajavalvonnan vakavien puutteiden korjaamiseksi eivät ole toimineet. Samainen artikla määrittelee myös väliaikaisten sisäraajatarkastusten pisimmäksi voimassaolon olevan pituudeltaan yhteensä jopa 24 kuukautta edellyttäen, että jokaisen erillisen kuuden kuukauden jakson jälkeen perusteet ovat edelleen voimassa.

30 artiklassa käsitellään tilannetta, jossa Euroopan neuvosto on komission ehdotuksesta suosittanut sisäraajatarkastusten palauttamista yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle. Artikla määrää neuvoston suorittamaan arviointia kyseessä olevien jäsenmaiden sisäraajatarkastuksien palauttamisen vaikutuksista ja niiden oikeasuhteellisuudesta kyseessä olevaan uhkaan. Neuvoston suorittama arviointi perustuu jäsenvaltioiden ja komission toimittamiin yksityiskohtaisiin tietoihin sekä esimerkiksi Europolilta tai muilta Euroopan toimielimiltä saamiinsa tietoihin.

31 artikla määrittelee komission ja asianomaisen jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden ilmoittaa mahdollisimman pian syistä, jotka saattavat johtaa sisäraajatarkastuksien palauttamiseen. Artiklassa on mainittu myös ilmoitusvelvollisuus syistä, jotka voivat johtaa 21 artiklan määrittelemään viraston antamaan tukeen jäsenvaltion ulkorajavalvonnan vahvistamiseksi. Tällaista tukea on esimerkiksi Euroopan rajavartioryhmän käyttöön ottaminen. Vuonna 2016 Euroopan rajavartioryhmä tuki mm. Kreikkaa, koska Kreikan kansalliset rajatarkastusviranomaiset eivät kyenneet hallitsemaan idästä päin maahan kohdistunutta muuttoliikettä.

32 artikla ohjeistaa jäsenvaltion noudattamaan sisäraajavalvonnan palauttamisen jälkeen Schengenin rajasäännöstön (II osaston) ulkorajojen valvontaan sisältyviä säännöksiä soveltuvien osin.

### 4.3.2 Pohdintaa

Perehdyin tämän opinnäytetyöprojektin aikana syvemmin johdosta Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 ja 32 artikloihin (9.3.2016/399), jotka käsittelevät, ohjaavat ja velvoittavat sisärajatarkastukset väliaikaisesti palauttavaa jäsenvaltiota. Artiklat sisältävät valtavasti ehtoja, toimenpideohjeistuksia ja velvoitteita, jotka kohdistuvat jäsenvaltioon, sen päättäviin toimielimiin ja rajatarkastusviranomaisiin väliaikaisten sisärajatarkastuksien palauttamistilanteessa.

Artiklojen tarkka läpikäyminen oli olennaista myös toiminnallisen opinnäytetyöni produktina syntyvän suunnitelman laatimiseksi ja suunnitelmalle asettamieni laatuvaatimusten täyttymiseksi. Artiklat ovat jäsenmaata velvoittavia sisärajatarkastusten palauttamistilanteessa jo valmisteluvaiheessa. Artiklojen sisältö on hyvin tiivis ja ytimekäs. Näin ollen käytin suoraa lainaustekniikka. Olen kuitenkin kursivoinut jokaista artiklaa koskien ne avainsanat ja tekstinosat, joiden katsoin olevan merkittäviä artiklan sisällön suhteen, sekä selkeyttäviä artiklan sisältöön paneuduttaessa.

Vuoden 2016 kodifioinnin jälkeen Schengenin rajasäännöstö on siis koottu yhteen säännökseen ja tämä helpotti omaa työskentelyä käydessäni läpi kehittämistyöni aiheeseen oleellisesti liittyviä säännösten artikloja. Arvelisin tämän edellä mainitun koonnin ja sen myötä syntyneen voimassa olevan Schengenin rajasäännösten (9.3.2016/399) selkeyttävän myös jäsenvaltioiden päättäviä elimiä sisärajatarkastusten palauttamistilanteessa määriteltyjen ehtojen, perusteiden ja toimintaohjeiden noudattamisessa.

## 4.4 Kansallinen lainsäädäntö ja kansalliset toimielimet

### 4.4.1 Rajatarkastustoiminta

Suomen kansallisesta lainsäädännöstä löytyy useita rajavalvontaan ja rajatarkastusviranomaisten toimivaltuuksiin liittyviä säännöksiä ja asetuksia. Näistä keskeisimpiä ovat Rajavartiolaki (15.7.2005/578), Poliisilaki (22.7.2011/872), Ulkomaalaislaki (30.4.2004/30), Tullilaki (29.4.2016/304) sekä tässä opinnäytetyössä aiemmin mainittu Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun asetuksen muuttamisesta (3.11.2016/904).

Edellä mainitut lait määrittelevät eri viranomaisten rajavalvontaan ja siihen sisältyvien rajatarkastustoimenpiteiden tehtävämääritykset ja toimivat myös samalla erinäisten rajatarkastustoimenpiteiden oikeudellisina perusteina. Valtioneuvoston asetus (3.11.2016/904) on mainittu kehittämistyön luvussa 1.1 olevan määräävä säännös poliisin rajatarkastusvastuiden ja poliisille kuuluvien rajanylityspaikkojen suhteen.

Tämän kehittämistyön yhteydessä en ole katsonut tarpeelliseksi käydä läpi tarkemmin voimassa olevia Rajavartiolain, Poliisilain, Ulkomaalaislain tai Tullilain pykäläiä, jotka liittyvät vahvimmin poliisin toimivaltuuksiin sen toimiessa *päivittäisissä käytännön rajatarkastustehtävissä* esimerkiksi Tampere-Pirkkalan, Jyväskylän, Hallin ja Kuopion lentokentillä. Aineiston rajaamista perusteluineen käsittelen tarkemmin tämän opinnäytetyön luvussa 5.3.

#### **4.4.2 Sisäraajatarkastusten väliaikainen palauttaminen ja kansalliset toimielimet**

Lain rajavartiolain muuttamisesta 15 § (19.9.2014/749) määrittelee sisäraajatarkastusten käyttöönottamisesta päättävät toimielimet, joita ovat Sisäministeriö ja Valtioneuvosto. Valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 9 § (17.12.2009/1126) puolestaan määrittelee sisäraajatarkastustilanteeseen liittyvän aloitteen käsittelemisen, josta vastaa valtakunnallinen PTR-johtoryhmä. Lisäksi siinä määrätään palauttamistilanteen toimeenpanomääräysprosessin kulku, jossa vastuullisia toimielimiä ovat Sisäministeriö ja Valtioneuvosto. Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain 8 §:n (11.9.2009/687) mukaan eri PTR –viranomaisten on edistettävä tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa toistensa tehtäviin kuuluvia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, tavaroiden maahantuonnin ja maastaviennin, henkilöiden maahantulon ja maastalähdön sekä ulkomaalaisten maassaolon laillisuuden valvontaa.

Kuten aiemmin on todettu, Schengenin rajasäännösten tultua voimaan 15.3.2006, muuttui jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö toissijaiseksi lainsäädännöksi rajavalvontaan liittyvissä asioissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita näiden säännösten välillä olisi ristiriitaisuuksia. Kansallisen lainsäädännön kautta tarkennetaan rajavalvontaan liittyvien tehtävien jakoa eri viranomaisten kesken sekä määritellään tarkemmin toimivaltuuksia Schengenin rajasäännösten mukaisesti.

