

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN UUDET HAASTAVAT
ULOTTUVUUDET – EUROOPAN YHDENNETYN
RAJATURVALLISUUDEN TEKNINEN JA OPERATIIVINEN
STRATEGIA MUUTOSTEKIJÄNÄ**

Diplomityö

Majuri

Jouni Lahtinen

Yleisesikuntaupseerikurssi 60

Rajavartiolinja

Heinäkuu 2021

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 60	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Majuri Jouni Lahtinen	
Opinnäytetyön nimi Yhdennetyn rajaturvallisuuden uudet haastavat ulottuvuudet – Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia muutostekijänä	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kirjasto
Aika Heinäkuu 2021	Tekstisivuja 102 Liitesivuja -
TIIVISTELMÄ Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus (EIBM) on ollut muutoksessa sen kehityksen alusta saakka. Vuoden 2015 maahanmuuttokriisin johdosta se nousi entistä korkeammalle Euroopan unionin (EU) poliittisella agendalla. Vuonna 2019 tapahtuneiden lainsäädännöllisten muutosten myötä EIBM on saavuttamassa pysyvämpää tilaa, ja konkretian myötä ilmiöön kohdistuu myös tutkimuksellista intressiä. Rajavartiolaitos kansallisena toimivaltaisena viranomaisena on veloitettu noudattamaan Schengenin sopimuksen velvoitteita ja siten myös Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden strategiaa. EIBM:n muutokset vaikuttavat suoraan kansalliseen toimintaan ja voivat siten myös muokata rajaturvallisuuden sosiaalisesti rakentunutta todellisuutta. Tutkimuksen tavoitteena ja tehtävänä on selvittää, miten nykymuotoinen Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden malli on rakentunut. Keskeinen elementti on myös ymmärtää eurooppalaistumisen ja hallinnan merkitystä osana keskeisten strategioiden rakentumisesta ja vaikuttavuutta. Tutkimuksella luodaan käsitys siitä, miten uudet osatekijät ovat muokanneet ymmärrystämme Euroopan yhdennetystä rajaturvallisuudesta. Tutkimuksen pääkysymyksenä on: miten Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia toimii muutostekijänä kansallisen tason yhdennetyn rajaturvallisuuden strategiaan nähden? Tutkimuksen näkökulmana on sosiaalinen konstruktivismi. EIBM nähdään sosiaalisesti rakentuneena ilmiönä, jonka keskiössä on rajaturvallisuuden sosiaalinen ontologia. Laadullisen tutkimuksen analyysiosio on toteutettu teorialähtöisen (eurooppalaistuminen) sisällönanalyysin avulla kolmen keskeisen tekijän kautta. Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia (TO EIBM) on määrittäjänä kolmelle keskeiselle tekijälle. Tutkimuksen johtopäätöksenä eurooppalaistuminen ja hallinta näkyy EIBM-strategiaprosessin kaikilla tasoilla. TO EIBM toimii vahvemmin muutostekijänä, kun sitovuus strategiaprosessin eri tasojen välillä on määritetty asetuksessa eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta (EuRMV). EIBM vahvistaa rajaturvallisuuden eurooppalaistumista ja tukee rajaturvallisuuden hallintaa. EIBM on kuitenkin sosiaalisesti rakentunut kaksisuuntaisesti eurooppalaistumisen näkökulmasta, ja kansalliset projektiot ovat nähtävissä EIBM:n osa-alueissa käytetyssä kielessä. Eurooppalaistumisen ilmiöiden ymmärtäminen osana sosiaalisesti rakentunutta rajaturvallisuutta edesauttaa heijastamaan kansallisia näkemyksiä osaksi EIBM:n ja TO EIBM:n jatkokehittämistä.	
AVAINSANAT Euroopan raja- ja merivartiostovirasto, Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus, Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia, Eurooppalainen raja- ja merivartiosto, eurooppalaistuminen, hallinta, konstruktivismi, Rajavartiolaitos, sisällönanalyysi, sosiaalinen konstruktivismi	

**YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN UUDET HAASTAVAT
ULOTTUVUUDET – EUROOPAN YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN
TEKNINEN JA OPERATIIVINEN STRATEGIA MUUTOSTEKIJÄNÄ**

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO.....	1
1.1	TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TUTKIMUSKYSYMYKSET	4
1.2	RAJAUKSET, VIITEKEHYS, NÄKÖKULMA JA TUTKIMUSMENETELMÄT.....	5
1.3	TUTKIMUKSEN RAKENNE JA LÄHDEMATERIAALI.....	17
1.4	AIKAISEMPI TUTKIMUS	18
2	EUROOPPALAISTUMINEN ILMIÖNÄ.....	27
2.1	EUROOPPALAISTUMINEN TEORIANA	29
2.1.1	EUROOPAN UNIONI OHJAAVANA TEKIJÄNÄ - YLHÄÄLTÄ ALAS	32
2.1.2	KANSALLISET NÄKÖKULMAT OHJAAVANA TEKIJÄNÄ - ALHAALTA YLÖS	33
2.1.3	UUDENLAISET AJATUKSET EUROOPPALAISTUMISEN VUOROVAIKUTUKSESTA.....	34
2.2	HALLINTA OSANA EUROOPPALAISTUMISTA	35
3	EUROOPAN YHDENNETTY RAJATURVALLISUUS	41
3.1	EUROOPAN YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN MÄÄRITELMÄ.....	43
3.2	EUROOPAN YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN STRATEGIAPROSESSI	50
3.2.1	EUROOPAN UNIONI YLIMPÄNÄ TOIMIJANA - EUROOPAN KOMISSIO.....	53
3.2.2	EUROOPAN RAJA- JA MERIVARTIOVIRASTO FRONTEX - TEKNINEN JA OPERATIIVINEN STRATEGIA	55
3.2.3	KANSALLINEN TOIMIVALTAINEN VIRANOMAINEN - RAJAVARTIOLAITOS.....	61
4	SISÄLLÖNANALYYSI KOLMEN KESKEISEN TEKIJÄN KAUTTA.....	67
4.1	STRATEGINEN TAVOITE 1 – VÄHENNETÄÄN ULKORAJOJEN HAAVOITTUVUUTTA KOKONAISSUUNNITTELUUN PERUSTEELLA.....	67
4.2	STRATEGINEN TAVOITE 2 – TURVALLISET, VARMAT JA MOITTEETTOMASTI TOIMIVAT ULKORAJAT	74
4.3	STRATEGINEN TAVOITE 3 - EUROOPPALAISEN RAJA- JA MERIVARTIOSTON VALMIUKSIEN YLLÄPITÄMINEN.....	81
5	POHDINTA.....	89
5.1	JOHTOPÄÄTÖKSET	91
5.2	TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS	97
5.3	TUTKIMUKSEN ARVIOINTI JA JATKOTUTKIMUS	99
	LÄHTEET.....	103

LYHENTEET

API	Advance Passenger Information (Ennalta annettavat matkustajatiedot)
CEPS	Centre for European Policy studies (Eurooppalaisen politiikan tutkimuskeskus)
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model (Yhteinen yhdennetty riskianalyysimalli)
EASO	European Asylum Support Office (Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto)
EBCG	European Border and Coast Guard (Eurooppalainen raja- ja merivartiosto)
EBCGA	European Border and Coast Guard Agency (Euroopan raja- ja merivartiiovirasto)
EES	European Entry Exit System (Eurooppalainen rajanylitystietojärjestelmä)
EFCA	European Fisheries Control Agency (Euroopan kalastuksenvalvontavirasto)
EIBM	European Integrated Border Management (Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus)
EMSA	European Maritime Safety Agency (Euroopan meriturvallisuusvirasto)
EPRS	European Parliament Research Service (Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu)
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System (EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä)
EU	Euroopan unioni
EuRMV	Eurooppalainen raja- ja merivartiosto
EUROJUST	European Union Agency for Criminal Justice cooperation (Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto)
EUROPOL	European Union's law enforcement agency (Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto)
EUROSUR	European Border Surveillance system (Euroopan rajavalvontajärjestelmä)
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights (Euroopan unionin perusoikeusvirasto)
FRONTEX	Euroopan raja ja merivartiiovirasto
NCC	National Coordination Centre (Kansallinen koordinaatiokeskus)
PNR	Passenger Name Record (Matkustajarekisteri)
PTR	Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos
SEM	Schengen evaluation and monitoring mechanism (Schengenin arviointi- ja valvontamekanismi)
SIS	Schengen Information System (Schengenin tietojärjestelmä)
TO EIBM	Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management (Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia)
VA	Vulnerability assessment (Haavoittuvuusarviointi)

KUVALUETTELO

KUVA 1. TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS	7
KUVA 2. RAJATURVALLISUUDEN SOSIAALINEN ONTOLOGIA	9
KUVA 3. ESIMERKKI ANALYYSIRUNGOSTA	16
KUVA 4. TUTKIMUKSESSA KÄYTETTY ANALYYSIRUNKO	16
KUVA 5. KANSALLINEN VAIKUTUS EUROOPPALAISTUMISESTA	28
KUVA 6. EUROOPPALAISTUMISEN SUUNNAT	35
KUVA 7. HALLINTA, KÄYTÄNNÖT JA EUROOPPALAISTUMISEN MEKANISMIT	38
KUVA 8. HALLINNAN NELJÄ NÄKÖKULMAA	39
KUVA 9. MERKITTÄVÄT TAPAHTUMAT EUROOPAN YHDENNE- TYN RAJATURVALLISUUDEN KEHITYKSESSÄ	42
KUVA 10. EUROOPAN YHDENNETTY RAJATURVALLISUUS	50
KUVA 11. EUROOPAN YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN MONIVUOTINEN STRATEGINEN TOIMINTAPOLIITTINEN SYKLI	52
KUVA 12. YHDENNETTYÄ RAJATURVALLISUUTTA KOSKEVAN TAVOITTEEN KONSOLIDOITU TASO	59
KUVA 13. ANALYYSISSA TARKASTELTAVAT ILMAISUT	67

YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN UUDET HAASTAVAT ULOTTUVUUDET – EUROOPAN YHDENNETYN RAJATURVALLISUUDEN TEKNINEN JA OPERATIIVINEN STRATEGIA MUUTOSTEKIJÄNÄ

1 JOHDANTO

“Tehokas rajavalvonta ja muuttoliikkeen hallinta edellyttävät yhteistyötä. Frontex on Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden vartija ja liikkeellepaneva voima. Yhtenäiset säännöt ja normit ovat olennaisen tärkeitä ulkorajojen valvonnassa, muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin vastaamisessa ja Euroopan turvallisuuden edistämisessä. Frontex panee yhdessä kansallisten viranomaisten, EU:n toimielinten ja muiden virastojen ja organisaatioiden kanssa täytäntöön yhdennetyn rajaturvallisuuden strategian EU-tasolla ja jäsenvaltioiden tasolla.”¹ - Fabrice Leggeri, Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontexin pääjohtaja

Vuoden 2015 maahanmuuttokriisin johdosta Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus (EIBM) nousi entistä korkeammalle Euroopan unionin (EU) poliittisella agendalla ja siihen akuutisti tarvituista ratkaisuksista johtuen.²

Ensimmäinen kehitysaskel nähtiin välittömästi sen jälkeen, kun aikaisemman ulkorajojen koordinaatiota hallinnoineen viraston Frontexin rungon ja jäsenvaltioiden toimijoiden yhteenliitty-

¹ Leggeri, Fabrice, European Border and Coast Guard Agency Frontex: *Foreword*. [<https://frontex.europa.eu/about-frontex/foreword/foreword/>], luettu 24.06.2020. Alkuperäinen teksti: *“Effective border control and migration management require cooperation. Frontex is the guardian and the driving force behind the integrated management of Europe’s borders (IBM). Unified rules and standards are essential to manage the external borders, address migratory challenges and contribute to Europe’s security. Together with national authorities, EU institutions and other agencies and organisations, Frontex will implement the IBM strategy at the European and national levels.”*

² Rijpma, Jorrit: *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?* Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, 2016, sivu 8. Rijpma on kuvannut turvapaikanhakijakriisin ja terrorismin uhkan laittaneen Schengen järjestelmän merkittävän paineen alle, josta konkretiana muodostui nopeassa aikataulussa esitys eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta.

mäksi perustettiin Eurooppalainen raja- ja merivartiosto (EuRMV). Tämä konkretisoitui poikkeuksellisen nopeassa EU-lainsäädäntömenettelyssä EuRMV-asetuksen myötä lokakuussa 2016.³

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuus on ollut muutoksessa sen kehityksen alusta saakka. Tämänkin tutkimuksen aikajänteellä kehityskulku on jatkunut. Jo vuonna 2019 tuli voimaan uusi asetus EuRMV:sta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta).⁴ Uusi asetusteksti entisestään lisäsi vastuuviraston mandaattia koordinoida, valvoa ja johtaa yhdenmetyt rajaturvallisuuden osatekijöitä. Toisaalta se myös lisää aiempaa enemmän vastuuviraston mahdollisuutta puuttua kansallisen valtion rajaturvallisuuden suvereniteettiin kuuluviin asioihin.

Yhdenmetyt rajaturvallisuuden konsepti ja siihen liittyvät strategiat eivät sinällään ole uusia elementtejä Euroopassa. Yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategioita on aikaisemminkin laadittu EU:n ja kansallisvaltioiden toimesta. Ne on myös Schengen-arviointimekanismilla saatettu arvioitavaksi kansallisten tarkastusten yhteydessä. Kuitenkin vuonna 2016 voimaan tulleen EuRMV-asetuksen myötä on sen 4. artiklassa määritetty uusimuotoisena Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden määritelmä noudatettavaksi.⁵ Sittemmin määritelmä on edelleen tarkentunut.

Lisäksi EuRMV-asetus on määrittänyt virastolle yhdeksi päätehtävävästuuksi laatia teknisen ja operatiivisen strategian ylläpitämään yhdenmetyt rajaturvallisuutta Euroopan unionin tasolla. Tekninen ja operatiivinen strategia on ja tulee olemaan keskeinen työkalu Euroopan unionin yhdenmetyt rajaturvallisuuden kehittämisessä ja EuRMV-asetuksen toimeenpanoon liittyvän strategiaprosessin toimeenpanossa.

Tämä strategia onkin uusimuotoinen ja poikkeuksellinen elementti, jonka laatiminen kesti poikkeuksellisen kauan (lokakuusta 2016 maaliskuuhun 2019). Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden (EIBM) tekninen ja operatiivinen strategia (TO EIBM) hyväksyttiin lopulta Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontexin hallintoneuvoston kokouksessa 27. maaliskuuta 2019.⁶

³ *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624*, annettu 14. päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta

⁴ *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896*, annettu 13. päivänä marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624 (2016), 4. artikla.

⁶ Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex: *Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia*, Varsova, toukokuu 2019; Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex: *Management Board Decision No 2/2019 adopting a Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management*, 27.03.2019.

Käytännössä EuRMV-asetus edellyttää, että jäsenvaltioiden kansalliset strategiat vastaavat TO EIBM -strategiaa. Asetusmuutos onkin edellyttänyt kaikkien jäsenvaltioiden päivittävän kansalliset yhdenmisen rajaturvallisuuden strategiansa vastaamaan viraston laatimaa teknistä ja operatiivista strategiaa sen voimaantulon jälkeen. Tämä päivitystyö on toteutettu jäsenvaltioissa, ja Euroopan komissio on arvioinut kansalliset strategiat Schengen-arviointimekanismin puitteissa syksyn 2019 ja kevään 2020 aikana.

Rajavartiolaitos koordinoi kansallisen yhdenmisen rajaturvallisuuden strategian valmistelun vuonna 2018 (voimassa vuoteen 2021), kun vuonna 2018 Suomeen kohdistui Schengen-arviointi.⁷ Kansallisen strategian laadinnan toteutti kansallisen yhdenmisen rajaturvallisuuden työryhmä.⁸ Strategia vahvistettiin maahanmuuton ministerityöryhmässä.⁹ Jo tuolloin Rajavartiolaitos on ottanut huomioon komission 14. maaliskuuta 2018 antamassaan tiedonannossa (COM(2018) 250 final)¹⁰ määrittelemät Euroopan yhdenmisen rajaturvallisuuden strategian kehittämisen tärkeimmät osatekijät ja komission määrittelemän strategiaproessin tulokset.