#### **4.4.3 Päätöksenteko ja kansalliset toimijat liittyen rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille**

Schengenin rajasäännösten III osaston II luvussa (9.3.2016/399) tarkoitetusta sisärajatarkastusten väliaikaisesta palauttamisesta Suomen sisärajoille päättää Lain rajavartiolain muuttamisesta 15 §:n (19.9.2014/749) mukaan valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

#### **4.4.4 Rajatarkastuksien väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevan aloitteen käsitteleminen ja toimeenpanomääräys Suomessa**

Valtioneuvoston asetuksen poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 9 §:n (17.12.2009/1126) mukaan Schengenin rajasäännösten III osaston II luvussa (9.3.2016/399) tarkoitettu sisärajojen valvonnan palauttamista koskeva aloite on käsiteltävä valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä ennen asian käsittelyä valtioneuvostossa tai sisäministeriössä. Kiireellisessä tapauksessa asia voidaan kuitenkin käsitellä valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä viipymättä sen jälkeen, kun asia on esitelty valtioneuvostossa tai sisäministeriössä.

**Toimeenpanomääräys luettavissa: Valmiussuunnitelma. Salassa pidettävä. Suojaustaso IV. Valmiussuunnitelman sivu 6, luku 3.3.2.**

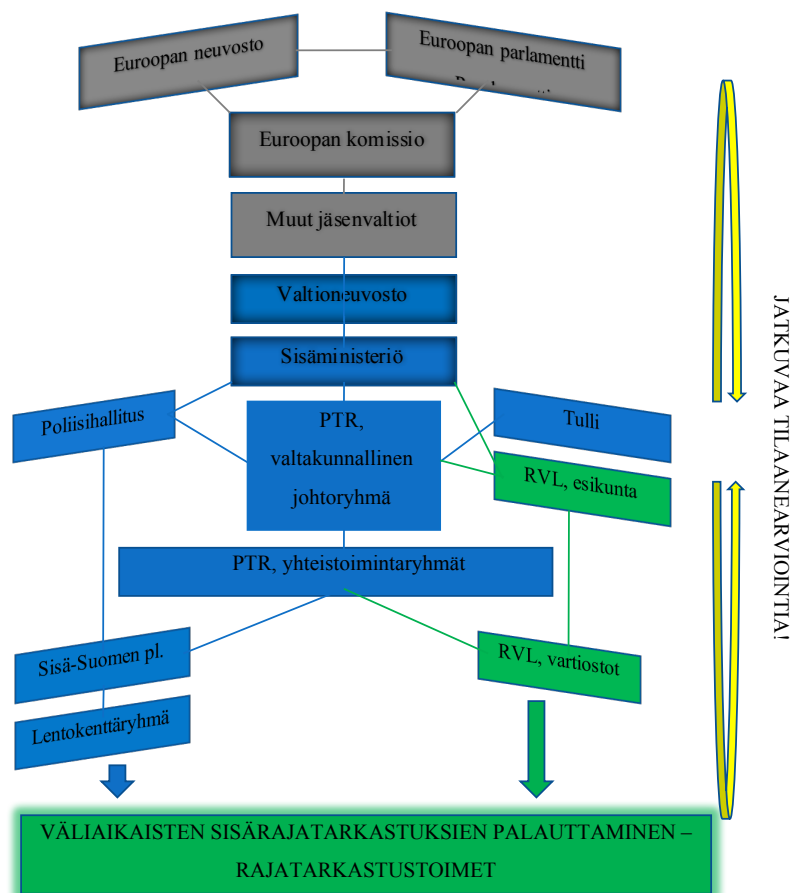
**Valmiussuunnitelma saatavilla viranomaiskäyttöön: Sisä-Suomen poliisilaitos. Tampereen pääpoliisiasema. Suunnitelmat. Vastuuhenkilö: ylikomisario Matti Vuorinen.**

#### 4.5 Euroopan tason toimielimet

Euroopan neuvosto, Euroopan parlamentti ja Euroopan komissio ovat aktiivisia toimielimiä jäsenmaita koskevissa sisärajatarkastusten väliaikaisissa palauttamistilanteissa. (Schengenin rajasäännöstö III osasto II luku (9.3.2016/399)). Toimielinten yleisiä tehtäviä ovat:

- *Euroopan neuvosto*: Perustehtävä on ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen sitovien normien ja niiden täytäntöönpanon valvonnalla. (Ulkoasiainministeriö 2017.)
- *Euroopan parlamentti*: Edustaa EU:n kansalaisia ja joka valitaan suorilla kansanvaaleilla. Lainsäädäntö-, valvonta- ja budjettivastuita. (Euroopan unioni 2017.)
- *Euroopan komissio*: Edustaa koko unionin etuja. Tekee lainsäädäntöesityksiä ja valvoo lainsäädännön soveltamista, sekä vastaa EU:n toimintapoliittikkojen ja talousarvion täytäntöönpanosta ja siten edistää EU:n yleistä etua. (Euroopan unioni 2017.)

#### 4.6 Sisärajatarkastusten palauttamiseen liittyvät toimielimet ja toimijat



Kaavio 1. Sisärajatarkastusten väliaikaiseen palauttamiseen liittyvän prosessin toimielimet ja toimijat.

#### **4.7 Yhteenveto- ja esimerkki toimintaprosessista**

Jos jollekin jäsenvaltiolle syntyy siis perusteltu tarve palauttaa rajavalvonnalliset toimet sisärajalensa, jäsenvaltiolla on siihen oikeus Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun 25-32 artiklojen (9.3.2016/399) määrittelemien ehdoin ja perustein, noudattamalla rajasäännöstyössä määrättyä menettelytapaa sekä ilmoittamalla sisärajatarkastuksien palauttamisesta mahdollisimman pian muille jäsenvaltioille, Euroopan komissiolle sekä Euroopan parlamentille ja neuvostolle Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun 31 artiklan (9.3.2016/399) mukaisesti.

Tällaiseksi voitaisiin esimerkiksi ajatella tilannetta, missä Suomi kokisi Ruotsista tulevan pakolaisvirran aiheuttavan tilannearvion mukaan liian suuren uhan yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle. Tällöin Schengenin rajasäännösten III osaston II luvussa (9.3.2016/399) tarkoitetusta rajatarkastusten väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttäisi asiassa välittömiä toimia, päättää sisäministeriö tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Tämän jälkeen valtioneuvosto ilmoittaa päätöksestään säännöksen määrittelemille edellä mainituille tahoille. Sisärajojen valvonnan palauttamista koskeva aloite on kuitenkin Valtioneuvoston asetuksen 9 §:n (11.9.2009/1126) mukaan käsiteltävä valtakunnallisessa PTR -johtoryhmässä ennen asian esittelyä valtioneuvostossa tai sisäministeriössä. Näiden toimenpiteiden jälkeen päätöksestä palauttaa rajavalvonta väliaikaisesti sisärajoille tiedotetaan valtakunnallisen PTR -johtoryhmän toimesta alueellisille PTR -yhteistyöryhmille. Yhteistyöryhmät käskevät puolestaan alueellisia rajatarkastusviranomaisia käynnistämään vaaditut rajatarkastustoimet.

#### **4.8 Tampere-Pirkkalan lentoasema – Rajatarkastustoiminta**

##### **4.8.1 Ulkorajalennot**

Tampere-Pirkkalan lentokenttä on kansainvälinen lentokenttä, jonne saapuu ja josta lähtee viikoittain ulkorajalentoja sekä päivittäin sisärajalentoja. Ulkorajalento tarkoittaa Schengen alueen ulkopuolelta saapuvaa lentoa tai Schengen alueen ulkopuolelle lähtevää lentoa. Tampere-Pirkkalan lentokenttää voisi näin ollen kutsua ulkorajaksi, joka sijaitsee sisämaassa. Saapuvan ulkorajalennon yhteydessä rajatarkastusviranomaiset poikkeuksetta

tekevät rajatarkastuksen, jonka yhteydessä tarkastetaan Lain ulkomaalaislain muuttamisesta 11§:n (30.12.2013/1214) mukaiset maahantuloedellytykset, alueella vietetyn ajanjakson pituus ja matkustusasiakirjojen aitoustekijöitä sekä selvitetään maahantulon tarkoitus. Myös Schengenin alueen ulkopuolelle lähtevän lennon matkustajille suoritetaan rajatarkastus.

#### **4.8.2 Sisärajalennot ja kuviteltu esimerkkitapaus laittomasta maahantulosta**

Jos puolestaan kyseessä on Schengen alueen sisäinen lento, ei saapuviin matkustajiin kohdisteta rajatarkastustoimia. Tämä tarkoittaa esimerkiksi laittomaan maahantuloon liittyvää tilannetta, jossa Irakista matkaan lähtenyt henkilö on päässyt salakuljettajien avustamana laittomasti Turkin kautta Kreikkaan eli Schengen-alueelle. Henkilö on saanut matkansa aikana hankittua väärennetyn matkustusasiakirjan viisumeineen tai oleskelulupineen. Kreikkaan päästyään henkilö varaa matkan ja lentää esimerkiksi Tukholman kautta Tampere-Pirkkalan lentoasemalle joutumatta matkan aikana rajatarkastustoimenpiteiden kohteeksi. Jos Suomi olisi puolestaan palauttanut sisärajatarkastukset väliaikaisesti voimaan kansainvälisille lentoasemilleen, esimerkissä kuvailulle henkilölle olisi suoritettu Suomeen saapuessaan rajatarkastus ja laittoman maahantulon yritys olisi havaittu.

#### **4.8.3 Sisäraja - Ulkoraja**

Suomen noudattaessa Schengenin alueen yhteistä lainsäädäntöä myös Schengenin rajasäännöstöön (9.3.2016/399) liittyen, on täälläkin jouduttu sisäistämään käsitteet sisäraja ja ulkoraja sekä ymmärtämään niiden välinen eroavaisuus Schengen alueen vapaan liikkuvuuden suhteen. Suomen sisärajoja ovat esimerkiksi maarajat Ruotsin ja Norjan kanssa tai vesiraja Viron ja Suomen välillä. Sisäraja voi olla siis mikä tahansa kahden Schengen jäsenvaltion välinen raja. Suomen ulkorajoja ovat esimerkiksi maarajat Venäjän, Ruotsin ja Norjan välillä. Sisä- ja ulkorajojen määritelmät on tarkasti kirjattu Schengenin rajasäännöston I osaston 2 artiklan kohdissa 1 ja 2 (9.3.2016/399) ja ne on mainittu opinnäytetyön luvussa 3.4.1.



## 5 Kehittämistyö projektina

### 5.1 Aiheen valinta

Kyseessä ei ollut varsinainen toimeksianto, vaan kahden eri rajatarkastusviranomaisen yhteistyöaiheisen keskustelun ja mietinnän tuloksena ilmi tullut tarpeellinen ja ajankohtainen aihe. Aiheen sisältö vastasi hyvin myös opinnäytteen laatijan vuosien saatossa työelämässä hankittua substanssiosaamista poliisin rajatarkastustehtävistä. Oman opinnäytteen aihevalinnassa oli ehdottomana kriteerinä työelämälähtöinen työnantajan todellinen tarve, oman olemassa olevan osaamisen hyödyntäminen sekä kyseisen kehitystehtävään perehtymisen kautta ammattiosaamisen syventäminen. Näiden edellä mainittujen tekijöiden kohdatessa, kyseessä olevaan opinnäytetyöprojektiin oli helppo motivoitua. Kuten Hakala (1998, 19) mainitseekin, on laadukas opinnäytetyö hyödyllinen sekä aiheeltaan ja taustaltaan riittävän perusteltu, ajankohtainen, asiantuntijuutta ja tekijänsä itsenäistä ajattelua osoittava.

### 5.2 Kehittämistyön vaiheet

Viestitin aihevalinnan jälkeen sähköpostitse Poliisihallituksen tarkastajana toimivalle Mia Poutaselle tulevasta opinnäytetyöideastani eli edellä mainitun valmiussuunnitelman laatimisesta. Tarkastaja Mia Poutanen vastasi viestiini ja piti aihetta ajankohtaisena.

Lähiesimieheni ylikonstaapeli Harri Moilanen työskentelee Poliisihallituksen nimittämänä Sisä-Suomen poliisilaitoksen rajatarkastusvastaavana. Hänen vastuualueellensa kuuluvat rajatarkastustehtävistä vastaaminen ja organisoiminen Tampere-Pirkkalan, Hallin ja Jyväskylän lentoasemilla. Tammikuun loppupuolella käytyjen keskusteluiden myötä sain vahvistuksen kyseisen valmiussuunnitelman tarpeellisuudesta ja ajankohtaisuudesta. Opinnäytetyöni eli työelämälähtöisen kehittämistyöni suuntaviivat alkoivat hahmottua jo ennen jatkokoulutukseni alkua.

Opinnäytetyön aiheen valintaan tulisi ensisijaisesti kiinnittää huomiota ja sen jälkeen miettiä esimerkiksi lähdemateriaalin saatavuutta, omaa osaamista, mielenkiintoa ja motivaatiota kyseeseen aiheeseen ja siitä mahdollisesti tehtävään tutkimukseen tai opinnäytteeseen. Sirkka Hirsjärvi, Pirkko Remes ja Paula Sajavaara ovat teoksessaan (2004, 74-75) maininneet Rothin (1989) ajatuksiin nojautuen ja niitä soveltaen viisi erilaista aihetta, joita on syytä välttää tutkimusaiheen valinnassa. Näitä aiheita ovat:

1. Älä valitse aihetta, joka on liian laaja tutkimusaiheeksi.
2. Älä valitse aihetta, josta ei löydy lähdekirjallisuutta.
3. Älä valitse aihetta, joka ei avaudu sinulle tai joka ei selkiydy alustavan tarkastelun aikana. Älä jatka aihetta, jos et pysty sitä jäsentämään tai rajaamaan.
4. Vältä liian emotionaalisia aihepiirejä.
5. Vältä aiheita, jotka edellyttävät sinulta aivan uusien, aikaa vievien taitojen hankkimista.

Edellä mainittu luettelo on oiva muistilista opinnäytteen, ammatillisen kehitystyön tai tutkimuksen aiheen valinnassa. Tämä muistilista toimi hyvänä muistisääntönä pohtiessani omaa kyvykkyyttäni laatia opinnäytetyö kyseessä olevasta aiheesta. Ammattikorkeakoulun opinnäytetyöskentelyn lähtökohdan tulisikin olla riittävän konkreettinen sekä tilaajan, että opinnäytetyön tekijän näkökulmasta tarkastellen (Hakala 1998, 18).