Kansallinen strategiamme onkin valmistunut jo vuotta aikaisemmin kuin teknis-operatiivinen strategia, jotta se kyettiin esittelemään Suomen Schengen-arviointikomitealle vuonna 2018. Rajavartiolaitos kuitenkin koordinoi jälleen kansallisen strategian päivityksen lokakuussa 2019¹¹, jotta se vastaisi paremmin teknis-operatiiviseen strategiaan ja jo osiltaan odotettuun EuRMV-asetuksen muutokseen. Päivitetty strategia hyväksyttiin asianomaisten ministeriöiden sekä viranomaisten toimesta, ja se vahvistettiin Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmässä.¹²

Seuraavan kerran laajempi päivitys tapahtuu EuRMV-asetuksen toimeenpanosuunnitelman mukaisesti kuusi kuukautta sen jälkeen, kun TO EIBM -strategia on päivitetty.¹³ Tutkimuksen

⁷ Rajavartiolaitos: *Kansallinen yhdenmisen rajaturvallisuuden strategia 2018–2021*, 2018, sivut 1–30.

⁸ Sama, sivu 2. Työryhmästä käytetään myös nimitystä IBM-foorumi; Rajavartiolaitos: Kansallinen yhdenmisen rajaturvallisuuden foorumi. Pyyntö, Helsinki, 30.05.2018. Rajavartiolaitoksen päällikkö on lähettänyt 30.05.2018 pyynnön Rajavartiolaitoksen yhteistoimintatahoille ja pyytänyt nimeämään edustajansa kansalliseen yhdenmisen rajaturvallisuuden foorumiin (IBM-foorumi). Pynnön keskeinen sisältö: ”*Vahvistetun IBM-strategian mukaisesti strategian laadintaan osallistuneet sidosryhmät muodostavat kansallisen yhdenmisen rajaturvallisuuden foorumin (IBM-foorumi). Sen tehtävänä on tulevana vuosina seurata ja päivittää IBM-strategiaa.*”

⁹ Sama, sivu 2.

¹⁰ KOM(2018) 250 lopullinen: *Komission tiedonanto Euroopan parlamentilla, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle Euroopan muuttoliikeagendaa koskea edistymiskertomus*. Bryssel 14.3.2018, liite 6.

¹¹ Rajavartiolaitos: *Kansallinen yhdenmisen rajaturvallisuuden strategia 2019–2021*.

¹² Sama, sivu 5.

¹³ Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex: *Roadmap for the implementation of the European Border and Coast Guard 2.0*, Varsova, 01.07.2019. Sivun 11.

tekohetkellä olevan tiedon mukaan tämä tapahtuu vuonna 2022, mutta se on suljettu tämän tutkimuksen aikajänteeltä pois.

Edellä esitetyn perusteella on olennaista selvittää, onko Suomen kansallinen strategia ollut joudun yhdenntyn rajaturvallisuuden käsitteiden mukainen malli ja siten edelleen EU-komission tiedonannon mukainen. Vai onko viraston teknisen ja operatiivisen strategian vuonna 2019 hyväksytty versio nyt muuttamassa yhdenntyn rajaturvallisuuden käsitettä ja toimintamalleja kansallisesta näkökulmasta? Mitkä ovat vaikuttimet, jos teknis-operatiivisen strategia on muutostekijä, ja miten se ilmenee kirjauksissa? Toimiiko tosiasiallisesti strategiaprosessi EU–virasto–jäsenvaltio-välillä loogisesti ja saman sisältöisesti?

On tärkeää hahmottaa myös eurooppalaistumisen näkökulmasta, miten Rajavartiolaitoksella on mahdollisuus vaikuttaa alhaalta ylöspäin EIBM:n kehittymiseen. Toisaalta on myös tärkeää ymmärtää, miten Euroopan tasolta ylhäältä alaspäin EIBM laskeutuu ja muokkaa Rajavartiolaitoksen toimintaa rajaturvallisuudessa.

On tärkeää saada tietoa siitä, mitä eroja ja yhtäläisyyksiä kansallisen toiminnan suunnittelussa on, sillä jäsenvaltioiden osallistuminen Euroopan raja- ja merivartioston toimintaan lisääntyy jatkuvasti. Tärkeää on myös havainnoida tutkimuksella kansallista strategiaa ennen teknis-operatiivisen strategian hyväksyntää, koska uusien kansallisten päivitysten myötä samansuuntaisuus toistuu mitä todennäköisimmin.

Tutkimuksen kautta voidaan tiivistetyssä muodossa kuvata voimassa olevaa Euroopan yhdenntyyyn rajaturvallisuuteen liittyvien kehittämisprosessien ja laadunvalvonnan elementtejä. Prosessin ymmärrys ja kuvaaminen luo myös ymmärryksen siitä, miten EU:n, keskusviraston ja kansallisvaltion toimivaltaisen viranomaisen välillä vaikuttaminen toteutuu.

1.1 Tutkimuksen tausta ja tutkimuskysymykset

Tutkimus liittyy Rajavartiolaitoksen tutkimusohjelmaan 2027. Tutkimus on osa yhdenntyn rajaturvallisuuden tutkimushanketta, joka toimeenpannaan pitkittäistutkimuksena vuosina 2019–2027. Tutkimushankkeessa selvitetään yhdenntyyyn rajaturvallisuuteen liittyvien ilmiöiden, esimerkiksi laittoman siirtolaisuuden ja rajat ylittävän rikollisuuden sekä Schengen-alueen toimivuuden, kehittymistä (Integrated Border Management -tutkimus).¹⁴

¹⁴ Rajavartiolaitos: *Rajavartiolaitoksen tutkimusohjelma 2027*. [https://www.raja.fi/download/76214_Tutkimusohjelma_netti.pdf?941b2409914d688], luettu 07.01.2020, sivu 7.

Tutkimuksen pääkysymys:

- Miten Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia toimii muutostekijänä kansallisen tason yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategiaan nähden?

Tutkimuksen alakysymykset:

- Miten Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuus on määritetty vuoden 2016 jälkeen?
- Miten Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategiaprosessi rakentuu EU–virasto–jäsenvaltio-välillä?
- Miten kansallinen Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategia on painottanut Rajavartiolaitokselle tärkeitä osatekijöitä?
- Miten Rajavartiolaitokselle tärkeät osatekijät näkyvät teknis-operatiivisen strategian painotuksissa?

1.2 Rajaukset, viitekehys, näkökulma ja tutkimusmenetelmät

Rajaukset

Tutkimuksen analyysiosiossa tarkastellaan vuosina 2019–2020 voimassa olleita teknis-operatiivisia strategian julkaisuja, kansallisen tason vahvistettua strategiaa vuosille 2018–2021 (vuoden 2018 versiota) ja päivitettyä versiota vuodelta 2019. Koska päivitetty EuRMV-asetus tuli voimaan vuonna 2019, sitä tarkastellaan tutkimuksen tausta-aineistona edeltävän lain ohella vuodelta 2016. Mahdollisia päivityksiä tai vuonna 2021 tulleita muutoksia tutkimuksessa ei tarkastella, jotta voidaan tarkastella sisällönanalyysin avulla rajattuja asiakirjoja tietyllä aikajänteellä.

Rajauksen syynä on saada sisällönanalyysiin soveltuva aineisto, jotta päästään kiinni tutkimuksen pääkysymyksen ja alakysymysten mukaisiin tavoitteisiin. Koska asia on myös ajankohtainen ja poliittisesti herkästi muuttuva, on tutkimustyön loogisuuden ja mielekkyyden näkökulmasta järkevämpää rajata lähdeaineistoa ajallisesti.

Tutkimuksen edetessä kuitenkin selvisi, että myös rajatun aikajänteen ulkopuolella olevilla asiakirjoilla on ollut merkitystä eurooppalaistumisen alhaalta ylös vaikuttavuuteen ja erityisesti

eurooppalaistumisen keskustelun kehitystä ja terminologiaa tulee tarkastella laajemmalla aikaperspektiivillä. Eurooppalaistumisen osalta tutkimukseen onkin otettu mukaan rajauksen aikajänteen ulkopuolelta löydettyjä lähteitä ja havaintoja.

Opinnäytetyö on julkinen. Euroopan komissio on määrittänyt osan soveltuvia tuoreita lähteitä rajoitetuksi tai sensitiiviseksi materiaaliksi. Koska opinnäytetyö on julkinen, kaikkea lähdemateriaalia ei tutkimuksessa voitu hyödyntää.

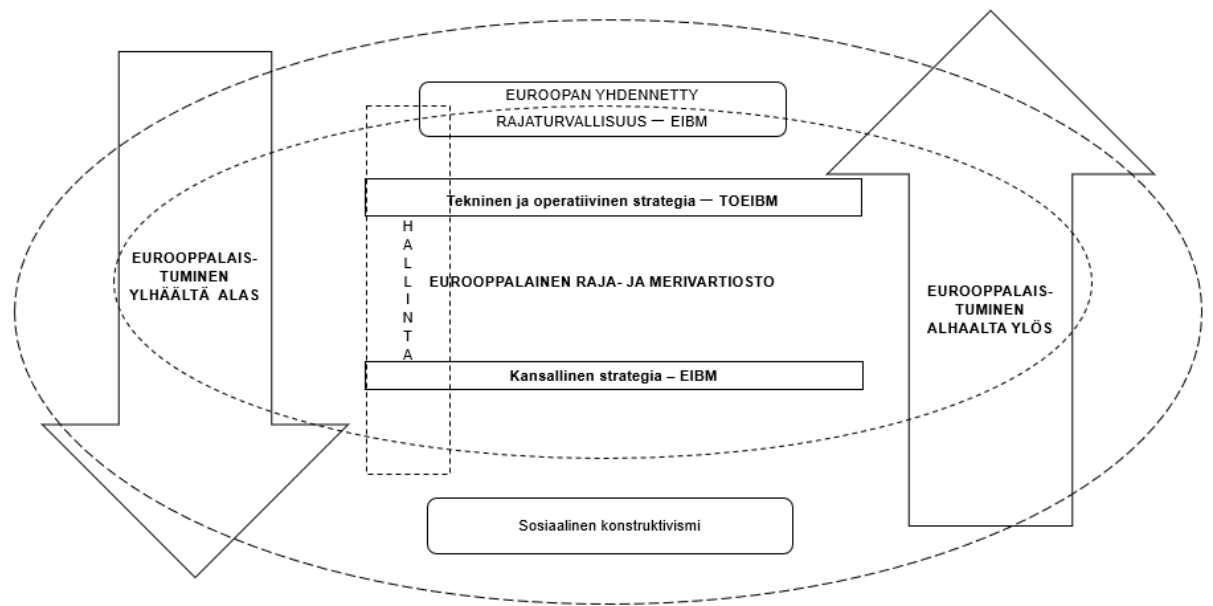
Tutkimusraportissa kuvataan myös tutkimusta tehtäessä voimassa olleet prosessin osatekijät ja työryhmät, joilla on keskeinen rooli Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden tekijöinä. Tutkimuksessa kuvataan myös pääpiirteisesti rajaturvallisuuden käsitteen muodostamiseen liittyvä historia ja sen muokkaantuminen nykykäsitteen mukaiseksi.

Eurooppalaistumisesta tutkimuksessa käsitellään Euroopan unionin ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden näkökulmasta, vaikkakin osa Schengenin sopimusta soveltavista Euroopan valtioista ei kuulukaan Euroopan unioniin.¹⁵ Valinta on sinällään looginen, koska Suomi on EU:n jäsenvaltio ja Rajavartiolaitos osana Suomea soveltaa Schengenin sopimusta. Tutkimuskysymyksiin vastaamisen ja tutkimustulosten osalta erottelulla Schengenin sopimuksen soveltamisesta ei EU-jäsenvaltiolla verrattuna EU-jäsenvaltioon ei ole tämän tutkimuksen johtopäätösten tai tutkimusmetodologian näkökulmasta merkitystä.

Kaikkia Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden osatekijöitä ei ole analysoitu tutkimuksessa, vaan strategia-asiakirjoista valittiin tutkimuksen näkökulmasta painopisteet ensimmäisen vaiheen sisällönanalyysin jälkeen. Tämä siksi, että keskeisten kohtien tarkemmalla analyysillä voidaan osoittaa keskeiset johtopäätökset ja havainnot tutkimukselle.

¹⁵ Ulkoministeriö: *EU lyhyesti*. [<https://eurooppatiedotus.fi/perustietoa-eusta/eu-lyhyesti/>], luettu 30.12.2020. "Euroopan unioni (EU) on 27 eurooppalaisen jäsenmaan muodostama liitto. Yhteistyön ensimmäinen askel oli Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustaminen 1950-luvun alussa. Hiili- ja teräsyhteisösopimuksella haluttiin lisätä vakautta ja taata rauha Euroopassa toisen maailmansodan jälkeen. Kuuden maan tuolloin aloittama yhteistyö on runsaan 60 vuoden aikana laajentunut 27 jäsenmaan ja yli puolen miljardin kansalaisen Euroopan unioniksi. Aluksi taloudellisesta yhteistyöstä on tullut organisaatio, jolla on toimintaa kehitysyhteistyöstä ympäristöpolitiikkaan. Talousyhteisön nimi muutettiin vuonna 1993 Maastrichtin sopimuksella Euroopan unioniksi."; Ulkoministeriö: *EU-jäsenmaat*. [<https://eurooppatiedotus.fi/perustietoa-eusta/eu-jasenmaat/>], luettu 30.12.2020. "Euroopan unioni on kasvanut useiden laajentumiskierrosten myötä. EU-jäsenmaita on nyt 27 (Iso-Britannian EU-ero 1.2.2020 alkaen). Kaikki EU:n jäsenvaltiot kuuluvat Euroopan talous- ja rahaliittoon, mutta toistaiseksi 19 maata on ottanut käyttöönsä yhteisen rahan, euron (€). Schengen-alueeseen kuuluvat 22 EU:n jäsenmaata sekä Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi, jotka eivät ole EU-maita."

Viitekehys



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys

Tutkimuksen viitekehys muodostuu kuvan 1 mukaisesti. Rajaturvallisuus on sosiaalisesti rakentunut ilmiö, jolloin sosiaalinen konstruktivismi on tutkimuksen lähtökohtana. Eurooppalaistuminen on keskeinen vaikuttava tekijä, joka toimii eurooppalaistumisen mallin mukaisesti kahdensuuntaisesti. Toiminnan keskiössä on Eurooppalainen raja- ja merivartiosto, johon kiinteästi EIBM:n strategiaproessin elementit ja niiden hallinta vaikuttavat. Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus muodostuu kaikkien osa-alueiden vuorovaikutuksessa.

Näkökulma

Rajaturvallisuuden tutkimusta lähimpänä oleva akateemisen maailman tieteen ala on kenties strategian tutkimus tai ainakin yleisimmin käytetty Maanpuolustuskorkeakoulun tieteellisten opintojen puitteissa tehdyissä tutkimuksissa. Toisaalta strategian tutkimuskin on ehkä enemmän sotatieteiden kenttään sitoutuva näkökulma kuin tiede. Siksi myös rajaturvallisuutta tutkivalla ei ole käytössään oman oppialan teorioita tai erityisiä tutkimusmenetelmiä. Lähtökohtaa haetaan muilta tieteenaloilta lainatuilla käsitteillä ja malleilla.¹⁶

¹⁶ Sipilä, Joonas, Tommi Koivula, Olli-Matti Mikkola & Antti Pulkka: *Analyysiopas*. Juvenes Print, Tampere 2017, sivu 18.

Tutkimuksen alkuvaiheessa teoreettiseksi lähtökohdaksi muotoutui sosiaalinen ontologia. Lähtökohdaksi sosiaalinen ontologia valikoitui, koska eurooppalaisessa rajaturvallisuudessa asiat oman näkemykseni mukaan tapahtuvat sosiaalisen vuorovaikutuksen myötä, ovat rakentuneet ihmisten toimesta ja ovat jatkuvassa muutoksessa. Sosiaalisen ontologian periaatteiden mukaisesti "sosiaaliset ilmiöt ovat ihmisen konstruoimia kokonaisuuksia, jolloin todellisuuskäsityksiä saattaa esiintyä useita yhtäaikaisesti". Kun tutkittava kohde on myös jatkuvassa liikkeessä ja sitä on vaikea mitata, tutkimusta tehdessä olen jatkuvassa sosiaalisessa vuorovaikutuksessa tutkailemassa ilmiötä sitä niin sanotusti häiritsemättä.¹⁷

Koivula ja Sipilä toivat kirjassaan esille, että ”Tieteellisen tutkimuksen lähtökohdaksi voidaan ottaa sosiaalinen ontologia, jossa todellisuus katsotaan määrittyväksi sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, kuten esimerkiksi sopimuksissa tai auktoriteettien päätöksissä.”¹⁸ Koin tämän tutkimuksen alkuvaiheessa luontevaksi ratkaisuksi, ja se myös kuvastaa minua oman subjektiivisen tarkkailuni myötä ja sen toimiessa tutkimukseni jalustana.