Keskustelin maaliskuussa opinnäytetyöstäni ja sen tuotoksena syntyvästä valmiussuunnitelmasta Sisä-Suomen poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö Osmo Ovaskan kanssa. Apulaispoliisipäällikkö Ovaska kertoi opinnäytteeni palvelevan hyvin myös työnantajan ajankohtaista tarvetta. Samaisena päivänä ilmoitin suunnitteluvaiheessa olevasta toiminnallisesta opinnäytteestäni myös päällystoesimiehelleni ylikomisario Jari Näkille, joka kertoi aiheen olevan ajankohtainen ja tarpeellinen.

Opinnäytesuunnitelmani valmistui huhtikuun alkupäivinä. Käytin opinnäytetyösuunnitelman huolelliseen valmisteluun ja toteuttamiseen paljon aikaa keräämällä aineistoa, perehtymällä voimassa oleviin säännöksiin, määrittelemällä teoreettista viitekehystä, suunnittelemalla ytimekästä suunnitelmarunkoa ja rajaamalla työni sisältöä rankallakin kädellä sen hallittavuuden vuoksi. Pidin mielessä koko projektin ydintavoitetta eli valmiussuunnitelman laatimista. Edellä mainittu suunnittelutyö palkittiin ja olenkin pitänyt suunnitelmaa eräänlaisena runkona varsinaisen opinnäytetyöni kirjaamisessa ja kokoamistyössä.

Esittelin opinnäytesuunnitelmani huhtikuussa kapteeni Timo Anttonen ja ylikonstaapeli Harri Moilasen kanssa käydyssä yhteisessä palaverissa. Tulimme siihen johtopäätökseen, että konkreettiseen valmiussuunnitelman laatimiseen liittyvä aineisto on koossa. Palaveri osoittautui kuitenkin erittäin tärkeäksi toiminnallisen opinnäytteen produktina syntyvän valmiussuunnitelman suhteen, koska kapteeni Timo Anttonen kertoi poliisin voivan käyttää

Länsi-Suomen merivartioston suunnitelmarunkoa mallina oman valmiussuunnitelman laadinnassa.

Työskentelin kuluneen kesän omissa työtehtävissäni Sisä-Suomen poliisilaitoksen lentokenttäryhmässä. Heinäkuun ajan toimin ryhmänjohtajani ja rajatarkastusvastaavan ylikonstaapeli Harri Moilasen sijaisena. Vaikkakin opinnäytetyöhöni liittyvän aineiston kerääminen ja aineiston rajaaminen produktiosan suhteen käynnistyi jo kuluvan vuoden tammikuussa, se jatkui koko kesän opinnäytetyön raporttiosan lähdemateriaalin ja aineiston keräämisenä, analysointityönä sekä teoreettisen viitekehyksen määrittelyssä.

Valitsin jo opinnäytetyön suunnitteluvaiheessa toiminnallisen opinnäytetyötä koskevan Hanna Vilkan ja Tiina Airaksisen vuonna 2004 kirjoittaman teoksen: ”Toiminnallinen opinnäytetyö”. Tämän teoksen sisältöä ja lähdeluetteloa hyödyntäen sain koottua opinnäytetyöni raporttiosaan riittävän määrän hyödyllistä aineistoa opinnäytetyöprojektin viemiseksi läpi. Hakala (2004, 91) kehottaakin löytämään aluksi ainakin yhden hyvän perusteoksen, jonka avulla voi kerätä lisää uusia ja hyviä lähteitä opinnäytetyön lähteiksi. Aineistoa kerätessäni havaitsin, että puhtaasti toiminnalliseen opinnäytetyöhön liittyvää lähdemateriaalia oli niukasti saatavilla. Laadullisiin ja määrällisiin tutkimusmenetelmiin liittyvää materiaalia olisi puolestaan ollut tarjolla runsaasti.

Varsinaisen opinnäytteeni raporttiosan kirjoitustyön aloitin elokuun alussa kokonaisvaltaisen aineiston analyysin ja teoreettisen viitekehyksen määrittämisen jälkeen. Samaan aikaan produkti alkoi saada muotonsa. Toiminnallisissa opinnäytteissä raportointi ja siitä ilmenevä tutkimuksellisuus on vain osa dokumentointia – olennainen osa toiminnallista työtä on nimenomaan produkti eli tuotos. Tällaisissa töissä olennaista on kokonaisuus ja osien keskinäinen yhteensopivuus (1) raportti ja (2) tuote. (Vilka & Airaksinen 2004, 83.) Yhtäaikainen kirjaaminen oli perusteltua, koska näin molempien osien työvaiheet ja sisällöt tukivat toisiaan koko kirjoitusprosessin ajan. Opinnäytetyöni raporttiosassa olen selvittänyt prosessiani ja omaa oppimistani, mutta produkti-osa valmiussuunnitelmiseen on kohdennettu puhtaasti suunnitelman kohderyhmille ja produktin teksti on näin ollen tyyliltään erilaista. Tällainen kaksijakoisuus on Vilkan ja Airaksisenkin (2004, 65) mukaan syytä pitää mielessä koko toiminnallisen opinnäytetyöprosessin ajan.

### 5.2.1 Lineaarinen malli kehittämistyön vaiheista



Kaavio 2. Opinnäytetyön eteneminen lineaarisen mallin mukaisesti (mukaiillen Toikko & Rantanen 2009, 64).

Oman kehittämistyöni päävaiheet olivat Toikon ja Rantasen (2009, 64) esittämän lineaarisen mallin mukaisia. Suoraviivaisesti esitetyt vaiheet eli tavoitteiden määrittely, suunnittelu, toteutus sekä viimeisenä päättäminen ja arviointi, antavat kyllä mielestäni toisaalta liian yksinkertaisen kuvan kehittämistyöprosessistani. Jokaiseen päävaiheeseen kuului eri työvaiheita opinnäytesuunnitelmasta aina valmiin työn luovuttamiseen saakka. Opinnäyteprosessini lineaarisuus on havaittavissa seuraavan luvun kaaviosta 3.

### 5.2.2 Virstanpylväitä ja aikataulutusta

Virstanpylväitä ja opinnäyteprosessin kulkua												
	Tammi	Helmi	Maalis	Huhti	Touko	Kesä	Heinä	Elo	Syys	Loka	Marras	
Aihevalinta												
Suunnitelma												
Aineiston keruu												
Aineiston analysointi												
Aineiston rajaus												
Merkittäviä päivämääriä	26.1'		9.3'	4.4 ja 18.4	20.5'					12.9'		
Produktin laatiminen												
Raporttiosan laatiminen												
Seminaarit												
Opponointi												
Kypsyyssnäyte												
VALMISTA!												
OPINNÄYTETYÖPROSESSI-KEHITTÄMISTEHTÄVÄ-VALMIUSSUUNNITELMA-SISÄRAJATARKASTUS 26.1.2007-->												VALMIS

Kaavio 3. Kehittämistehtävän aikataulutus työvaiheittain.

### 5.3 Aineiston kerääminen, analysointi ja rajaaminen

Opinnäytetyöni on toiminnallinen opinnäytetyö, jonka tuotoksena eli produktina syntyi tämän työn liitteenä oleva valmiussuunnitelma väliaikaisten sisärajaratkaisujen palauttamiseksi Tampere-Pirkkalan lentoasemalla. Kehittämistehtävä sisältää sekä suunnitelmaosan että raporttiosan. Salonen (2013, 25) määrittelee raporttiosan kokonaiskuvauksena kehittämistoiminnan ymmärtämisestä ja tekijän omasta oppineisuudesta, ei pelkkänä tuotoksena. Opinnäytetyöni tuotoksena syntyneen valmiussuunnitelman puolestaan tuli olla selkeä, helposti ymmärrettävissä ja toimiva sekä

käytäntöön helposti sovellettavissa. Vilkan ja Airaksisen (2004, 51) mukaan onkin tärkeää pyrkiä viestinnällisin ja visuaalisin keinoin luomaan kokonaisilme, josta voi tunnistaa tavoitellut päämäärät. Opinnäytetyön liittyvä aineisto on rajattu pitäen silmällä produktina syntynyttä suunnitelmaa ja tavoiteltua kohderyhmää. Hakala (1998, 19) mainitseekin laadukkaan opinnäytetyön olevan rajaukseltaan mieluummin suppea ja syvälinen kuin laaja ja pinnallinen.

Opinnäytetyöni produktiosan aineiston olen rajannut tarkasti säännöksiin, lakeihin ja asetuksiin, jotka määrittelevät jäsenvaltion oikeuden asettaa sisärajatarkastukset väliaikaisesti voimaan ja toisaalta säännöksiin, jotka puolestaan antavat poliisille kiistattoman toimivallan suorittaa rajatarkastustoimenpiteitä sisärajatarkastuksien palautustilanteessa. Rajaamisella kykenin pitämään työni laajuuden hallinnassa.

Produktiosan aineistona opinnäytetyössäni olen käyttänyt Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun artikloita 25-32 (9.3.2016/399). Lisäksi lähdemateriaaliin ja kerättyyn aineistoon sisältyy aiheeseen luonnollisesti liittyen kansalliset poliisin toimivaltaa rajatarkastustehtävissä määrittelevät lait ja asetukset. Niitä ovat Poliisilaki (22.7.2011/872), Rajavartiolaki 15.7.2005/578, Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301), Tullilaki (29.4.2016/304), Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun asetuksen muuttamisesta (3.11.2016/904), Sisärajatarkastuksien väliaikaista palauttamista käsittelevät puolestaan Valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (17.12.2009/1126), Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (11.9.2009/687) sekä Laki rajavartiolain muuttamisesta (19.9.2014/749).

Suomen kansallisen lainsäädännön sisällön tarkemman analysoinnin osittainen rajaaminen pois tämän työn raporttiosasta, liittyy kehittämistyöni päämäärään ja tavoitteeseen eli valmiussuunnitelmaluonnoksen laatimiseen Tampere-Pirkkalan lentoasemalle tilanteeseen, jossa Suomi päättää ottaa Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun (9.3.2016/399) määrittelemien perusteiden sisärajatarkastukset väliaikaisesti käyttöön.

Poliisin toimivaltaan rajatarkastusviranomaisena liittyvät kansalliset lait ja asetukset käsitellään yleisluontoisesti ja tarvittavilta osin valmiussuunnitelmassa sekä lyhyesti opinnäytetyöni raportointiosassa. Raportointiosassa sisältää kuitenkin kansallisten sisärajavaltuutuksiin liittyvien säännösten selvitykset. Valmiussuunnitelma ei ole

toimenpideopas rajatarkastustyöhön, vaan suunnitelma poikkeustilanteeseen, jossa määritellään tarvittavat resurssit, kalusto, lentoaseman infrastruktuuri tarkastuspisteineen sekä itse sisärajatarkastuksien väliaikaiseen käyttöönottoon liittyvät oleelliset perusteet Schengenin rajasäännöstä (9.3.2016/399).

Yhtenä perusteena aineiston rajaamiselle on kohderyhmä, jolle kehitystyöni tuotoksena syntynyt valmiussuunnitelma on tarkoitettu ja kohdennettu. Kohderyhmäksi voidaan määritellä poliisin organisaatio kokonaisuudessaan, mutta käytännön tasolla se on tarkoitettu Sisä-Suomen poliisilaitoksen sekä Itä-Suomen poliisilaitoksen käyttöön, niiden alueilla sijaitsevien Valtioneuvoston asetuksen (3.11.2016/904) määrittelemien rajanylityspaikkojen johdosta. Kohderyhmä rajaakin mahdollisten valintojen joukon ja auttaa valitsemaan perustellusti tuosta joukosta sopivimman sisältövaihtoehdon. Kohderyhmän täsmällinen määrittäminen onkin tärkeää, koska esimerkiksi tuotteen, ohjeistuksen tai tapahtuman sisällön ratkaisee se, mille tuotos on ajateltu. (Vilka & Airaksinen 2004, 40).

Kyseisissä poliisilaitoksissa rajatarkastustehtävissä työskenteleviltä poliiseilta vaaditaan kansallisten rajatarkastustehtäviin liittyvien lakisäännösten tietämys, PTR – rajatarkastuskurssin hyväksytyt suorittaminen ja riittävä kokemus käytännön rajatarkastustehtävistä. Lisävaatimuksena heiltä edellytetään perehtymistä myös Schengenin rajasäännösten II osaston (Ulkorajat) ja III osaston (Sisärajat) (9.3.2016/399) sisältöihin. Laajemmin kohderyhmään voidaan lukea myös valtakunnallinen PTR-johtoryhmä, alueelliset PTR-yhteistyöryhmät, Poliisihallitus, Sisäministeriö ja Valtioneuvosto.

Lähdemateriaalina raportointiosaan liittyen olen perehtynyt toiminnallisesta opinnäytetyöstä ja oikeustieteellisestä tutkimuksesta kertovaan kirjallisuuteen sekä aikaisempiin aiheita sivuaviin tutkimuksiin ja opinnäytetöihin. Tämän aineiston kerääminen ja siitä tehdyn analyysin sisällyttäminen opinnäytetyöhöni oli välttämätöntä Poliisiammattikorkeakoulun opinnäytetyö -opintojakson hyväksyntäkriteerien johdosta. Toiminnallisena opinnäytetyönä toteutettu tapahtuma, tuote, opas tai ohjeistus ei täten vielä riitä ammattikorkeakoulun opinnäytetyöksi. Ammattikorkeakouluopintojen yhtenä tavoitteena on, että opiskelija osoittaa kykenevänsä yhdistämään ammatilliset teoreettiset tietonsa ammatilliseen käytäntöön, kykenee pohtimaan alan teorioiden ja niistä nousevien käsitteiden avulla kriittisesti käytännön ratkaisuja ja kehittämään niiden avulla oman alan ammattikulttuuria. (Vilka & Airaksinen 2004, 41-42.)

Havaitsin jo työni alkuvaiheessa aineiston rajaamisen hyvin tärkeäksi osaksi koko opinnäytetyöprojektia ja puolestaan aiheen sekä siihen liittyvän aineiston rajaamiseen liittyvien perusteluiden pohtimisen olevan erittäin haastavaa. Rajauksia täytyi tehdä rankallakin kädellä, jottei kehittämistyöni olisi laajentunut liikaa sisällöltään, minkä jälkeen sitä ei olisi voinut hallita. Aineiston ja tiedon keräämisen toiminnallisessa opinnäytetyössä tulisi tarkoin harkita Vilkan ja Airaksisen (2004, 56) mukaan, koska jos toiminnalliseen opinnäytetyöhön yhdistetään selvitys, työn laajuus kasvaa niin, että työmäärä ei ole enää välttämättä kohtuullinen.