Perehdyttyäni alustavasti globalisaatio- ja integraatioteorioihin ja eurooppalaistumiseen, aloin ymmärtää paremmin eurooppalaistumisen taustalla olevia metateoreettisia oletuksia. Eurooppalaistumiseen liittyvässä keskustelussa on akateemisen tutkimuksen kentässä eriävää näkemystä siitä, mitkä ovat keskeiset tieteenfilosofiset lähtökohdat. Keskusteluissa tuodaan myös esille empirian suurempaa merkitystä eurooppalaistumisen tutkimuksessa. Luvussa 2 kuvataan tarkemmin, mitä ovat nämä vaihtelevat näkemykset ja mitkä ovat yleisimmät näkökulmat eurooppalaistumisen tutkimuksen taustalla.

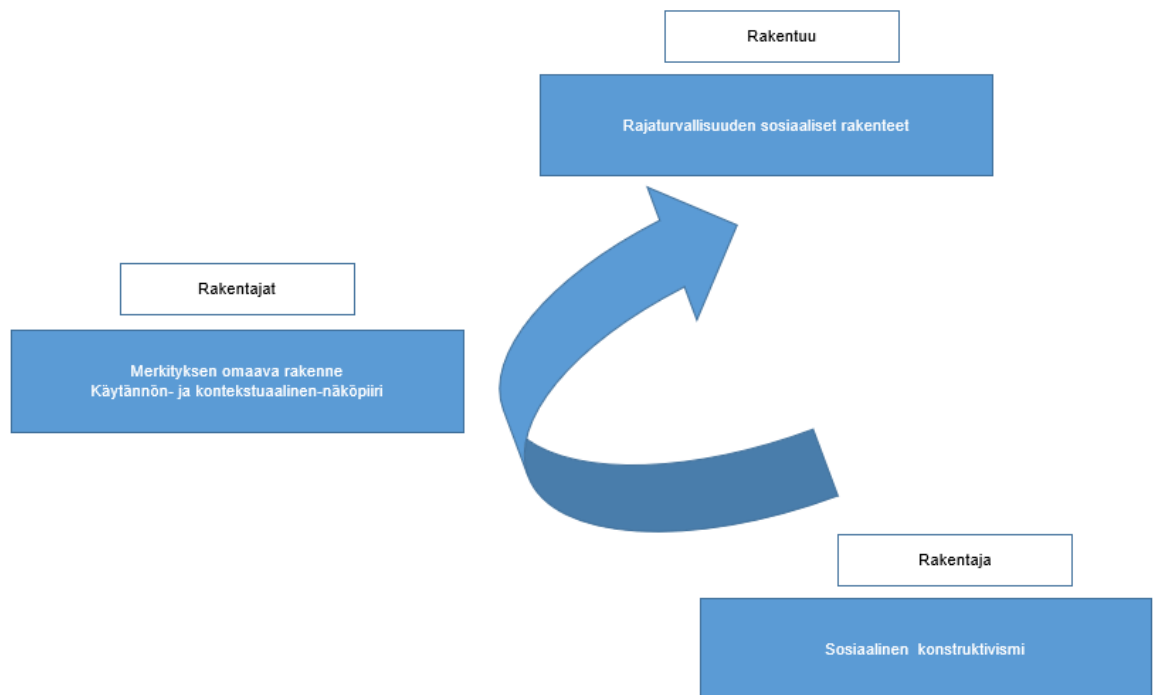
Tutkimuksen edetessä oli kuitenkin syytä palata tutkimuksessani lähtökohtaoletuksiin ja ontologisiin ja epistemologisiin valintoihin ennen etenemistä syvemmälle tutkimusmateriaaliin ja aineiston analysointiin. Sosiaalinen ontologia onkin edellä kuvatusti ollut perustan rakentaja opinnäytetyölleni. Monien mahdollisuuksien joukosta koin luontevaksi ja kenties myös eniten aihealueeseen soveltuvaksi tutkimusotteeksi sosiaalisen konstruktivismin (myöhemmin tutkimuksessa konstruktivismi) näkemyksen, joka on soveltuva myös käsittelemään ilmiötä osana sosiaalista ontologiaa. Tämä näkökulma myös antaa erilaisen näkemyksen ilmiön analyysille kuin esimerkiksi valtavirtaa eurooppalaistumisen tutkimuksessa oleva uuden institutionalismin suuntaus.

¹⁷ Sirén, Torsti & Otto Pekkarinen: *Tieteenfilosofis-metodologisia perusteita pro gradu -tutkielman laadintaan*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja Sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 3: työpapereita nro3, 2017, sivut 3-4.

¹⁸ Koivula, Tommi & Joonas Sipilä: *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos, julkaisusarja 2, 2014, sivu 22.

Perheentupa on kuvannut hyvin konstruktivistisen suuntauksen merkitystä suomalaiselle strategian tutkimukselle: "Viimeisen vuosikymmenen aikana konstruktivismin teoria on tullut näkyväksi osaksi strategian tutkimusta." Konstruktivismiin kohdistuu toki myös kritiikkiä, ja sitä ovat esittäneet esimerkiksi realistisen koulukunnan edustajat sillä perusteella, että sosiaalinen rakentuvuus on loputonta.¹⁹ Konstruktivismi on kuitenkin jo näkökulmana vakiintunut strategian tutkimukseen. Lisäksi konstruktivismi on nähtävissä vakiintuneena näkökulmana myös eurooppalaistumisen ja EU-tutkimukseen.

Käsillä olevan tutkimuksen näkökulmalle löytyi myös vastaavaa näkemystä kansallisen tutkimuksenkin tasolla. Janzon on väitöskirjassaan myös ottanut näkökulmansa yhdeksi osaksi sosiaalisen konstruktivismin ja sen avulla kuvannut sosiaalisen ontologian rajaturvallisuuteen (kuva 2).²⁰ Janzon on kuvannut rajaturvallisuuden olevan sosiaalinen rakenne, joka on liitännäinen rajoihin. Sosiaalinen konstruktivismi myös tunnustaa sosiaalisten rakenteiden olevan strategisen käyttäytymisen ja turvallisuuden taustalla.²¹



Kuva 2. Rajaturvallisuuden sosiaalinen ontologia

¹⁹ Perheentupa, Christian: Konstruktivismi. *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Sivonen, Pekka (toim.): Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, strategian tutkimuksia No 33, Helsinki 2013, sivut 99-100.

²⁰ Janzon, Max: *Realizing Border Security Culture in Finland (and Europe)*, Unigrafia, Helsinki 2014, sivu 81.

²¹ Janzon (2014), sivut 78-84.

EU-tutkimuksen valossa Checkel näkee konstruktivismiin erityisenä analyttisenä suuntauksena. Konstruktivismi antaa perusteet arvioida tutkittavan aihealueen kirjallisuutta tietyllä tavalla. Checkellin näkemyksessä huomionarvoista on ajatus siitä, että konstruktivistisella näkökulmalla ei pyritä luomaan erityistä konstruktivistista teoriaa integraatiolle vaan ennen kaikkea tuomaan näkökulmaa esimerkiksi eurooppalaisen identiteetin rakentumiselle.²²

Simola on kuvannut konstruktivistista näkökulmaa seuraavasti: "Konstruktivistisessa näkökulmassa korostuu rationalistien määritelmän mukaisiin hyödyn maksimointiin pyrkiviin toimijoihin verrattuna instituutioiden rooli toimijoiden ohjaajina".²³ Tämä on käsittääkseni looginen ajattelun kulku osana EU-tutkimusta, jossa instituutioilla on keskeinen rooli, ja se on myös tämän tutkimuksen ilmiön ulottuvuus.

Sosiaalinen konstruktivismi voidaan jakaa Checkellin artikkelissa eri tutkijoiden näkemyksistä tiivistämänä kolmeen eri suuntaukseen: perinteiseen (conventional), tulkinnalliseen (interpretative) ja kriittiseen radikaaliseen (critical/radical).²⁴

Perinteinen konstruktivismi tutkii normien rooleja ja harvemmissä tapauksissa identiteettejä, jotka muokkaavat kansainvälisen politiikan vaikutuksia. Tämä tutkimussuuntaus on yleisin Yhdysvalloissa konstruktivistien käyttämänä. Perinteisen suuntauksen tutkijoilla on positivistinen epistemologinen pohja ja usko vahvaan teorioiden väliseen yhteyteen. EU-tutkimuksessa perinteistä konstruktivistista suuntausta on esiintynyt muun muassa EU-instituutiotutkimuksessa pyrkimyksenä rakentaa siltoja rationalistien ja sosiologian työn välille.²⁵

Euroopassa suurempaa suosiota tutkimussuuntauksena nauttii tulkitseva konstruktivistinen suuntaus. Tulkitsevalle konstruktivismille ominaista on sen kieltä tulkitseva rooli sosiaalisen todellisuuden rakentamisessa. Sen epistemologiset oletukset ovat vahvasti jälkipositivismiin eri suuntauksissa, ja tutkimus keskittyykin enemmän vastaamaan kysymykseen "miten on mahdollista" kuin tutkimaan seurannaisuhdetta ja vaikutusta. Tämän tutkimussuuntauksen tutkimuksia on useita EU-tutkimuksessa, jossa olosuhteita ja käytetyn kielen muodostumista tutkitaan, jotta saataisiin käsitys esimerkiksi valtion tai muuttujan identiteetin rakentumisesta.²⁶

²² Checkel, Jeffrey, T: Constructivism and EU Politics. *Handbook of the European Union Politics*. Jørgensen, Knud Erik, Mark A. Pollack Mark A. & Ben Rosamond (eds.), Sage publications, Lontoo, 2007, sivu 57.

²³ Simola, Mikko: *Euroopan unionin yhdenmetyt rajaturvallisuus strategisen kulttuurin ja tulliviranomaisyhteistyön näkökulmasta*, diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2013, sivu 10.

²⁴ Checkel (2007), sivu 58.

²⁵ Sama, sivu 58.

²⁶ Sama, sivu 58.

Kriittinen/radikaalinen konstruktivismi säilyttää kielellisen fokuksen, mutta erona tulkitsevaan on voimakas tutkimuksen tekijän normatiivisen ulottuvuuden heijastuminen tutkittavaan ilmiön identiteetin rakentumiseen. Muutoin tämä suuntaus on hyvin samankaltainen tulkinnallisen suuntauksen kanssa, koska molemmat ovat jälkipositivistisen konstruktivismin suuntauksia.²⁷

Oma tutkimukseni asemoituu tulkitsevan konstruktivismin suuntauksen mukaisesti. Kansallisen rajaturvallisuuden identiteetin rakentumista ja muutosta havainnoidaan uuden Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden mallin ja strategiaprosessin mukaisesti tarkastellen kirjauksia ja käytettyä rajaturvallisuuden kieltä eri tasoilla.

Metateoreettisena mallina konstruktivismilla on laaja-alainen potentiaali, koska sen avulla on mahdollista yhdistää muiden teoreettisten koulukuntien näkemyksiä konstruktivisiin. Tämä johtuu konstruktivistisesta näkemyksestä, jossa sallitaan erilaisten rakenteiden ja mekanismien olemassaolo, kunhan ne ovat vain rakentuneet sosiaalisen kanssakäymisen myötä.²⁸

Konstruktivismin fundamentaalinen ajatus on, että ihmiset ovat sosiaalisia yksilöitä ja emme olisi ihmisiä ilman sosiaalisia suhteita. Yhtä lailla voidaan sanoa, että ihmiset luovat yhteisöjä ja yhteisöt luovat ihmisiä. Kyseessä on siis kahdensuuntainen prosessi.²⁹ Konstruktivismin kautta siis rakentuvat normit, ajatukset, yhteisöt ja ilmiöt osana sosiaalista vuorovaikutusta. Näin minäkin näen rajaturvallisuuden rakentumisen.

Kun pohditaan konstruktivismia suhteessa muihin teoriakoulukuntiin, on Parsons analysoinut käytännön esimerkillään keskeisiä eroja. Marxistit näkevät maailman olevan toimintona taloudellinen maisema. Realistit näkevät maailman turvallisuuskilpailun maisemana.³⁰ Suurin osa institutionalisteista näkee maailman organisatorisena maisemana. Konstruktivistit taasen näkevät maailman muodostuvan maisemasta, joka rakentuu ideoihin, normien, identiteettien ja käytäntöjen varaan.

Konstruktivistinen lähtökohta työhön kytketään eurooppalaistumiskeskusteluihin (europeanization) ja eurooppalaistumisen teoriaan, jotta lähtökohtien kautta yhdistämällä se tutkimusotemenetelmään voitaisiin hahmottaa, missä määrin ja millä tavoin Euroopan tasoinen sääntely ulottuu jäsenvaltiotasolle vai tapahtuuko vaikutusta toiseen suuntaan alhaalta ylöspäin.

²⁷ Checkel (2007), sivut 58-59.

²⁸ Simola 2013, sivu 13.

²⁹ Onuf, Nicholas: Constructivism: A User's Manual. *International relations in a constructed world*. Kubálkova, Vendulka, Nicholas Onuf & Paul Kowert (eds.), M. E. Sharp Inc, New York 1998, sivut 58-60.

³⁰ Parsons, Graig: Constructivism and interpretive Theory. *Theory and methods in political science 4th edition*. Lowndes Vivien, David Marsh & Gerry Stoker (eds.), Palgrave, Lontoo 2018.

Vaikka osa tutkijoista, muun muassa Bache, Bulmer ja Gunay³¹, kyseenalaistavatkin eurooppalaistumisen olevan teoreettinen malli, koen kirjoittajana nykypäivänä eurooppalaistumisen saavuttaneen jo teorian tason akateemisessa tutkimuksessa. Eurooppalaistumisen ollessa tämän tutkimusraportin keskeinen elementti kuvataan se laaja-alaisemmin ja tarkemmin tutkimusraportin luvussa 2.

Tutkimusmenetelmä

Laadullinen tutkimus on pääsääntöisesti ollut rajaturvallisuuteen liittyvien tutkimusten lähtökohtana.³² Mielestäni tämä on validi ja näkökulmia avartava lähtökohta rajaturvallisuuden tutkimukselle. Samaa näkökantaa edustavat Juuti ja Puusa ovat toimittamansa kirjan johdannossa todenneet: "Laadullinen tutkimus ei pyri löytämään luotettavaa tietoa siitä, missä määrin tai kuinka usein jokin ilmiö esiintyy. Sen sijaan laadullisessa tutkimuksessa pyritään saamaan esille erilaisia näkökulmia, joista aihetta voi tarkastella".³³

Laadullinen tutkimus ja laadullinen aineisto myös antavat mahdollisuuden analysoida samaakin aineistoa useista eri näkökulmista. Tutkimuksen tekijänä olen samaistunut Pentti Alasuutarin näkemykseen siitä, että "kvalitatiivinen aineisto on palata tutkittavaa maailmaa sikäli, että se on näyte tutkimuksen kohteena olevasta kielestä ja kulttuurista. Eri asia on, mitä aineiston pohjalta voi milloin päätellä tutkittavasta ilmiöstä tai miten sen voi saada vastaamaan tutkijan asettamiin kysymyksiin".³⁴

Metodologia, kuten Puusa ja Juuti ovat todenneet, on oppi tieteen menetelmistä. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan tekemät valinnat metodologiasta liittyvät myös osaltaan päättelyn loogiikkaan ja menetelmiin. Ontologiset, epistemologiset ja metodologiset valinnat johdattelevat tutkijan siihen laadullisen tutkimuksen menetelmän käyttöön, jolla saavutetaan tutkimuksen kautta uutta tietoa todellisuudesta.³⁵

³¹ Bache, Ian, Simon Bulmer & Defne Gunay: *Metatheory and Europeanization research : Let's get critical !*. University of Sheffield, England, 2011, sivu 11. Artikkelissa tutkijat ovat todenneet, että eurooppalaistuminen itsessään ei ole teoria. Työkalupankki teoreettiseen tarkasteluun on tuotu valtaviiran poliittisesta analyysistä ja teoreettinen pohja eurooppalaistumiselle on uudessa institutionalismissa.