## 6 Produktiosa

### 6.1 Salausluokitus

Syntynyt valmiussuunnitelma koskien sisärajaratkastuksien palauttamista Tampere-Pirkkalan lentoasemalle, on sisältönsä vuoksi salausluokiteltu Julkisuuslain (21.5.1999/621) perusteella tasolle IV. Tämän johdosta en ole käynyt suunnitelman sisältöä läpi raporttiosassa. Valmiussuunnitelma on luettavissa salausluokitusrajoitus huomioon ottaen tämän kehittämistyön liitteenä (Liite 1).

### 6.2 Muu taustatyö

Kuten aiemmin olen maininnut, keräsin valmiussuunnitelman aineistoa jo tämän vuoden tammikuusta lähtien. Aineisto olikin koottuna ja analysoituna 4.4.2017 mennessä, jolloin opinnäytesuunnitelmanikin valmistui. Schengenin rajasäännöstön (9.3.2016/399) ja kansallisen lainsäädännön keruun lisäksi tein paljon taustatyötä, jotta kykenin laatimaan ytimekkään, päivitettävän ja asiasisällöltään toimivan valmiussuunnitelman.

Olin yhteydessä taustatyötä tehdessäni tulliviranomaisiin (Länsi- ja Sisä-Suomen toimialue) ja rajavartiolaitokseen (LSMV) koskien mm. suunnitelman resurssiosiota. PTR –hengen mukaisesti virka-avun saaminen ja sen antaminen rajatarkastusoikeuden omaavien viranomaisten kesken voivat tulla kyseeseen sisärajaratkastusten palauttamistilanteessa Tampere-Pirkkalan lentoasemalla.

Tampere-Pirkkalan lentoaseman päätoimijan Finavian kautta sain tarkkaa, ajankohtaista ja oleellista tietoa kahden eri terminaalien infrastruktuurista sekä Schengenin alueen sisäisten lentojen määrästä viikkotasotason otannalla. Ilman tämän opinnäytetyöprosessin yhteydessä vallinnutta saumatonta yhteistyöhalukkuutta kaikkien lentokenttätoimijoiden kesken, olisi kehittämistyöni ja sen tuotoksena syntyneen valmiussuunnitelman laatiminen ollut mahdotonta.

**Valmiussuunnitelma saatavilla viranomaiskäyttöön: Sisä-Suomen poliisilaitos. Tampereen pääpoliisiasema. Suunnitelmat. Vastuhenkilö: ylikomisario Matti Vuorinen.**



## 7 Arviointi, pohdinta ja johtopäätökset

### 7.1 Arviointia

**Produkti.** Kehittämistyöni produktina valmistunut valmiussuunnitelma on mielestäni selkeä ja ytimekäs. Suunnitelmaa on helppo käyttää jatkossa runkona myös Jyväskylän, Hallin ja Kuopion lentoasemien valmiussuunnitelmien laadinnassa. Edellä mainitun lisäksi, toinen tavoitteistani valmiussuunnitelman laatimisessa olikin sen päivitettävyyden. Suunnitelma tullaan hyväksyttämään Sisä-Suomen poliisilaitoksessa sekä mahdollisesti Poliisihallituksessa ennen sen virallistamista. Tämän jälkeen valmiussuunnitelma arkistoidaan Sisä-Suomen poliisilaitoksen valmiussuunnitelmiin käyttökelpoisena suunnitelmana, jos sisäraajatarkastukset otetaan väliaikaisesti käyttöön myös Tampere-Pirkkalan lentoasemalla.

Rajavartiolaitokselta saamani suunnitelmamalli on mielestäni laadukas, ja tietyin välttämättömin muutoksin, poliisille tarkoitettusta valmiussuunnitelmasta muodostuikin sisällöltään ja rakenteeltaan toimiva. Valmiussuunnitelma sisältää tämän kehitystyön raporttiosassa käsiteltyä säännöstöä niin Schengenin rajasäännöstöstä (9.3.2016/399) kuin kansallisesta lainsäädännöstäkin. Valmiussuunnitelman laatimiseen liittyvä taustatyö selvitettyä eri voimassaolevien säännösten sisältöä ja merkitystä sisäraajatarkastuksien palautustilanteessa asetti haasteita jo opinnäytetyön suunnitteluvaiheessa. Valmistuneen suunnitelman kuvailisin olevan kehitystyöprojektini vuoren huippu, jonka tiivis muoto asiasisältöineen muodostuu raporttiosassa esille tuomistani perusteista ja teoriapohjasta. Suurimman työn tein perustojen rakentamisessa, mistä kertoo raportointiosan laajuuskin.

**Raportointiosa.** Toiminallisen opinnäytetyön raportointiosan tulisi olla eräänlainen päiväkirja tai kertomus laaditun produktin aiheen synnystä aina tuotoksen valmistumiseen saakka. Looginen raporttiosan rakenne olikin yksi raportointini tavoitteista. Kehittämistyön rakenteen loogisuus ja raportoinnin eteneminen päiväkirjamallisesti eivät täysin onnistuneet.

Raporttiosan rakenteen jouhevaa ajallista etenemistä hankaloitti opinnäytetyön hyväksymiskriteerien täyttymiseen liittyvien tutkimuksellisten lähdemateriaalien valinta ja niiden järkevä sisällyttäminen opinnäytteeseen. Lähteiden pohdinta aiheutti vaikeuksia saada raportointiosasta rakenteeltaan selkeää ja ajallisesti jatkumossa etenevää toiminnallista kehittämistyötä. Jos opinnäytetyöni on kokonaisuutena kaksiosainen

tuotoksena syntyneiden produkti- ja raporttiosiltaan, se on myös kaksijakoinen raportointiosan lähdemateriaalien suhteen.

Analysoin ja tulkitsin Schengenin rajasäännöstön (9.3.2016/399) sisärajarakastuksiin liittyviä artikloita, koska ne ovat sisällöltään tärkeitä ja jäsenvaltiota velvoittavia, jos se päättää asettaa rajatarkastukset väliaikaisesti voimaan. Edellä mainittujen sekä kansallisen lainsäädännön läpikäymisestä syntyi kokonaisuudessaan yllättävän laaja informaatiollinen kattaus, joka mielestäni vastasi asettamaani tutkimustavoitteeseen, joka oli selvittää toimivallan perusteita sisärajarakastusten palauttamistilanteessa.

Metodiset pohdintani jäivät oikeusdogmaattisilta osin hieman pintapuolisiksi sisällöltään, mutta pyrin tuomaan esille enemmän pohdintojani toiminnalliseen kehittämistyöhön liittyvistä lähdemateriaaleista ja löytämään niistä omaa työtäni koskevia asiayhteyksiä. Kuten Hakalakin (1998, 133) mainitsee, omaan arviointiin kuuluu yhtenä osana terve itsekritiikki. Se ei tarkoita itsensä mitätöintiä, eikä oman työn aliarvioimista. Opinnäytetyöni arvioinnissa olen ollut rehellinen sekä itseäni että työn arvioijia kohtaan, unohtamatta aiheesta kiinnostuneita rajatarkastustyötä tekeviä kollegoitani eli sitä kohderyhmää, jolle tämä työ on tehty. Raporttiosa on mielestäni kokonaisuutena kuitenkin järkevä ja asiapitoinen.

## **7.2 Pohdinta ja johtopäätökset**

Poliisin rajatarkastustehtäviin määrätyillä rajanylityspaikoilla liittyvän valmiussuunnitelman puute väliaikaisten rajatarkastusten palauttamiseksi, on ollut esimerkiksi Rajavartiolaitoksen tiedossa jo pitkään. Päärajavalvontaviranomaisena se on tiedostanut puutteen aiheuttaman mahdollisen riskin ja kehottanut poliisia laatimaan omat suunnitelmansa poliisin rajatarkastusvastuulle kuuluville lentoasemille. Miksei kyseistä suunnitelmaa ole laadittu poliisissa aiemmin? Voivatko poliisin reagoimattomuuteen liittyvät syyt johtua vähäisistä resursseista, poliisin rajatarkastustehtäviin liittyvästä substanssiosaamisen vähäisyydestä tai osaajien harvalukuisuudesta?

Vastaus kysymyksiin löytyy organisaatiomme sisältä. Yksi syy on varmastikin se, että poliisille Valtioneuvoston asetuksella (3.11.2016/904) määritellyt rajatarkastustehtävät ovat valtakunnallisesti hyvin pieni osa poliisin toimenkuvaa ja ovat pieni osa-alue poliisiviranomaiselle määrätyistä moninaisista tehtävistä. Poliisin muuttuneen

toimintaympäristön aiheuttama paine ja sitä kauttakkin osittain syntynyt resurssien puute, pakottavat poliisia priorisoimaan tehtäviensä. Näin ollen pienempi tehtäväkirjoomme kuuluva osa-alue voi jäädä suurempien jalkoihin ja huomiotta.

Toinen syy on yksinkertaisesti se tosiasia, että kyseisen suunnitelman laatimiseen kykeneviä ja riittävää substanssiosaamista taitavia henkilöitä on organisaatiossamme enintään kourallinen. Riittävään substanssiosaamiseen liittyy tärkeänä osana myös lentoasemien infrastruktuurin, rajatarkastuspisteiden, käytännön rajatarkastustyön ja lentoaseman toimijoiden riittävä tuntemus. Tämänkaltaisen valmiussuunnitelman laatiminen pelkästään teoriaan pohjautuen ns. konttorityönä, on mahdotonta. Mukaan tarvitaan käytännönläheisyyttä ja -tietotaitoa.

Opinnäytetyöni suunnitelmavaiheessa asetein itselleni tutkimusongelmaa pohdiskellessani muutamia kysymyksiä työni tavoitteista. Nämä asetetut kysymykset olen maininnut kehittämistyöni luvussa 1.3.

Valmiussuunnitelman valmistumisen ja sen virallistamisen hyväksyntämenettelyn jälkeen, poliisilla on paremmat valmiudet selviytyä rajatarkastustyöstä poikkeuksellisissakin tilanteissa, kuten sisärajatarkastusten mahdollisessa palauttamistilanteessa. Valmiussuunnitelman puute on ollut ainakin mahdollinen riski tehokkaan poliisin rajatarkastustyön hoitamiseen kyseisessä tilanteessa. Tämän työn ohella laadittu valmiussuunnitelma poistaa olemassa olleen riskitekijän. Suunnitelmalla on täten myös pieni, mutta tärkeä merkitys poliisin laittoman maahantulon valvonnassa.

Syntyneestä produktista on konkreettista hyötyä poliisin rajatarkastustoiminnalle. Valmiussuunnitelman laatijana olen osallistunut rajatarkastustyön kehittämiseen tulevaisuutta ajatellen. Kyseistä valmiussuunnitelmaa voidaan käyttää sellaisenaan tai soveltuvien osien mahdollisessa väliaikaisten rajatarkastuksien palauttamistilanteessa Tampere-Pirkkalan lentoasemalla ja myöhemmin päivitettyinä Jyväskylän, Hallin ja Kuopion lentoasemilla. Tämä edellyttää tietysti edellä mainittua suunnitelman hyväksyttämistä sekä Sisä-Suomen poliisilaitoksessa että Poliisihallituksessa.

Oman ammatillisen oppisen ja kehittymisen kannalta tämä opinnäytetyöprosessi on syventänyt substanssiosaamistani rajatarkastustehtävissä ja ollut samalla oppimatka väliaikaisten rajavalvonnan palauttamiseen liittyvään säännöstöön sekä toimielimiin

Euroopankin tasolla. Eri säännöksiin perehtymisen, analysoinnin ja tulkinnan koin ammatilliseksi kehittymiseksi ja oppimiseksi. Poliisiammattikorkeakoulun oppilaana laatamani kyseinen toiminnallinen opinnäytetyö tiettyine kriteereineen on kehittänyt omaa kykyäni ja valmiuksiani tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatioiden saralla.

## 8 Jatkotutkimuksista

Produktin eli valmiussuunnitelman valmistumisen myötä sekä Itä-Suomen poliisilaitoksen että Sisä-Suomen poliisilaitoksen rajatarkastusvastaavilla on valmis aihio, josta voi tietyin asiasisältömuutoksin laatia toimivat valmiussuunnitelmat myös Jyväskylän, Hallin ja Kuopion lentoasemille. Samaa suunnitelmarunkoa käyttäen jokaisen neljän lentoaseman valmiussuunnitelmista muokkautuu rakenteeltaan samanlaisia.

Edellä mainittujen paikallisten suunnitelmien laatimiseen liittyvän jatkotyön lisäksi tulisi laatia poliisin rajatarkastustehtäviin liittyvä valtakunnallinen yleissuunnitelma väliaikaisten sisärajarakastuksien palauttamistilanteeseen. Yleissuunnitelman idea olisi koota yhteen laaditut lentoasemakohtaiset valmiussuunnitelmat. Suunnitelmaan tulisi sisällyttää liitteen muodossa Sisä-Suomen poliisilaitoksen ja Itä-Suomen poliisilaitoksen rajatarkastusvastaavien, kaikkien rajatarkastustyötä tekevien poliisien, Rajavartiolaitoksen, Tullin ja Poliisihallituksessa asian piirissä työskentelevien yhteystiedot. Yleissuunnitelma toimisi samalla kaikkien aktiivisesti rajatarkastustyötä tekevien viranomaisten tukena yhteystietoineen ja tehokkaana informaatiopakettina mahdollisessa sisärajarakastusten palauttamistilanteessa.

Valtakunnallinen poliisille laadittu yleissuunnitelman voisi myös sisältää tämän opinnäytetyön raportointiosan kaltaista tarkempaa informaatiota voimassa olevasta Schengenin rajasäännöstöstä (9.3.2016/399) sekä kansallisesta lainsäädännöstä, joka koskee poliisin suorittamaa rajatarkastustyötä poikkeuksellisissa tilanteissa. Yleissuunnitelmaa tulisi päivittää vuosittain tai tarpeen vaatiessa, jos esimerkiksi Schengenin rajasäännöstöä tai kansallista lainsäädäntöä päivitetään yleisesti rajatarkastuksiin ja tarkentavasti sisärajarakastuksiin liittyen muutossäännöksiin tai asetuksiin. Yleissuunnitelma pidettäisiin ajantasaisena, ja erikseen määrätty toimija tai henkilö päivittäisi sitä. Tämä edellyttäisi perehtyneisyyttä rajatarkastustoimiin sekä riittävää substanssiosaamista.