³² Tämä on kirjoittajan havainto tutkimusaineistoa kartoitettaessa. Sama näkemys on havaittavissa myös alaluvussa 1.4 esitetyssä aikaisemmassa tutkimuksessa ja niiden menetelmäsuuntauksessa. Laadullisen tutkimuksen kautta on saavutettavissa erilaisia näkökulmia, ja mielestäni tällä saavutetaan kyky havainnoida laajemmin kuin määrällisen tutkimuksen kautta. Suurelta osin myös tutkittavat ilmiöt eivät ole määrällisesti mitattavia, jotta ne saataisiin tutkittua määrällisen tutkimuksen kautta.

³³ Juuti, Pauli & Anu Puusa (toim): *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, Gaudeamus, 2020, sivu 14.

³⁴ Alasuutari, Pertti: *Laadullinen tutkimus*. Viides painos Vastapaino 2014, sivu 88.

³⁵ Juuti & Puusa (2020), sivu 37.

Menetelmä, josta käytetään myös termiä metodi, on moniselitteinen. Menetelmä on "sääntöjen ohjaama menettelytapa, jonka avulla tieteessä tavoitellaan ja etsitään tietoa tai pyritään ratkaisemaan käytännön ongelma".³⁶

Tutkimusmenetelmänä tutkimuksessa käytetään laadullisen aineiston analysointiin hyvin soveltuvaa sisällönanalyysia kirjalliseen aineistoon liittyen. Sisällönanalyysi on valittu, koska sen avulla voin analysoida dokumentteja systemaattisesti ja löytäen samankaltaisuuksia/eroavaisuuksia tutkimusaineistosta.

Aineiston hankinnalla ja aineiston analyysillä on kiinteä yhteys laadullisessa tutkimuksessa. Tutkijana on haastavaa, miltei mahdotonta, pyrkiä arvovapaaseen laadulliseen tutkimukseen. Omat esiyymmärrykseni aiheesta on väistämättä vaikuttimena niin aineiston hankintaan kuin sen analysointiin tutkimuksen ajan. Tärkeää onkin ollut tutkimusprosessin aikana pyrkiä ymmärtämään omien ennakkouskomusteni luonne ja sisältö, jotta aineiston analyysillä saadaan uutta tietoa tutkittavasta ilmiöstä.³⁷

Laadullisen analyysin osalta usein puhutaan induktiivisesta (yksittäisestä yleiseen) ja deduktiivisesta (yleisestä yksityiseen) päättelystä. On kuitenkin huomioitavaa, että kolmas tieteellisen päättelyn logiikka (abduktiivinen), jossa teoria ja empiria käyvät vuoropuhelua, on myös mahdollinen. Jaottelu kaksijakoisesti on kuitenkin käytännön näkökulmasta haasteellinen, ja siksi nykyisin laadullisen analyysin muodot ovat Eskolan³⁸ tekemässä jaottelussa muutettu erilaisiksi, joita nykyisin käytetään.³⁹

Tuomen ja Sarajärven kirjassaan kuvaamat laadullisen tutkimuksen periaatteet nojaavat yhdysvaltalaisen laadullisen tutkimuksen perinteisiin. Kirjassa esitetty kuvaus sisällönanalyysista kuitenkin poikkeaa nimeämiskäytännöltään. Tuomen ja Sarajärven näkemyksen mukaan sisällönanalyysi on jaettu kolmeen eri malliin, joita ovat aineistolähtöinen, teorialähtöinen ja teoria-ohjaava analyysi. Yhteistä näille kaikille analyysimenetelmille on se, että niillä pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Tuomen ja Saarijärven

³⁶ Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara: *Tutki ja kirjoita*. 15.-16. painos Tammi, 2010, sivu 183.

³⁷ Juuti & Puusa (2020), sivu 143.

³⁸ Eskola, Jari: Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Aaltola Juhani & Raine Valli (toim.): Jyväskylä, PS-kustannus, 3. uudistettu ja täydennetty painos, 2010, sivu 179-203.

³⁹ Tuomi, Jouni & Anneli Saarijärvi: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi 2018, sivut 107-108.

näkemyksen mukaisesti "sisällönanalyysilla tarkoitetaan pyrkimystä kuvata dokumenttien sisältö sanallisesti. Primäärilähteiden sisällönanalyysissa pyritään myös havainnoimaan mahdollisia ristiriitoja tai epämukavuuksia, joista asiakirjoissa on pyritty vaikenemaan."⁴⁰

Tuomen ja Saarijärven näkemyksen mukaan ”aineistolähtöisessä analyysissa pyritään luomaan tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus.” Analyysiyksiköt eivät ole etukäteen valittuja, ja niiden valinta perustuu tutkimuksen tavoitteisiin ja tutkimuskysymyksiin. Teoria ei siis ohjaa analyysin tekoa, vaikka metodologian taustalla olevat oletukset ovat läsnä. Aineistolähtöinen tutkimus on haastavaa toteuttaa, ja analyysin subjektiivisuus on erityisen altista kritiikille, vaikka se on toki myös muun laadullisen tutkimuksen haasteellisuus.⁴¹

Perinteinen sisällönanalyysissa käytetty malli on teorialähtöinen analyysi. Tuomi ja Saarijärvi kirjassaan kuvasivat teorialähtöisen analyysin nojaavan johonkin tiettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Ilmiö määritellään siis jo tunnetun teorian mukaisesti, ja näin päästään testaamaan tutkittavaa asiaa vasten sitä. Valinta teorialähtöisestä analyysista myös sanelee sen, miten tutkimusaineisto hankitaan. Erityisen mielenkiintoiseksi teorialähtöisen analyysin tekee se, kun teoriaa testataan uudessa kontekstissa.⁴²

Teoriaohjaava analyysi voi osaltaan auttaa aineistolähtöisen analyysin kohtaamiin haasteisiin. Teoriaohjaavassa analyysissa teoria toimii apuna ja ohjaa analyysin tekoa, vaikka analyysiyksiköt valitaankin suoraan aineistosta. Keskeinen ero teorialähtöiseen teoriaohjaavassa on sen tapa avata uusia ajatuksia eikä vain testata teoriaa. Voidaankin nähdä kyseessä olevan abduktiivisen päättelyn logiikka.⁴³

Sisällönanalyysin toteuttamiselle on myös kuvattu erilaisia malleja tutkijoiden toimesta. Toisena esimerkkinä voidaan ottaa esimerkiksi Hsieh ja Shannon. He esittelevät artikkelissaan hoitotieteilijän näkökulmasta kolme sisällönanalyysin menettelytapaa ja näihin kaikkiin hypoteettiset esimerkit. Ensimmäinen malli on tavanomainen tapa (conventional approach) sisällönanalyysille. Tätä mallia voidaan kutsua myös aineistolähtöiseksi sisällönanalyysiksi. Toisessa esimerkissä Hsieh ja Shannon tavoitteena on testata teoriaa tai laajentaa sitä käsitteiden tasolla suoralla lähestymisellä (directed approach). Kolmas tapa lähestyä sisällönanalyysia on summaatiivinen teorialähtöinen tapa (summative content analysis), jossa lasketaan ja verrataan avain-

⁴⁰ Tuomi & Saarijärvi (2018), 107-111, 117 ja 119.

⁴¹ Sama, sivu 108.

⁴² Sama, sivut 110-111.

⁴³ Sama, sivut 109-110.

sanoja tai sisältöä, joka myöhemmin tulkitaan kontekstisidonnaisesti. Kaikille malleilla pyritään tulkitsemaan tekstidatan merkitystä, mutta keskeisenä eroavaisuutena on se, miten koodit osana sisällönanalyysia rakennetaan. Kolmessa edellä esitetyssä mallissa on kyse laadullisen tutkimuksen sisällönanalyysista, vaikka kvantitatiivisuus on korostetussa asemassa.⁴⁴

Tuomen ja Sarajärven kuvaama teorialähtöinen sisällönanalyysin malli on valittu osaksi tätä tutkimusta, jotta eurooppalaistumisen teoreettista viitekehystä sekä hallinnan elementtejä voidaan havainnoida tutkittavasta aineistosta. Tässä tutkimuksessa kuvaillaan ensin teoriana eurooppalaistuminen ja sen perusteella määritellään keskeiset käsitteet. Olemassa olevaa käsitteistöä hyödynnetään osana analyysirunkoa ja kategorisointia. Valitulla mallilla voidaan nostaa esille tutkittavasta aineistosta niitä asioita, jotka kuuluvat analyysirunkoon ja toisaalta sulkea ulkopuolelle eurooppalaistumisen ilmiöitä koskemattomat osat.

Tutkimuksen osalta valittu teorialähtöinen malli tuo myös mielenkiintoisen uuden lähestymisen, kun eurooppalaistumisen teoriaa testataan uudessa tutkimusympäristössä rajaturvallisuuden nähdessä. Vaikka tutkimusraportin osalta teoriaohjaava ja teorialähtöinen olisivatkin voineet tuottaa samankaltaisia havaintoja, olisi aineistolähtöinen ollut havainnoiltaan todennäköisesti erilainen ja keskiössä. Oma subjektiivinen näkemykseni rajaturvallisuuden viitekehyksessä voisi myös johtaa erityyppisten analyysiyksiköiden valintaan.

Teorialähtöisen sisällönanalyysin toteutuksen ensimmäisiä vaiheita on muodostaa analyysirunko valitun teorian pohjalta. Tuomen ja Saarijärven kirjassa hyvin avatusti se voi olla hyvinkin väljä, sisältäen luokituksia ja kategorioita, joilla on sidonnaisuus tutkittavaan ilmiöön. Kategorisointi myös edesauttaa kohdentamaan tutkimus myös keskeisiin tekijöihin osana analyysia.⁴⁵

Puusan ja Juutin mukaan aineiston analysointi on jatkuvaa tutkimuksen aikana. Samanaikaisesti tutkija lukee aineistoa ja pyrkii kategorisoimaan aineistoa, mutta yhtä lailla tutkijana hankkii lisää tietoa aiheesta lukemalla vaihtelevista lähteistä eri teorioita ja tutkimuksia. Laadullisen aineiston sisällönanalyysin laatu onkin paljon kiinni tutkijan kyvykkyydestä ymmärtää ja tulkita tutkittavaa ilmiötä.⁴⁶ Esimerkkinä Tuomen ja Saarijärven kuva analyysirungosta:⁴⁷

⁴⁴ Hsieh, Hsiu-Fang & Sarah E. Shannon: Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research* 15: 9, 1277-1288, 2005. [https://www.researchgate.net/publication/7561647_Three_Approaches_to_Qualitative_Content_Analysis], luettu 23.2.2021.

⁴⁵ Tuomi & Saarijärvi (2018), sivut 127-128.

⁴⁶ Juuti & Puusa (2020), sivu 143.

⁴⁷ Tuomi & Saarijärvi (2018), sivu 128.

Ilmiön ulottuvuudet	Ilmiön ominaisuudet		
xxxx	xxxx	xxxx	xxxx
xxxx	xxxx	xxxx	xxxx

Kuva 3. Esimerkki analyysirungosta

Tämän tutkimuksen osalta analyysirunko muodostetaan ilmiönä eurooppalaistuminen. Ilmiön ulottuvuuksia kuvataan myöhemmin tutkimuksen luvussa 3 tarkemmin avattavien käsitteiden ylhäältä alas, alhaalta ylös ja hallintanäkökulmasta. Ilmiön ominaisuudet ovat eri keskeiset dokumentit, kansalliset IBM-strategiat ja TO EIBM-strategia, joista havainnoidaan muodostettujen analyysiyksiköiden merkityksiä.⁴⁸ Samaa analyysirunkoa hyödynnetään tutkimuksen luvun 4 kolmessa alaluvussa. Luvussa 4 on kuvattu tarkemmin toteutettu analyysi.

Eurooppalaistumisen ilmiöt	Euroopan yhdenmisen rajaturvallisuuden ohjaavat asiakirjat		
	Suomen kansallinen yhdenmisen rajaturvallisuuden strategia 2018–2021	Euroopan yhdenmisen rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia	Suomen kansallinen yhdenmisen rajaturvallisuuden strategia 2019–2021
Ylhäältä alas	xxxx	xxxx	xxxx
Alhaalta ylös	xxxx	xxxx	xxxx
Hallinta	xxxx	xxxx	xxxx

Kuva 4. Tutkimuksessa käytetty analyysirunko

Sisällönanalyysi tutkimuksen luvussa 4 muodostetaan siis teorialähtöisesti sitoen se eurooppalaistumisen teoreettiseen viitekehykseen ja sen terminologiaan. Näin aineiston analyysin luokittelu saadaan sidottua teoriaan. Analyysi itsessään ei myöskään tuota tutkimuksen tuloksia tai suoraan vastauksia tutkimuskysymyksiin. Analyysin avulla on tarkoitus havainnoida ilmiötä ja testata sitä olemassa olevaa teoriaa vasten. Johtopäätöksissä tuodaan esille analyysin perusteella tehtyjen havaintojen merkityksellisyys.

⁴⁸ Tutkimuksen analyysissa on hyödynnetty tekstianalyysi työkalua Voyant Toolsia (voyant-tools.org). Voyant tools on avoimen lähdekoodin verkkopohjainen sovellus, jolla voidaan toteuttaa kirjoitettuun tekstiin kohdistuvaa tekstin analysointia. Tässä tutkimuksessa Voyant Toolsia on hyödynnetty kartoittamaan analyysia varten TO EIBM:n osalta keskeisiä käsitteitä, niiden esiintyvyyttä ja analyysiin soveltuvat analyysiyksiköt.

Huomion arvoista on, että eurooppalaistumisen teoriaa ja sen käsitteistön ilmentymistä ei ole aikaisemmin sovellettu sisällönanalyysissä rajaturvallisuuteen Maanpuolustuskorkeakoulun diplomityö-tason tutkimuksissa. Sisällönanalyysi metodologiana on kuitenkin esiintynyt myös aikaisemmissa rajaturvallisuuden tutkimuksissa, mutta eri ilmiöitä tutkittaessa.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja lähdemateriaali

Tutkimuksen ensimmäinen luku toimii johdantona tutkimukselle. Olen tehnyt valinnan käsitellä osana johdantoa laajemmin jo tieteenfilosofiaa tutkimuksen taustalla. Valintani on ollut myös kohtuullisen perusteellisesti tuoda esille aiempaa opinnäytetasoista tutkimusta (myös pro gradu -tasoista). Valinta on tietoinen, koska rajaturvallisuuden näkökulmasta olevaa tutkimusta on marginaalisesti ja tämän tutkimuksen lukijalla on mahdollisuus tutustuttaa itsensä myös Euroopan tasolla tehtävään tutkimukseen rajaturvallisuuden alalta esille tuomani aiemman tutkimuksen avulla. Johdannossa esitellään kokonaisuudessaan tarkemmin tausta ja viitekehys tutkimukselle, teoreettinen näkökulma tutkimukselle, tutkimusmenetelmänä käytettävä sisällönanalyysi, lähdemateriaalia ja aikaisempaa tutkimusta aihealueeseen liittyen.

Tutkimuksen toisessa luvussa käsitellään eurooppalaistumista ilmiönä ja siihen liittyviä teorioita. Luvussa myös avataan hallinnan (governance) ilmiötä osana eurooppalaistumisen viitekehystä. Eurooppalaistumista ja sen ilmiöitä on perinteisesti tutkittu ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta, joten eurooppalaistumisen näkökulma Euroopan yhdenneettyyn rajaturvallisuuteen nähden on uusi, mutta validi. Luvussa käsitellään ensin eurooppalaistumista yleisellä tasolla ja tarkemmin alaluvuissa alhaalta ylös ja ylhäältä alas mallin mukaisesti.

Tutkimuksen kolmannessa luvussa pääpainopiste on kuvata nykymuotoinen Euroopan yhdenneetty rajaturvallisuus, prosessit, toimijat ja keskeiset tekijät. Pääpainopiste luvussa on EU-lainsäädännön näkökulmasta tuoda esille, miten Euroopan yhdenneetty rajaturvallisuus on määritetty ja miten strategiaproessi rakentuu eri toimijoiden ja tekijöiden varaan. Luku toimii myös selkeänä kuvauksena eri lähteistä yhdistettynä, jotta tutkimuksen lukija saa käsityksen eri elementeistä ja niiden vuorovaikutuksesta. Luvulla 3 vastataan myös tutkimuksen kahteen alakysymykseen Euroopan yhdenneetyn rajaturvallisuuden nykymallista.

Luvun 4 keskeinen tekijä on toteutettava teorialähtöinen sisällönanalyysi kolmen strategisen tavoitteen kohdalta. Luku on keskeinen osa tutkimusta, jossa eurooppalaistumisen teoriaa analysoidaan vasten Euroopan yhdenneettyä rajaturvallisuutta, strategiaproessia ja sen ilmentymiä.

Luvun 4 sisällönanalyysin kautta pyritään pääsemään luvun 5 johtopäätöksiin, jolla vastataan tutkimuksen pääkysymykseen.

Viidennessä luvussa tutkimuksen johtopäätökset nivotaan yhteen ja pohditaan tutkimuksen luotettavuutta tehtyihin valintoihin nähden. Tutkimuksen ollessa laatuaan ensimmäinen, jossa eurooppalaistumista ja Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta tutkitaan vuorovaikutuksessa, esitän myös näkemykseni viidennessä luvussa mahdollisista jatko tutkimusaiheista.

1.4 Aikaisempi tutkimus

EU-lainsäädännön ja yhdennetyn rajaturvallisuuden määritteen muutoksen johdosta täysin vastaavaa aikaisempaa tutkimusta aihealueesta ei ole olemassa. Perinteisesti aikaisemmat tutkimukset niin kansallisesti kuin EU-tasolla ovat erityisesti keskittyneet rajaturvallisuuteen turvallisuustutkimuksen näkökulmasta, erityisen fokuksen ollessa maahanmuuttoon ja turvapaikkailmiöihin liittyvien tutkimuskysymysten kategorialla. Toki viimeaikaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston kehityksen myötä, myös kiinnostus Frontexia kohtaan on tutkimuksen kentässä kasvanut. Tämä on myös ymmärrettävää lainsäädännön tuomien toimivaltuuksien kasvun ja rahoituskehityksen kasvun myötä.

Tutkimukseni ajankohtaisuuden johdosta ei ole olemassa myöskään tutkimusaineistoa, joka käsittelee vastaavaa aihealuetta kansallis- ja EU-tason strategioiden analysoinnista. Lähimpänä oman tutkimukseni viitekehystä olevat tutkimukset on esitelty tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden näkökulmasta tutkimusta kuitenkin löytyy jonkin verran kansainvälisesti. Elen Le Chêne on vuonna 2017 julkaistussa artikkelissaan tutkinut IBM-mallin projektiota yli EU-rajojen. Esimerkkivaltiona IBM-konseptin levittämiselle on EU:n kaakkoinen naapurivaltio Turkki.⁴⁹ Tämän tutkimuksen osalta kyseinen artikkeli tukee konstruktivista näkemystäni siitä, kuinka sosiaalisessa vuorovaikutuksessa todellisuudessa asiantuntijat ja heidän preferenssinsä vaikuttavat merkittävästi siihen, miten yhdennetty rajaturvallisuus muodostuu.

⁴⁹ Le Chêne, Elen: *La gestion intégrée des frontières : circulation et projection internationale d'un modèle européen. L'exemple de la Turquie*. Revue française d'administration publique 2017/1 (N161), sivut 117-132.

Euroopassa CEPS⁵⁰ ja EPRS⁵¹ nousevat merkittävimmin esille, kun Frontexia kohdistuvaa tutkimusta kartoitetaan. Lisäksi LIBE-komitealle⁵² on toteutettu tutkimusraportteja erityisesti eurooppalaisen raja- ja merivartioston kehitykseen liittyen. CEPS:n julkaisuissa Sergio Carrera on erityisesti kohdistanut tutkimuksellista mielenkiintoa niin Schengenin hallintaa⁵³ kuin yhdessä Leonhard den Hertogin kanssa eurooppalaista merivartiostoakin kohtaan⁵⁴. EPRS:n puitteissa huomionarvoisia artikkeleita on ollut esimerkiksi Ferraron pohdinta Schengenin hallinnasta Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen.⁵⁵

Libe-komitealle tehdyistä tutkimuksista tulee erityisesti nostaa esille kaksi tutkimusta lähihistoriasta. Jorrit Rijpma on arvioinut kriittisessä artikkelissaan komission esitystä eurooppalaisesta raja- ja merivartiosta.⁵⁶ Rijpman artikkeli nostaa esille perustavaa laatua olevia lainsäädännöllisiä haasteita esityksessä sekä liitännäisyyden perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin. Laajempi toteutettu tutkimus on julkaistu vuonna 2018 CEPS:n tutkijoiden toimesta. Siinä käsiteltiin Schengen-alueen tulevaisuutta ja keskeisiä kehityskohteita ja haasteita Schengenin hallinnan viitekehyksessä vuoden 2016 jälkeen. Tutkimuksen keskeinen omalta osaltani hyödynnetty osio on tutkimuksen luku 6 Uusi Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden (EIBM) konsepti ja tutkimuksessa siihen kohdistettu kriittinen arviointi.⁵⁷

Philippe De Bruycker on artikkelissaan vuonna 2016 arvioinut eurooppalaisen raja- ja merivartioston merkityksellisyyttä ja komission lakimuutosesitysten todellista merkitystä Frontexin silloisten toimintojen muutokselle.⁵⁸ De Bruyckerin artikkeli on tutkimukseni kannalta mielenkiintoinen pohdinta asetuksen tarkoitusperistä, sittemmin kun osa pohdinnoista on muuttunut

⁵⁰ CEPS: *About CEPS*. <https://www.ceps.eu/about-ceps/>, luettu 14.02.2021. Vuonna 1983 Brysselissä perustettu CEPS on johtava ajatushautomo ja keskustelufoorumi EU-asioissa. Keskeinen osa CEPS:n toimintaa on oma sitoutumaton itsenäinen tutkimus.

⁵¹ Euroopan parlamentti: *Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu*. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/stay-informed/research-and-analysis>, luettu 12.02.2021. Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu (EPRS) on Euroopan parlamentin sisäinen tutkimuspalvelu ja ajatushautomo. ”EPRS:n tehtävänä on tuottaa Euroopan parlamentin jäsenille ja tarpeen mukaan valiokunnille riippumattomia, puolueettomia ja luotettavia analyyseja ja tutkimustietoja Euroopan unionin toimintaan liittyvistä asioista.”

⁵² Euroopan parlamentti; *Libe*. <https://www.europarl.europa.eu/committees/fi/libe/home/highlights>, luettu 22.02.2021. Libe-komitea-nimitystä käytetään Euroopan parlamentin Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnasta.

⁵³ Carrera, Sergio: An assessment of the commission’s 2011 Schengen governance package: Preventing abuse by EU member states of freedom of movement?, *The Centre for European Policy Studies (CEPS) Paper in Liberty and Security in Europe*, 47, pp. 1–28.

⁵⁴ Carrera, Sergio & Leonhard den Hertog: A European Border and Coast Guard: What’s in the name? *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88*, 2016.

⁵⁵ Ferraro, Francesca: Schengen governance after the Lisbon treaty. European parliamentary research service, Bryssel, 2013, sivut 1-6.

⁵⁶ Rijpma (2016), sivut 1-40.

⁵⁷ Carrera, Sergio, Marco Stefan, Ngo Chun Luk & Lina Vosyliūte: *The Future of the Schengen Area: Latest Development and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016*. Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, 2018, sivut 1-90.

⁵⁸ De Bruycker, Philippe: The European Border and Coast Guard: a new model built on an old logic. *European papers, no. 2/2016*, sivut 559-569.

konkretiaksi ja osana tätä tutkimusta kyetään avaamaan tarkemmin toteutumina. Myös muita tutkijoita on kiinnostanut Frontex-merkitys osana hallintaa. Roberto Cortinovis on tutkinut artikkelissaan pehmeän lain näkökulmasta kovempaan lainsäädäntöön siirtymisen merkitystä.⁵⁹

Suomessakin Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontexin roolin muutos on herättänyt tutkijoiden kiinnostusta, ja Ulkopoliittinen instituutti on huomannut eurooppalaisen raja- ja merivartioston vaikuttavuuden muutoksen. Ulkopoliittisen instituutin tutkijat ovat julkaisseet lähi-menneydessä kolme eri artikkelia (briefing paper) ajankohtaisista aiheista. Teemu Tammikko on artikkelissaan vuonna 2017 pohtinut Frontexia koskevan lainsäädäntöesityksen tuomia mahdollisia muutoksia toimivaltuuksiin ja sitä, mitä se käytännössä tarkoittaa.⁶⁰

Tammikko on jatkanut seuraavassa artikkelissaan vuonna 2019 pohdintaa Frontexille esitetyn pysyvän joukon perustamisen ja muiden laajennettujen toimivaltuuksien merkitystä jäsenvaltion näkökulmasta ja sen liitännäisyydestä EU:n ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen.⁶¹

Tuoreimpana Ulkopoliittisen instituutin julkaisuista on Saira Heinikosken vuonna 2020 kirjoittama artikkeli, jossa hän pohtii maahanmuuton ja rajaturvallisuuden keskinäistä suhdetta Frontexin kehityskulkuun nähden. Keskeinen ajatus artikkelissa on myös eurooppalaisen integraation ja solidaarisuuden merkitys osana uusia toimivaltuuksia ja rajaturvallisuuden hallinnan kehityskulkua. Näkökulmana toimii valtdynamiikka ja kansallinen suvereniteetti.⁶²

Eurooppalaistuminen on aikaisemmin ollut pääsääntöisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueen suuntautuminen, ja tätä ei aikaisemmin ole yhdenmukaisesti rajaturvallisuuden kannalta tarkasteltu. Eurooppalaistumiseen liittyvää tutkimusaineistoa on olemassa paljon, mutta ei täysin tutkimukseni kanssa identtisten lähtökohtien kanssa, mutta samankaltaisuuksia onneksi löytyy. Eurooppalaistumiseen liittyvä tutkimus ja lähdeaineisto onkin toiminut luvun 2 lähtökohtana ja luvussa 2 tuotu tarkemmin esille. On myös huomioitavaa, että eurooppalaistumisen tutkimukseen liittyvän aikaisemmin tehtyyn tutkimukseen liittyvät metateoreettiset oletukset ovat olleet taustaoletuksina oman tutkimukseni ajan, ja toin ne esille jo aikaisemmin.

⁵⁹ Cortinovis, Roberto: The Evolution of Frontex Governance: Shifting from Soft to Hard Law? *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 11, Issue 3, 2015.

⁶⁰ Tammikko, Teemu: The New Frontex and the Future of Schengen. A Brick Fortress, or a Castle Made of Sand? *FIIA Briefing paper 219*, 2017.

⁶¹ Tammikko, Teemu: Proposed Frontex reform and its impact. Border Politics and the external security nexus in the EU. *FIIA Briefing paper 255*, 2019.

⁶² Heinikoski, Saira: European migration and border management: Future reforms reassert symbolic solidarity. *FIIA Briefing paper 295*, 2020.

Rajaturvallisuuden liittyvää tutkimustoimintaa on olemassa niin Rajavartiolaitoksen tutkimustoiminnan kuin yksittäisten väitöstutkimustenkin kautta. Hankkeista merkittävien lähihistoriassa on ollut GLASE (Globaalin turvallisuuden monikerroksiset rajat), jossa on tutkittu globaalin turvallisuusympäristön muutoksen osana mm. rajoja ja turvallisuutta.⁶³ GLASE-hanke on sittemmin päättynyt vuonna 2019, ja sen hyödynnettävyys osana tutkimustani on marginaalinen.

Suomalaisista väitöstutkimuksista voidaan mainita Markus Heiskanen väitöstutkimus "Rajakeisarin uudet (v)aatteet - käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta"⁶⁴ ja Max Janzonin "Realizing border security culture in Finland (and Europe)"⁶⁵, ja molemmat käsittelevät yleisesti rajaturvallisuuden aihekenttää. Omassa tutkimuksessani en kuitenkaan ole hyödyntänyt edellä mainittujen väitöskirjojen rajaturvallisuuden käsitteen määrittelyjä johtuen väitöstutkimusten primaarilähteinä toimineiden asiakirjojen eroavaisuudesta nykymuotoiseen Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden määrittelyyn nähden. Väitöskirjoja on kuitenkin muutoin hyödynnetty osana omaa tutkimustani.

Kansainvälisistä väitöstutkimuksista esille nostamisen arvoinen tämän tutkimuksen näkökulmasta on Satoko Horii väitöstutkimus vuodelta 2015 "Frontex and the Evolution of Cooperation on European Border Controls."⁶⁶ Horii on tutkimuksellaan havainnoinut Frontexin vaikutusta ja mekanismeja Euroopan rajojen hallintaan nähden. Tutkimuksen johtopäätökset Frontexin vaikutuksesta rajaturvallisuuden eurooppalaiseen integraatioon ovat tukeneet omaa näkemystäni uuden lainsäädännön vaikuttavuuden merkityksen havainnoinnin tärkeydestä.

Helsingin yliopiston Valtiotieteellisen tiedekunnan Laura Niemenkari on vuonna 2019 valmis-
tuneessa pro gradu -tutkimuksessaan "Turvallisuutta vai turvallistamista?: Yhdenmukainen rajaturvallisuus Euroopan unionissa" tutkinut Yhdenmukaisen rajaturvallisuuden kehittymistä vuosina 1999–2018. Niemenkarin tutkimus on mielenkiintoisella tavalla yhdistänyt Euroopan integraation teorioita yhdenmukaisen rajaturvallisuuden kehitykseen. Niemenkarin tutkimus on myös hyvä esimerkki siitä, miten rajaturvallisuus soveltuu hyvin myös politiikan tutkimuksen saralle, ja mielestäni Niemenkarin tutkimus onkin piristävä lisä rajaturvallisuuden tutkimuskenttään. Niemenkarin työtä on osana tätä tutkimusta hyödynnetty taustaymmärryksen laajentamiseksi osana

⁶³ Glase-tutkimus hanke: *Hankkeen esittely*. [<https://glase.fi/hankeen-esittely>], luettu 16.10.2019.

⁶⁴ Heiskanen, Markus: *Rajakeisarin uudet (v)aatteet – käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta*. Väitöstutkimus, Lapin yliopisto 2013

⁶⁵ Janzon (2014)

⁶⁶ Horii, Satoko: *Frontex and the Evolution of Cooperation on European Border Controls*. Thesis, University of Sussex 2015, sivu 166.

Euroopan integraation tutkimusta. Niemenkarin tutkimuksen johtopäätöksiä ja pohdintaa on myös hyödynnetty omaa ajatteluaani laajentamaan tutkittavasta ilmiöstä.⁶⁷

Rajavartiolaitoksen virkamiehet ovat Maanpuolustuskorkeakoulun tieteellisiin opintoihin liittyvissä opinnäytteissään tutkineet Rajaturvallisuuteen liittyviä aihealueita laajaltikin. Aiemman tutkimuksen osalta tarkemmin on käyty läpi vain vuoden 2010 jälkeen valmistuneet tutkimukset, koska tutkimukseeni kuuluvat merkittävimmit lakisäätöisesti vaikuttavat uudistukset Euroopan yhdennettyyn rajaturvallisuuteen ovat tapahtuneet 2010-luvulla.

Tutkimuksessa on kuitenkin huomioitu keskeisin rajaturvallisuuteen liittyvä teos vuodelta 2003, koska asianomainen julkaisu on ollut kansallisen tulkinnan näkökulmasta keskeisin lähde osana eurooppalaistumisen tutkimuksen aikakautta, Suomen EU- ja Schengen jäsenyyttä ja yhdennetyn rajaturvallisuuden käsitte maailmaa. Arto Niemenkari on teoksessa "Rajaturvallisuus Euroopan unionissa" tuonut oman kokemuspohjansa ja näkemyksensä valossa esille eurooppalaisen rajaturvallisuuden kentän terminologiaa ja käsitteistöä, jotta kansallisesti on muodostettu yhtenevää käsitystä ilmiöstä ja sen elementeistä. Kirja on toiminut keskeisenä lähteenä luvussa 3 käsitellylle johdannolle Euroopan yhdennettyyn rajaturvallisuuteen ja oman ymmärrykseni vaikuttimena ilmiön taustoista.⁶⁸

Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikurssien diplomityöt:

Janne Kurvinen on vuonna 2011 osana yleisesikuntaupseerikurssia diplomityössään tehnyt tutkimuksen aiheella "Euroopan unionin rajaturvallisuus - raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?" Tutkimus on toteutettu lähtökohtana kriittinen turvallisuustutkimus. Tutkimusta ei ole hyödynnetty tässä tutkimuksessa johtuen rajaturvallisuuden käsitteen muutoksesta Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden käsitteen mukaisesti.⁶⁹

⁶⁷ Niemenkari, Laura: *Turvallisuutta vai turvallistamista? : Yhdennetty rajaturvallisuus Euroopan Unionissa, pro gradu -tutkielma*, Helsingin yliopisto 2019. Tiivistelmä Niemenkarin tutkimuksesta: "Tutkimuksessa on pohdittu turvallisuusnäkökulmasta politiikan kehittymistä rajaturvallisuuden saralla integraatioteorioiden ja turvallistamisteorian avulla. Menetelminäni ovat prosessien jäljittäminen ja laadullinen sisällönanalyysi". Tutkimuksessa on tutkittu ja analysoitu Euroopan instituutioiden julkaisemia tiedonantoja, Eurooppa-neuvostojen kokouksien päätöspöytäkirjoja ja Unionin asetuksia. Tutkimuksella on pyritty "selvittämään millaisen prosessin myötä Yhdennetty rajaturvallisuus on syntynyt ja mitä se on tänä päivänä" ja osana liberaalin hallitustenvälisyyden teorian tutkimushypoteesia tutkija on ottanut huomioon myös Suomen mahdollisen vaikutusvallan Yhdennetyn rajaturvallisuuden kehitysprosessissa."