## 9 Loppusanat

Sitä tosiasiaa, joutuuko Suomi tulevaisuudessa palauttamaan väliaikaisesti sisärajavallvonnan voimaan, emme voi tietää. Tällaiseen tilanteeseen on kuitenkin valmistauduttava mahdollisimman hyvin. Poliisin strategian vuosille 2017-2020 sekä valtioneuvoston periaatepäätöksellä 5.10.2017 hyväksytyyn sisäisen turvallisuuden strategian sisällöt määrittelevät poliisin tärkeät tehtävät ja tavoitteet laittoman maahantulon ennalta ehkäisemisessä, kansainvälisen- ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ja ylipäättänsä poliisin toiminnassa yhteiskuntaamme koskevien pahojen kriisien aikana, kuten suurten maahanmuuttomäärien kohdatessa Suomen. Rikollisuus on löytänyt uusia muotoja mm. kyberrikollisuuden myötä, ja ne lisäävät edelleen poliisille määrättyjä monimuotoisia töitä ja tehtäviä. Terrori-iskuja on toteutettu Ruotsissa ja Suomessa. Pysyvä terroritekojen uhka on olemassa, eivätkä ääriliikkeiden voimistuminen ja radikalisoituminen poliisin taakkaa kevennä. Syrjäytyminen puolestaan on arvioitu sisäisen turvallisuuden strategian mukaan suurimmaksi yksittäiseksi turvallisuushaksi (Sisäministeriö 2017, Sisäisen turvallisuuden strategia).

Poliisin Ulkomaalaislain (30.4.2004/301) sekä ulkomaalaisohjeiden perusteella suorittama tehokas ulkomaalaisvalvonta on tälläkin hetkellä hyvin tärkeää maassamme jo laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten tavoittamiseksi. Pelkästään turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmästä on kadonnut vuoden 2016 loppuun mennessä 3 824 turvapaikanhakijaa, joista yli puolet vuoden 2016 aikana (Sisäministeriö 2016, Toimenpidesuunnitelma).

Poliisille Valtioneuvoston asetuksella (3.11.2016/904) määrättyjen rajatarkastustehtävien hoitaminen määrättyillä rajanylityspaikoilla liittyvät samalla tavalla edellä mainittuihin poliisin tehtäviin ja tavoitteisiin, eritoten tilanteessa, jossa sisärajatarkastukset asetetaan Suomessa väliaikaisesti voimaan. Rajatarkastusviranomaisten on tehtävä tarkkaa, laadukasta ja arvostelun kestävä työtä. On varauduttava ja valmistauduttava tulevaisuutta varten. Ilman valmista sisärajatarkastuksiin liittyvää valmiussuunnitelmaa ei kyetä tarvittaessa ongelmitta ja tehokkaasti suorittamaan sisärajatarkastuksia poliisille määrättyillä rajanylityspaikoilla Tampere-Pirkkalan, Jyväskylän, Hallin ja Kuopion lentoasemilla. Kyseinen valmiussuunnitelma liittyy sisältöineen pienenä, mutta hyvin tärkeänä osana suurempaan kokonaisuuteen, sisäiseen turvallisuuteemme.

## Lähteet

Da Silva, Kalle 2016: Poliisin toimivaltuuksia rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan. Poliisiammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö.

EUR-lex 2017: *Schengen-alue ja yhteistyö*. Saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:133020>. Viitattu 28.9.2017.

EUR-lex 2017: *Schengenin sopimus ja yleissopimus*. Saatavilla: [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen\\_agreement.html?locale=fi](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=fi). Viitattu 20.3.2017.

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

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1051/2013, 22.10.2013, asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille poikkeuksellisissa olosuhteissa koskevien yhteisten sääntöjen vahvistamiseksi (Schengenin rajasäännöstö).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, 9.3.2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

Euroopan unioni 2017: *EU:n toimielimet ja muut elimet*. Saatavilla: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies\\_fi](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_fi). Viitattu 17.9.2017.

European Commission 2016: Communication from the commission to the European parliament, the European council and the Council, 4.3.2016. Saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0120&from=FI>. Viitattu 28.3.2017.

European Commission 2017: European Commissions notification, 11.5.2017. Temporary Reintroduction of Border Control. Saatavilla: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en). Viitattu 22.9.2017.

Hakala, Juha T. 1998: Opinnäyte luovasti. Kehittämis- ja tutkimustyön opas. Tampere. Tammer-Paino Oy.

Hakala, Juha T. 2004: Opinnäyteopas ammattikorkeakouluille. 2. Painos. Tampere. Tammer-Paino Oy.

HE 134/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2004: Tutki ja kirjoita. 10. Painos. Jyväskylä. Gummerus.

Hirvonen, Ari 2011: *Mitkä Metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*, Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki. Saatavilla: [https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitk\\_metodit\\_paino](https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitk_metodit_paino). Viitattu 11.9.2017.

Hirvonen, T. 2011. Venäjän viisumivapaus – uhka Euroopan unionin rajaturvallisuudelle. Maanpuolustuskorkeakoulu. Rajavartiolaitos. Diplomityö.

Julkisuuslaki 21.5.1999/621.

Kuusela, Sanna 2008: *EU-kansalaisen vapaan liikkuvuuden rajoittaminen*. Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma.

Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 11.9.2009/687.

Laki rajavartiolain muuttamisesta 19.9.2014/749.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 23.3.2007/360.

Poliisilaki 22.7.2011/872.

Poutanen, Mia 2012: Yli rajojen-poikkihallinnollinen toimintaohjelma laittoman maahantulon ennaltaehkäisemiseksi. Laurea ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö.

Rajavartiolaitos 2015.

Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

Roth, A.J 1989: The research paper. Process, form & content. 6. Painos. Belmont, CA: Wadsworth.

Salonen, Kari 2013: Opas opiskelijoille, opettajille ja TKI-henkilöstölle. *Näkökulmia tutkimukselliseen ja toiminnalliseen opinnäytetyöhön*. Turun ammattikorkeakoulu. Tampere. Suomen yliopistopaino – Juvenes Print Oy.

Sisäministeriö 2016.

Sisäministeriö 2016: *Toimenpidesuunnitelma laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan*. Suunnitelma 16.12.2016.

Sisäministeriö 2017: *Sisäisen turvallisuuden strategia*. Sisäministeriön julkaisu 15/2017. Saatavilla: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80782/sisaisen-turvallisuuden-strategia-verkkoversio.pdf?sequence=1>. Luettu: 6.10.2017.

Sutela, Marja, Määttä, Tapio & Myrsky, Matti 2003: *Ohjeita oikeustieteelliseen tutkielman laatimiseen*. Joensuun yliopisto. Pro gradu –tutkielma. Saatavilla: <http://www.uef.fi/documents/300201/0/graduopas/d97f8486-bc58-4b23-8468-6dd693ba4e95>. Viitattu 11.9.2017.

Toikko, Timo & Rantanen, Teemu 2009: *Näkökulmia kehittämisprosessiin, osallistamiseen ja tiedontuotantoon*. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. 3 painos. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy. Saatavilla: <https://tampub.uta.fi/handle/10024/100802>. Viitattu 19.9.2017.

Tullilaki 29.4.2016/304.

Tuori, Kaarlo 2000: *Kriittinen oikeuspositivismi*, WSLT, Helsinki.

Ulkoasiainministeriö 2017: *Euroopan neuvosto*. Saatavilla: <http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35767>. Viitattu 17.9.2017.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.

Valtioneuvoston asetus Poliisiammattikorkeakoulusta 3.4.2014/282.

Valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 17.12.2009/1126.

Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun asetuksen muuttamisesta 3.11.2016/904.

Vilka, Hanna & Airaksinen, Tiina 2004: Toiminnallinen opinnäytetyö. 1.-2. Painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.