⁶⁸ Niemenkari, Arto: *Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa*. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, tutkimuksia nro 1, Multiprint, Helsinki, 2003.

⁶⁹ Kurvinen, Janne: *Euroopan unionin rajaturvallisuus – raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?*, diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2011

Tero Hirvonen on vuonna 2011 osana yleisesikuntaupseerikurssia diplomityössään tehnyt tutkimuksen aiheella ”Venäjän viisumivapaus - uhka Euroopan unionin rajaturvallisuudelle?” Hirvosen tutkimuksen painopiste on ollut selvittää Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapauden uhkaa Euroopan unionin rajaturvallisuudelle tulevaisuuden tutkimuksen näkökulmasta. Tutkimusta ei ole hyödynnetty tässä tutkimuksessa johtuen rajaturvallisuuden käsitteen muutoksesta Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden käsitteen mukaisesti.⁷⁰

Mikko Simola on vuonna 2013 osana yleisesikuntaupseerikurssia diplomityössään tehnyt tutkimuksen aiheella ”Euroopan unionin yhdenntyn rajaturvallisuus strategisen kulttuurin ja tulliviranomaisyhteistyön näkökulmasta?” Simolan tutkimuksella on pyritty selvittämään strategisten kulttuurien vaikutusta EU-tason raja- ja tulliviranomaisten väliseen yhteistyöhön. Tutkimuksella on pyritty myös löytämään keinoja ja mahdollisuuksia kehittää edellä mainittujen viranomaisten yhteistoimintaa EU:n sisäisen turvallisuuden parantamiseksi. Tutkimusta ei ole hyödynnetty tässä tutkimuksessa johtuen rajaturvallisuuden käsitteen muutoksesta Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden käsitteen mukaisesti. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja tutkimus muutoin on toiminut osana tutkimukseni ilmiön ymmärrystä.⁷¹

Tomi Tirkkonen on vuonna 2015 osana yleisesikuntaupseerikurssia diplomityössään tehnyt tutkimuksen aiheella ”Rajaturvallisuus laittoman maahanmuuton hallinnan työkaluna Euroopan unionissa”. Tirkkonen on tutkimuksellaan turvallistamisen näkökulmasta lähestynyt laittoman maahanmuuton ja rajaturvallisuuden välistä vuorovaikutusta. Tutkimusta ei ole hyödynnetty tässä tutkimuksessa johtuen rajaturvallisuuden käsitteen muutoksesta Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden käsitteen mukaisesti.⁷²

Ilja Iljina on vuonna 2019 osana yleisesikuntaupseerikurssia diplomityössään tehnyt tutkimuksen aiheella ”Frontex as a European coast guard: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions”. Iljina on tutkimuksellaan kartoittanut tapoja, joilla Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex tuottaa julkista lisäarvoa rannikkovartiointeihin Euroopassa. Julkinen lisäarvo käsitteellistettiin suorituskyvyn mittaukseksi Public Value Scorecard -mallin mukaisesti. Iljinan tutkimus on ainoa diplomityö-/väitöskirja-tasoinen tutkimus, jossa on hyödynnetty vuoden 2016 lakimuutosten jälkeistä uudistettua Euroopan yh-

⁷⁰ Hirvonen, Tero: *Venäjän viisumivapaus - uhka Euroopan unionin rajaturvallisuudelle?*, diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2011.

⁷¹ Simola (2013)

⁷² Tirkkonen, Tomi: *Rajaturvallisuus laittoman maahanmuuton hallinnan työkaluna Euroopan unionissa*, diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2015.

dennettyä rajaturvallisuutta ja EuRMV-asetuksen tuomia muutoksia. Iljinan tutkimusta on hyödynnetty osana omaa tutkimustani Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden käsitteen määrittelyn vastaavuuden osalta.⁷³

Sotatieteiden maisteritutkinnon pro gradu -tutkimukset:

Misa Hattunen on vuonna 2016 osana sotatieteiden maisteriopintojen pro gradua yhdistänyt rajaturvallisuuden ja eurooppalaistumisen viitekehystä tutkimuksellaan ”Focal points land-konsepti eurooppalaistamisen välineenä?” Hattunen on tutkimuksellaan selvittänyt ”teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin, eurooppalaistaako Frontexin Focal Points Land -konsepti Euroopan unionin jäsenvaltioita”. Hattusen tutkimusta on hyödynnetty osana omaa tutkimustani eurooppalaistumisen teorioiden näkökulmasta haettaessa vertailtavuutta, mutta yhdenntyn rajaturvallisuuden käsitteen määrittelyä ei ole otettu huomioon, koska se ei vastaa vuoden 2016 jälkeistä aikaa.⁷⁴

Joona Castrén on lähestynyt rajaturvallisuutta vuonna 2019 osana sotatieteiden maisteriopintojen pro gradua kriittisen turvallisuustutkimuksen tutkimuksellaan ”Eurooppalaisen raja- ja merivartioston rajaturvallisuustoiminnot uhkakuvien rajapinnoilla”. Castrénin tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää, ”miten eurooppalaisen raja- ja merivartioston toiminnot on turvallistettu suhteessa rajaturvallisuuden uhkakuviin”. Castrénin tutkimusta hyödynnetty osana omaa tutkimustani Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden käsitteen määrittelyn vastaavuuden osalta.⁷⁵

Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex - maisteriohjelman pro gradu -tutkimukset:

Euroopan raja- ja merivartiostoviraston partneriyliopistoiden kanssa toteuttamassa rajaturvallisuuden maisteriohjelmassa (European Joint Master's in Strategic Border Management) on myös tutkittu rajaturvallisuuden viitekehystä vuodesta 2017 asti. Omaan tutkimukseeni liitännäisiä opinnäytteitä on ollut viisi.

Janne Salmela tutki vuonna 2017 valmistuneessa tutkimuksessaan ”Integrated Border Management - the implementation of the European IBM concept in Finland”, miten Euroopan yhden-

⁷³ Iljina, Ilja: *Frontex as European coast guard: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions*, Post Graduate thesis, National Defense University 2019.

⁷⁴ Hattunen Misa: *Focal points land -konsepti Eurooppalaistamisen välineenä*, pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu 2016

⁷⁵ Castrén, Joona: *Eurooppalaisen raja- ja merivartioston rajaturvallisuustoiminnot uhkakuvien rajapinnoilla*, pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu 2019

netyn rajaturvallisuuden strategian toimeenpano on linjassa Suomen osalta. Salmela pyrki tutkimuksellaan myös osoittamaan mahdollisia puutteita ja kehityskohteita toimeenpanon osalta. Tutkimus toteutettiin laadullisena tapaustutkimuksena sisällönanalyysin ja asiantuntijoiden puolistrukturoituihin haastatteluihin pohjautuen. Salmela on tutkimuksessaan käyttänyt käytäntöjen toimeenpanon (policy implementation) teoriaa metodologiana. Käytäntöjen implementaatiomalli alhaalta ylös ja ylhäältä alas omaa samoja terminologisia piirteitä kuin eurooppalaistumisen tutkimuksessa. On kuitenkin huomattavaa, että tutkimus ei ole pohtinut asiaa eurooppalaistumisen ilmiöiden näkökulmasta ja tutkimus on tehty vuonna 2017, jolloin tässä tutkimuksessa kuvattava strategiaproessi ei ollut vielä käytössä täysimääräisesti. Salmelan tutkimus omaa kuitenkin paljon samankaltaisuuksia omaan tutkimukseeni verrattuna ja siksi Salmelan tutkimus on otettu laaja-alaisesti huomioon omassa tutkimuksessani osana ilmiön ymmärrystä.

76

Tony Mouton on omassa tutkimuksessaan vuonna 2017 tutkinut Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden vaikuttavuutta kansallisen strategisen tason implementointiin rajaturvallisuudessa. Kirjallisuuskatsaukseen ja haastatteluihin perustunut tapaustutkimus on kohdistunut Belgian poliisiin. Keskeinen hyödynnettävyys tutkimuksessa omaan tutkimukseeni on hallinnan merkityksellisyys osana Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta ja Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden käsitteen määrittely. Vaikkakin Mouton tutkimuksessaan käyttää termiä "Europeanization" (merkityksessä eurooppalaistaminen), ei sitä ole tarkemmin määritelty ja näin ollen sen yhteen sovitettavuutta omaan tutkimukseeni ei ole huomioitu.⁷⁷

Lars Andreas Lindstoel on vuonna 2017 tutkimuksellaan Norjaan kohdistuvan tapaustutkimuksen osalta pyrkinyt hahmottamaan Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden nykytilaa kansallisella tasolla. Tutkimus on yhdistelmänä sosiaalisten verkostojen analyysia ja verkostohallinnan teoriaa. Lindstoelin tutkimusta on hyödynnetty osana omaa tutkimustani verkostojen hallinnan ilmiön ymmärryksen näkökulmasta.⁷⁸

Oleg Gradinar on vuonna 2019 valmistuneessa tutkimuksessaan tutkinut rajavaltuutettumekanismia osana neliportaista rajaturvallisuutta ja Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta. Gradinarin toteuttaman aineiston analysointiin ja puolistrukturoituihin haastatteluihin perustuvan

⁷⁶ Salmela, Janne: *Integrated Border Management — the implementation of the European IBM concept in Finland*, Master's degree dissertation, European Border and Coast Guard Agency Frontex, 2017.

⁷⁷ Mouton, Tony: *The Implementation of the European Integrated Border Management at national managerial level: a Belgian case-study*, Master's degree dissertation, European Border and Coast Guard Agency Frontex, 2017.

⁷⁸ Lindstoel, Lars Andreas: *Integrated border management and network governance: theories and empirical findings*, Master's degree dissertation, European Border and Coast Guard Agency Frontex, 2017.

tutkimuksen keskeinen hyödynnettävyys omalle tutkimukselleni on Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden määrittely. Gradinarin työtä on hyödynnetty vertaamaan omaa määrittelyäni Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuudesta.⁷⁹

Signe Højland Jensen on vuonna 2019 valmistuneessa laadullisessa tapaustutkimuksessaan teemaattisen analyysin ja puolistrukturoitujen haastattelujen metodologialla analysoinut EU:n laadun valvontamekanismia rajaturvallisuuteen liittyen. Erityisen huomion kohteena on ollut Schengen-arviointimekanismin kohdistuminen Kreikkaan, Italiaan ja Espanjaan ja sen vaikutavuus osana Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden laadun valvontaa. Højland Jensenin tutkimuksen osa-alueista omassa tutkimuksessani on hyödynnetty terminologista käsitteistöä Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden ja sen hallinnan näkökulmasta.⁸⁰

⁷⁹ Gradinar, Oleg: *The Dynamics of Border Delegates within European Integrated Border Management, Estonia Case Study*, Master's degree dissertation, European Border and Coast Guard Agency Frontex, 2019.

⁸⁰ Højland Jensen, Signe: *Compliant, but improvement necessary? A regional case study on the contribution of EU quality control mechanisms to European Integrated Border Management*, Master's degree dissertation, European Border and Coast Guard Agency Frontex, 2019.

2 EUROOPPALAISTUMINEN ILMIÖNÄ

Yksi merkittävimmistä Euroopan integraation symboleista on rajoista vapaa Schengen-alue.⁸¹ Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden ollessa keskeinen osa eurooppalaista integraatiota on loogista yhdistää tutkimukseen eurooppalaistuminen osana tätä kokonaisuutta.⁸²

Eurooppalaistuminen ja eurooppalaistumisen teorit ovat kaksi eri elementtiä. Siinä missä eurooppalaistuminen on prosessi, eurooppalaistumisen teorit voidaan nähdä EU-jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden vuorovaikutuksen tuloksena. Eurooppalaistumisen tutkimuksella on myös erilaisia lähtökohtia, ja siten myös tutkimuskentällä on eri näkökulmia.⁸³

Eurooppalaistuminen on kahdensuuntainen prosessi, joka pitää sisällään eurooppalaisten instituutioiden muutoksen ja niiden vaikutukset jäsenvaltioiden poliittisiin rakenteisiin ja prosesseihin. Eurooppalaistumisen kaksisuuntaisuus muodostuu alhaalta ylös- ja ylhäältä alas -ulottuvuuksista. Alhaalta ylös -ulottuvuus korostaa eurooppalaisten instituutioiden muutosta uusien normien, sääntöjen ja käytäntöjen myötä. Ylhäältä alas taas viittaa instituutioiden tuottamaan vaikutukseen jäsenvaltion poliittisiin rakenteisiin ja prosesseihin.⁸⁴

Toisaalta eurooppalaistumisen voidaan katsoa olevan konsepti, joka selittää Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välistä vuorovaikutusta normien, lainsäädännön, instituutioiden rakentamisen ja ylipäätään ideoiden näkökulmasta.⁸⁵

Eurooppalaistumisen on laajalti nähty myös olevan nouseva poliittinen mahdollisuus joillekin toimijoille saada lisää resursseja vaikuttaa samalla estäen merkittävästi muiden tavoitteiden saavuttamista.⁸⁶

⁸¹ Satoko (2015), sivu 166.

⁸² Rippma (2016), sivu 5. Myös Rippma on nähnyt esityksen eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta seuraavana progressiivisena askeleena ulkorajojen hallinnan eurooppalaistumisena.

⁸³ Ruszkowski, Janusz.: The Constructivist Approach to Europeanisation ad personam: Towards Social Functionalism. *Athenaeum, Polish Political Science Studies*, vol.64(4)/2019, 2019, sivut 107-114.

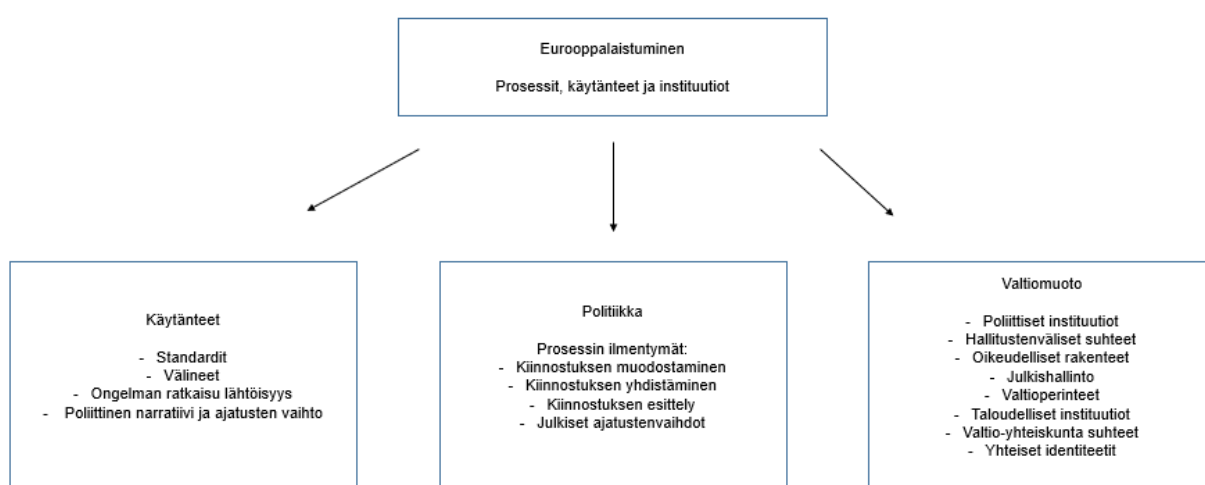
⁸⁴ Tanja A. Börzel: Queen's Papers on Europeanization No. 4/2001, *Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization*, European University Institute, Florence and Max-Planck Project Group on Common Goods, Bonn, 2001, sivu 1.

⁸⁵ Robert Fischer: *The Europeanization of Migration Policy - The Schengen Acquis between the priorities of legal harmonization and Fragmentation*, European University Studies, Peter Lang, 2012, sivu 7. Kirjan esittelytekstissä Robert Fischerin maisterin opinnäytetyön ohjaaja Radka Druláková (Ph. D.) Prahnan kauppatieteellisestä yliopistosta määrittelee eurooppalaistumista oman näkemyksensä mukaisesti.

⁸⁶ Tanja A. Börzel: When Europe hits ... beyond its border: Europeanization and the near abroad, *Comparative European Politics Vol. 9, 4/5* Macmillan Publishers, 2011 sivu 396.

Eurooppalaistumisessa on siis kysymys siitä, miten jäsenmaat ja muut poliittiset toimijat pyrkivät vaikuttamaan unionin päätöksiin ja toisaalta mikä on Unionin vaikutus jäsenvaltion. Eurooppalaistumisella voidaan siis käsittää laajasti tarkoittavan EU:n tai integraation vaikutusta kansalliseen politiikkaan.⁸⁷

Börzel ja Risse ovat käyttäneet kansalliseen vaikuttavuuteen liitännäisiä elementtejä eurooppalaistumisessa osana artikkeliaan. Heidän näkökulmansa mukaisesti eurooppalaistuminen on prosesseja, käytänteitä ja instituutioita. Näiden kautta kansallinen vaikuttavuus tulee käytäntöjen, politiikan ja valtiomuodon ilmentymien kautta. Artikkelissa tämä on sidottu myös kuvalliseen muotoon.⁸⁸



Kuva 5. Kansallinen vaikutus eurooppalaistumisesta

Mielenkiintoisena terminä eurooppalaistumiseen liittyen esiintyy suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa Max Janzonin väitöskirjassa luotu rajaturvallisuuteen liittyvänä eurooppalaistumisen terminä "Schengenization", jolla Janzon viittaa eurooppalaistumisen ilmiöihin vaikutukseen kansalliseen rajaturvallisuuteen ja sen ilmiöihin.⁸⁹ Samaa termiä on käytetty myös jonkin verran muutoin tutkimuksessa ja ilmiötä kuvattaessa Euroopan tasolla, mutta termistä ei ole vakiintunutta käytäntöä. Siinä mielessä termin eurooppalaistuminen käyttö on loogisempaa myös oman tutkimukseni osalta.

⁸⁷ Tapio Raunio & Juho Saari: Johdanto: kymmenen vuotta Euroopan Unionissa, *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*, Gaudeamus, 2006, sivut 12-17.

⁸⁸ Tanja A. Börzel and Thomas Risse: *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, K. Featherstone and C. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, sivu 4.

⁸⁹ Janzon (2014), sivut 145-153.

2.1 Eurooppalaistuminen teoriana

Eurooppalaistumisen konsepti on mainittu ensimmäisen kerran 1980-luvulla tutkimustoimintaan liittyen. Kuitenkin tieteellisten julkaisujen määrä kasvoi 1990-luvulla kansallisten tutkijoiden kiinnostuksen herätessä ilmiön vaikuttavuuteen.⁹⁰ Toisaalta on ymmärrettävää, että samanaikaisen Euroopan unionin laajentumisen ja lainsäädännöllisen kehityksen myötä myös tutkijoiden näkökulmasta kiinnostus kasvoi Euroopan integraatiokehitykseen. Ensimmäinen tutkija, joka varsinaisesti määritteli eurooppalaistumista ja myös käytti sitä teoreettisena viitekehyksenä, oli Robert Ladrech.⁹¹

Eurooppalaistumisen tutkimuksen juontaessa juurensa integraatiotutkimuksesta on myös suomalaisten valtio- ja yhteiskuntatieteilijöiden kiinnostus noussut 1990-luvulla Suomen Eurooppa-politiikan uudelleenorientaation ja EU-jäsenyyden myötä. Koska integraatiotutkimuksella ja eurooppalaistumisen tutkimuksella on vahva sidonnaisuus, on eurooppalaistumisen teoreettisia lähtökohtia haettu voimakkaasti perinteisten integraatiotutkimuksen lähestymistapojen, kuten uusfunktionalismin ja hallitustenvälisyyden kautta.⁹²

Vaikka eurooppalaistumisen konseptin hyödyllisyys eurooppalaisen politiikan tutkimuksessa on kyseenalaistettu ja edelleen kyseenalaistetaan tasaisesti, on se kuitenkin kasvattanut suosiotaan akateemisissa piireissä 1990-luvun lopulta saakka. Tutkijat käyttävät eurooppalaistumista eurooppalaisten käytänteiden arviointiin, mutta myös sen ymmärtämiseen, miten eurooppalaiset mahdollisuudet ja rajoitteet vaikuttavat kansalliseen politiikkaan.⁹³

1990-luvun puolivälistä lähtien eurooppalaistuminen nähtiin analyttisena viitekehyksenä, joka ennen kaikkea oli enemmän prosessi ja muutostekijä vaikuttamassa politiikkaan, instituutioihin ja julkishallinnon käytäntöihin kansallisella tasolla kuin itse lopputulema prosessille. Myöhemmässä vaiheessa eurooppalaistumisen tutkimus kasvavissa määrin valotti kahdensuuntaista vuorovaikutusta jäsenvaltioiden ja EU:n välillä. Tätä vuorovaikutusta kuvataankin myöhemmin ylhäältä alas- ja alhaalta ylös -prosesseina, koska kahdensuuntainen vaikuttavuus ilmiönä ero-

⁹⁰ Fischer (2012), sivu 19.

⁹¹ Raunio & Saari (2006), sivu 15.

⁹² Rehn, Olli: Uusi institutionalismi EU-tutkimuksessa: suurista integraatioteorioista päätöksenteon ja verkostojen tutkimukseen. *Politiikka : Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu 39 (1997), 2, 1. artikkeli*. Helsinki, 1997, sivut 132-136.

⁹³ Paolo Graziano & Maarten P. Vink: Challenges of a New Research Agenda, *Europeanization, New Research Agendas*. Graziano, Paolo & Maarten P. Vink (eds), Palgrave Macmillan, 2007, sivu 3.

tettiin. Viimeisimpänä tutkimuksessa on nähty kasvavana kiinnostuksen kohteena horisontaalisen hallinnan ja eurooppalaistumisen ideoiden ja käytänteiden jakaminen jäsenvaltioiden välillä.⁹⁴

Samaa viimeaikaista ilmiötä mielestäni edustaa hyvin konkreettisesti rajaturvallisuuden viitekehyksessä käytetty termi "parhaat käytänteet", joissa jäsenvaltiot seuraavat toistensa Schengenin säännösten käytännön näkökulman soveltamista parhaalla mahdollisella tavalla. Ja Schengenin arviointimekanismilla myös siteerataan usein suosituksena ns. parhaita käytänteitä.

Juha Jokela on mielestäni kuvannut hyvin kirjassaan, miten monialainen eurooppalaistuminen käsitteenä ja teoreettisena lähestymisenä on: "Eurooppalaistuminen on monitieteinen termi, jota käytetään sosiologiassa, taloustieteissä, sosiaalisessa antropologiassa, historiassa ja valtiotieteissä".⁹⁵ Eurooppalaistuminen soveltuukin erittäin hyvin teoreettiseksi lähtökohdaksi strategian tieteenalalle ja erityisesti rajaturvallisuuden tutkimukseen, koska se on keskeinen osa eurooppalaisen integraation ilmentymää. Näin ei kuitenkaan tähän asti ole ollut ja toivottavasti tämän tutkimuksen ohella tulevaisuudessa tutkitaan eurooppalaistumista osana Rajaturvallisuutta.

Voimakkaasti kehittynyt suuntaus eurooppalaistumisen tutkimuksen saralla on ollut uusi institutionalismi. Uuden institutionalismin osalta eri tieteenaloilla on erilaisia tulkintoja, mutta näkemykset osana eurooppalaistumisen tutkimusta ovat samankaltaisia. Osaltaan uuden institutionalismin kehityskulkua on vahvistanut EU:n instituutioiden kasvu ja niiden välisten valtasuhteiden tutkimus. Rehnin artikkelin mukaisesti "uusi institutionalismi korostaa myös instituutioiden merkitystä poliittisen prosessin lopputuloksen kannalta".⁹⁶

Bache, Bulmer ja Gunay ovat voimakkaasti ottaneet kantaa uuden institutionalismin olevan taustalla merkittävimmän eurooppalaistumisen tutkimuksessa. Heidän mukaansa uusi institutionalismi ja sen kolme varianttia (rationaalinen valinta, sosiologinen ja historiallinen institutionalismi) nousivat kyseenalaistamaan behavioristista näkemystä vanhasta formaalien instituutioiden analyysistä ja sen kritiikille poliittisten instituutioiden merkitystä kohtaan. Vaikka uuden institutionalismin kolme varianttia eroavatkin toisistaan, on niille yhteistä ymmärryksen

⁹⁴ Bache, Bulmer and Defne (2011), sivu 11.

⁹⁵ Jokela, Juha: *Europeanization and Foreign Policy. State Identity in Finland and Britain*. London & New York: Routledge 2011, sivu 22.

⁹⁶ Rehn (1997), sivut 140-141.

etsiminen instituutioiden merkitykselle, mutta myös se, miten ja miksi instituutiot merkitsevät.⁹⁷

Eurooppalaistumisen tutkimukseen on kohdistunut myös kritiikkiä sen analyttisen luonteen ja metateoreettisen oletusten vähäisyyden vuoksi. Paljon arvoa on kuitenkin saavutettu jo ensimmäisen ja toisen sukupolven eurooppalaistumisen tutkimuksella, ja saavuttaakseen poliittisen tutkimuksen alalla enemmän arvostusta tulee ontologisten valintojen olla osa tutkimuksen taustavaikuttamina. Kuten Bache, Bulmer ja Gunay artikkelissaan kuvasivat eurooppalaistumisen tutkimusta "Usein teoreettisesti vain informoivaa, mutta empiirisesti rikasta".⁹⁸

Yleisesti eurooppalaistumisen tutkimuskirjallisuudessa on viitattu kahdensuuntaiseen prosessiin. Prosessista on käytetty keskeisimpänä termejä ylhäältä alas, alhaalta ylös sekä adaptoituminen ja projektio. Teemu Palosaari on artikkelissaan käsitellyt eurooppalaistumista Wongin konseptin mukaisesti rationalistisen institutionalismin ja sosiologisen institutionalismin näkökulmasta. Hän on yhtä lailla tämän määrittelyn perusteella huomionut kahdensuuntaisuuden osana eurooppalaistumista. Terminologisesti Palosaaren näkemyksen mukaan kyse on kahdesta ulottuvuudesta ohut (thin) ja paksu (thick) ja kahdesta suunnasta eli adaptaatiosta tai projektioista. Ohut eurooppalaistuminen viittaa muutoksiin käytännöissä ja organisaation rakenteissa, kun taas paksu eurooppalaistuminen antaa viitteitä oppimisesta, sosialisatiosta ja identiteetin muutoksesta.⁹⁹

Eurooppalaistumisen teorioiden näkemyksistä on historian saatossa ollut eriäviä mielipiteitä siitä, onko kyseessä validi teoria vai käytännössä vain tapa kuvata prosessia tai kuten aikaisemmin mainitsin, työkalupakki eurooppalaisen integraation tutkimukselle. Myös metateoreettisissa lähtökohdissa ja eri teoriakoulukunnissa on ollut merkittävää eroavaisuutta, joka jo itsessään täyttäisi laajemmankin tutkimuksen aiheen. Omassa tutkimuksessani keskiöön kuitenkin nousee Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden ilmiön vaikuttavuuden näkyminen strategioissa, kun taas eurooppalaistumisen teorit ovat taustalla tunnistettuina ilmiöinä. Tutkimuksessani käytänkin säännönmukaisesti tutkimuskirjallisuudessa esiintynyttä termiä alhaalta ylös ja ylhäältä alas, jotka käyn läpi seuraavissa alaluvuissa. Tuon myös esille keskustelua uudelta ajattelusta eurooppalaistumisen suunnasta.

⁹⁷ Bache, Bulmer and Gunay (2011), sivut 7-10.

⁹⁸ Sama, sivu 20.

⁹⁹ Palosaari, Teemu: "From 'Thin' to 'Thick' Foreign Policy Europeanization: Common Foreign and Security Policy and Finland". *European Foreign Affairs Review* 21 (4), 2016, sivut 583-586 ja 589.

2.1.1 Euroopan unioni ohjaavana tekijänä - ylhäältä alas

Eurooppalaistumisen ensimmäisenä tutkijana esille tuoneen Robert Ladrechin myötä muotoutui eurooppalaistumisen tutkimukseen myös ensimmäisenä näkökulmana ylhäältä alas (top-down) -malli. Ladrechin näkemyksen mukaan eurooppalaistumisen tutkimuksessa oli tärkeää ymmärtää, miten EU muuttaa jäsenvaltion kansallisia käytänteitä, politiikkaa ja instituutioita.¹⁰⁰

Verrattuna useimpiin Euroopan integraation teorioihin, jotka keskittyivät alhaalta ylös -ilmiöiden analysointiin, on eurooppalaistuminen tässä ymmärryksessä enemmänkin ylhäältä alas -tutkimusta. Tällä pyritään selittämään niitä ilmiöitä, miten Eurooppalaisen hallinnan vaikutukset nähdään jäsenvaltioiden käytäntöjä, politiikkaa, instituutioita ja hallinnollista rakenteita muokkaavina.¹⁰¹

Tonra käyttää artikkelissaan ylhäältä alas -termin sijaan alaspäin laskeutuva (downloading) -termiä. Tonran näkemyksen mukaan alaspäin laskeutuminen on prosessi, jossa saavutettu ja yhteisesti sovittu EU-tason käytänne tai päätös muuttuu osaksi kansallista ulkopoliittikkaa ja instituutioita ajan saatossa ja muotoutuu käytänneeksi myös kansallisesti.¹⁰²

Sauruggerin mukaan ylhäältä alas -perspektiivissä eurooppalainen integraatio nähdään kausaalisenä tekijänä, joka muokkaa ja parantaa kansallista yhteiskuntapolitiikkaa. Saurugger on siis katsonut Euroopan integraation olleen se vaikuttava tekijä, joka selittää eurooppalaistumisen tuoman muutoksen EU-tasolta kansalliselle tasolle.¹⁰³

Ylhäältä alas on kuitenkin ollut tutkimuksen valossa kompleksinen. Tutkijoiden piirissä on tullut yhteisymmärrys siitä, että prosessi eurooppalaistumisen ympärillä on kahdensuuntainen, ja ilman kansallisen projektion huomioimista on riski tutkimuksella jäädä ilman empiirisen todellisuuden tuomaa mahdollisuutta yleistää tutkimuksen havaintoja. Ylhäältä alas -mallilla onkin ensisijaisesti tarkoitus tutkia alaspäin laskeutuvien vaikutusten muotoutumista.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Ladrech, Robert: *Europeanization and national politics*. Palgrave Macmillan, Lontoo, 2010, sivut 21-22.

¹⁰¹ Fischer (2012), sivu 21.

¹⁰² Tonra, Ben: Europeanization. *The SAGE handbook of European Foreign Policy*. Jørgensen, Knud Erik, Kalland Aarstad, Edith Drieskens, Katie Laatikainen & Ben Tonra (eds.). Sage publications, Lontoo, 2015, sivu 184.

¹⁰³ Saurugger, Sabine: *Theoretical approaches to European integration*. Palgrave Macmillan, Lontoo, 2014, sivut 124-127.

¹⁰⁴ Sama, sivu 22.

2.1.2 Kansalliset näkökulmat ohjaavana tekijänä - alhaalta ylös

Eurooppalaistumisen tutkijoista osa on lähestynyt eurooppalaistumista kansallisen projektion näkökulmasta, jota myös kutsutaan eurooppalaistumisen alhaalta ylös (bottom-up) -näkökulmaksi. Tällä näkökulmalla tarkoitetaan kansallisen tason intressien ja käytänteiden heijastumista jäsenvaltiosta EU:n tasolle. Jäsenvaltiot ovat aktiivisia tuomaan mieltymyksiään, käytänteitään ja malleja eurooppalaiselle tasolle, mikä osaltaan tuo ilmi kompleksisuuden osana ylhäältä alas -mallia, jossa lähtökohtana olisi vain ylhäältä alas -projektio. Vaikka kyseessä onkin täysin vastakohtainen näkemys aiemmin tulleele ylhäältä alas -mallille, on kuitenkin kyseessä tutkimuskirjallisuudessa jo vakiintunut termi eurooppalaistumisen tutkimuksessa.¹⁰⁵

Vink ja Graziano korostavat kirjassaan, että analyysin tulisi aina alkaa kansalliselta tasolta ja määrittelevät eurooppalaistumisen olevan kansallista mukautumista Euroopan alueelliseen integraatioon.¹⁰⁶ Väitän, että suurempaan merkitykseen nousee myös rajaturvallisuuden näkökulmasta kansallisen projektion analyysi, varsinkin kun aiemmissa tutkimuksissa (mm. Janzon¹⁰⁷) on johtopäätöksinä nähty Rajavartiolaitoksen vaikuttavuuden merkitys EU:n parhaille käytänteille.

Tonra käyttää alhaalta ylös -mallista nimitystä ylöspäin nouseva (uploading). Hänen näkemyksensä mukaan mallissa on kyse siitä, milloin ja mihin asti kansallisen ulkopoliittikan preferenssit on viety Euroopan tasolle laajentamaan valtion kansallisten intressien vientiä EU-kumppanien harteille.¹⁰⁸

Alhaalta ylös -malliin on myös kohdistunut kritiikkiä sen validiteetista nykyhetken tutkimukselle. Sauruggerin mielestä alhaalta ylös -mallista on jo aika ajanut ohi. Hänen näkemyksensä mukaan tämä malli oli omiaan tutkittaessa 1990-luvun lopun eurooppalaista integraatiota ja siihen vaikuttaneita kansallisia toimijoita, jolloin ylikansallisten instituutioiden vaikuttavuus oli vähäisempi. Nykypäivän eurooppalaisen integraation johdosta tämä ei ole enää Sauruggerin mukaan validi lähestymistapa tutkimukselle eurooppalaistumisesta.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Jokela (2011), sivu 25.

¹⁰⁶ Graziano & P. Vink (2007), sivu 7.

¹⁰⁷ Janzon (2014), sivut 213-217.

¹⁰⁸ Tonra (2015), sivu 184.

¹⁰⁹ Saurugger (2014), sivut 123-127.

Mielestäni alhaalta ylös -mallille on kuitenkin olemassa vielä tarve tutkimuksen kentässä havainnoitaessa jäsenvaltion pyrkimyksiä vaikuttaa EU-tason päätöksiin ja käytänteisiin. Väitän, että Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden kehityksen kentässä asioiden rakentuessa sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta hyvin vahvasti, on myös alhaalta ylös vaikuttavuudelle keskeinen rooli siinä, miten sosiaalinen todellisuus ja sen ilmentymänä Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategia muodostuu.

2.1.3 Uudenlaiset ajatukset Eurooppalaistumisen vuorovaikutuksesta

Börzel on artikkelissaan lähtenyt pohtimaan alhaalta ylös -mallille uudenlaista ulottuvuutta, jossa käytännössä eurooppalaistuminen näkyy kahdensuuntaisena prosessina vahvemmin. Artikkelissaan Börzel linkittää jäsenvaltiot, jotka muokkaavat Euroopan politiikan ja käytäntöjen lopputulemia, mutta toisaalta itse mukautuvat niihin. Börzelin konseptissa ei kuitenkaan unohdeta eurooppalaistumisen kokonaan ylhäältä alas- ja alhaalta ylös -perusteita. Börzelin määrittämät kolme elementtiä ovat tahdin määrääjä (pace-setting), viivyttyjä (foot-dragging) ja jahkailija (fence-setting).¹¹⁰

Börzel on myös korostanut ajatusta siitä, että suhde EU:n ja jäsenvaltioiden välillä ei ole missään nimessä yksisuuntainen tie. Yksi tapa Börzelin näkökulmasta linkittää ylhäältä alas ja alhaalta ylös mallit on tarkastella jäsenvaltion tapaa osallistua politiikan kehittämiseen EU-tasolla ja toisaalta implementoida siitä johdetut päätökset takaisin kansallisella tasolla. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö ylikansallisina toimijoina esimerkiksi Euroopan komissiolla olisi roolia tai toisaalta sitä, että jäsenvaltio pyrkisi saattamaan kansalliset intressinsä osaksi EU-tason elementtejä. Kyse on siitä, että kansalliset päätöksentekijät ovat avainasemassa päätöksentekoprosesseissa ja niiden implementaatioissa.¹¹¹

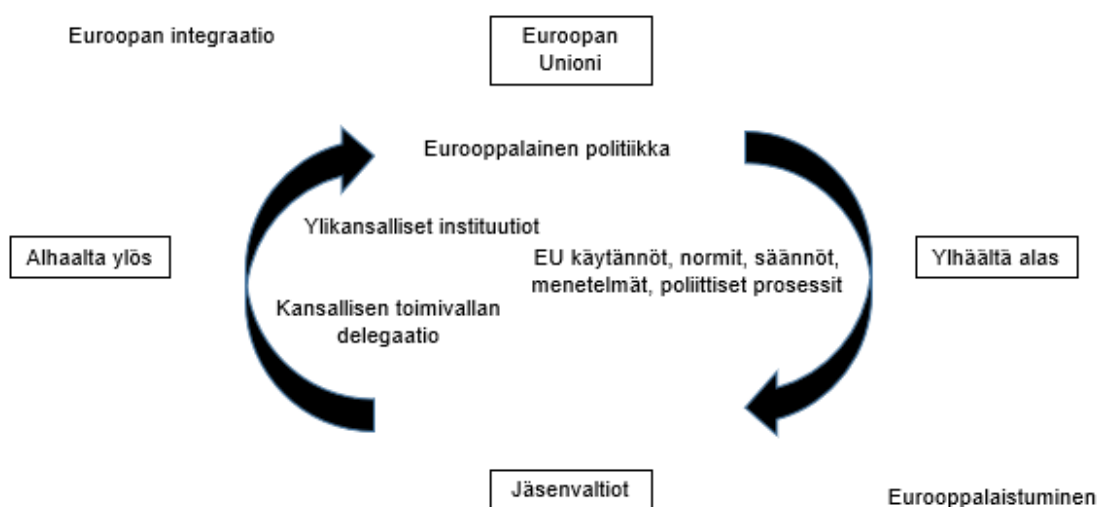
¹¹⁰ Börzel (2001), sivut 1-16. Börzelin konseptin termeistä: Tahdin määrääjä -jäsenvaltio pyrkii aktiivisesti heijastamaan omaa politiikkaansa ja käytäntöjään eurooppalaiselle tasolle, millä heijastetaan asianomaisen jäsenvaltion politiikan preferenssejä ja toisaalta pienennetään kansallisia toimenpanokuluja eurooppalaistumisen vaikutuksista jäsenvaltiolle. Viivyttyjä-jäsenvaltio pyrkii joko estämään tai viivyttämään eurooppalaistumisen myötä tulevia politiikan ja käytäntöjen muutoksia, jotta ne eivät tulisi voimaan jäsenvaltiossa tai ainakin sen tavoitteena on hakea kompensatiota toimeenpanokuluista. Jahkailija-jäsenvaltio ei aktiivisesti pyri vaikuttamaan alhaalta ylös, mutta ei toisaalta myöskään estämään vaikutuksia. Jäsenvaltion tarkoituksena on luoda liittoutumia poliitikalleen sopivien viivyttyjä- ja jahkailija-jäsenvaltioiden suuntaan.

¹¹¹ Börzel, Tanja A: *How the European Union Interacts with its Member states*. 93 Political Science series, Institute for Advanced studies, Vienna, 2003, sivu 19.

Tonra on myös artikkelissaan tuonut kolmannen mallin, josta hän käyttää nimitystä vuorovai-
kutteenen (cross-loading), joka myös hänen näkemyksensä mukaan on vähiten kehittynein pro-
sesseista. Tässä mallissa jäsenvaltiot oppivat toisiltaan informaation kautta, analysoimalla ja
myös politiikan tekemisen rakenteiden kautta.¹¹²

Saurugger on tuonut kolmantena mallina termin epäsuora eurooppalaistuminen (circular Euro-
peanization). Samaa näkökulmaa on edustanut myös Radaelli¹¹³. Sauruggerin mukaan euroop-
palaistuminen ei ole lineaarinen prosessi vaan epäsuora tai pyöreä, ja se sisältää myös euroop-
palaisen integraation ja vaikuttavuuden kansallisella tasolla, mikä heijastuu takaisin eurooppa-
laiseen integraatioon. Tämä malli ei ole ristiriidassa ylhäältä alas -mallin kanssa, koska loppu-
jen lopuksi molemmissa tarkoituksena on mitata ja havainnoida eurooppalaisen integraation ja
eurooppalaistumisen vaikutuksia kansallisen tason rakenteisiin.¹¹⁴

Tämän tutkimuksen osalta keskiössä ovat kuitenkin ovat ylhäältä alas- ja alhaalta ylös -mallien
mukainen havainnointi alla olevan kuvan havainnollistavaa esimerkkiä mukaillen:



KUVA 6 Eurooppalaistumisen suunnat

2.2 Hallinta osana eurooppalaistumista

Englanninkielisellä termillä governance voidaan Suomen kielessä käsittää sen eri viitekehyk-
sissä tarkoittavan hallintoa tai hallintaa. Tässä tutkimuksessa termillä ymmärretään hallintaa,

¹¹² Tonra (2015), sivu 184.

¹¹³ Radaelli, Claudio, M: The Domestic Impact of European Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research. *Politique européenne* 5, 2002/1, sivut 105-136.

¹¹⁴ Saurugger (2014), sivut 125-127.

osana Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategioiden toimeenpanoa. Heiskanen on väitöstitkimuksessaan käsitellyt laaja-alaisesti hallintaa yleisenä tutkimusorientaatiota osana rajaturvallisuuden käsitteen viitekehystä.¹¹⁵ Heiskasen näkemys hallinnasta tukee tämän tutkimuksen näkemystä hallinnasta osana eurooppalaistumista. On kuitenkin tärkeää käsitellä myös yleisellä tasolla hallintaa osana eurooppalaistumista, joka omaa osittain terminologisia eroavuuksia.

Hallinta käsitteenä on moni-ilmeinen teoreettisena suuntauksena ja myös käsitteenä. Heiskasen mukaan ”hallinta ei ole yksi yhtenevä tutkimussuuntaus, vaan hyvin laaja kirjo erilaisia tieteellisiä lähestymistapoja”. Heiskanen on kuvannut esimerkiksi rajaturvallisuudessa hallinnan käsitteen olleen kehityskulun jatkumoa. Hallinta on myös samalla vartioinnin ja valvonnan käsitteitä täydentävä aikakauden kuvaus. Heiskasen näkemyksen mukaan hallinta myös pitää sisällään edellisten vartioinnin ja valvonnan käsitteiden aikakauden elementit.¹¹⁶

Heiskasen tutkimuksessa laaja-alaisesti käsitelty hallinnan käsitteen läpikäyminen vain kuvastaa sitä, miten moni-ilmeisesti hallintaa voidaan tulkita eri viitekehyksissä. On myös huomionarvoista, että tämän tutkimuksen viitekehyksen käsitteistä eurooppalaistuminen on vanhin, mutta hallinta ja rajaturvallisuus ovat lähes saman ikäisiä käsitteinä. Käsitteiden kehityskulussa on samankaltaisuutta ja yhteneväisyyksiä osana Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden kehityskulkua, mikä korostaa hallinnan merkityksellisyyttä osana tämän tutkimuksen kokonaisuutta.

Euroopan unionin hallinnan malleja on tutkittu niin eurooppalaistumisen näkökulmasta kuin muistakin tieteellisistä näkökulmista. Hallintaa EU:n näkökulmasta on Petersonin ja Hodsonin näkemyksen mukaisesti käytetty yleisimmin kahdella eri termillä: yhteisömetodi (Community method) ja Unioni-metodi (Union method). Vaikka yhteisömetodista ei vielä tämänkään tutkimuksen valmistumishetkellä ole selkeää määritelmää (huolimatta termin ensi esiintymisestä jo vuonna 1965), on se ymmärrettävimmän määritelty Komission valkoisessa paperissa Euroopan hallinnosta vuodelta 2001:

”Komission ensisijainen rooli on ehdottaa politiikkaa ja lainsäädäntöä ja edustaa Euroopan unionia kansainvälisissä neuvotteluissa. Neuvosto ja Euroopan parlamentti, sillä välin, hyväksyvät lainsäädännöllisiä- ja budjettisäädöksiä, ensimmäisen päätöksellä tyypillisesti perustuen

¹¹⁵ Heiskanen (2013), sivut 242-266.

¹¹⁶ Sama, sivut 241 ja 280.

määräenemmistö äänestykseen (QMV). Vastuu politiikan täytäntöönpanoon menee joko komissiolle tai kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle, Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävän ollessa oikeussääntöjen ylläpitäminen kauttaaltaan.”¹¹⁷

Unioni-metodi määritteenä on kohtuullisen nuori, vasta vuonna 2013 ensimmäisen kerran esiintynyt termi. Unioni-metodi käytännössä yhdistää yhteisömetodin ja Saksan liittokansleri Angela Merkelin vuonna 2010 kuvaamat "koordinoitujen toimenpiteiden solidaarisuuden hengessä". Toinen hyvä esimerkki Unioni-metodista on COREPER:n¹¹⁸ rooli EU:n ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön linkkinä. Varsinkin Eurooppalaisen integraation kannattajat pitävät COREPER:n roolia positiivisena.¹¹⁹

Keskeinen kysymys niin opiskelijan kuin tutkimuksen tekijänkin näkökulmasta on ymmärtää, miten Unionin järjestelmä kollektiivisesta hallinnosta voisit toimia, jos ei yhteisömetodilla. Yhteisömetodin kyseenalaistaminen onkin johdatellut useammat tutkijat myös eurooppalaistumisen äärelle ymmärtämään EU-organisaation muuttuvaa logiikkaa.¹²⁰

Eurooppalaistumisen on nähty myös olevan prosessi Euroopan tasoisen määräysvallan rakentamiseksi osana hallintorakenteita. Vaikkakin tämä malli on vuorovaikutuksessa kansallisen tason kanssa, on ennen kaikkea määritelmän kohteena ollut Euroopan tason prosessit.¹²¹

Toisaalta EU-virastojenkin roolia osana EU-hallintaa on tutkittu. Marinus Groenleer tuli tutkimuksessaan siihen tulokseen, että tehokkaan ja reagointikykyisen hallinnan toteuttaminen EU-viraston osalta on vain mahdollista silloin, kun sillä on edes jonkinlainen kyvykyys toteuttaa itsenäisesti tehtäviään. Itsenäisistä tehtävistään huolimatta virastot ovat kuitenkin yhä edelleen

¹¹⁷ Peterson, John & Dermot Hodson: Conclusion: EU institutions in theory and practice. *The institutions of European Union*. Dermot Hodson & John Peterson (eds.): Oxford University Press, Glasgow 2017, sivu 4. Alkuperäinen teksti: "Commission's primary role is to propose policy and legislation, and to represent the EU in international negotiations. The Council and the EP, meanwhile, adopt legislative and budgetary acts, with decisions by the former typically based on qualified majority voting (QMV). Responsibility for policy execution falls either to the Commission or national authorities, with the Court of Justice tasked with upholding the rule of EU law throughout."

¹¹⁸ Euroopan unionin julkaisutoimisto: *EUR-lex sanasto*. <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreper.html?locale=fi>, luettu 28.12.2020. "Pysyvien edustajien komitea, josta käytetään ranskankielistä lyhennettä *Coreper* (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 240 artikla), vastaa Euroopan unionin neuvoston töiden valmistelusta. Se koostuu Euroopan unionissa suurlähettiläinä toimivista EU-maiden edustajista ja sitä johtaa se EU-maa, joka on neuvoston puheenjohtaja. Coreperillä on keskeinen asema EU:n päätöksentekojärjestelmässä. Se toimii samalla sekä keskustelufoorumina (pysyvien edustajien keskinäisissä keskusteluissa ja heidän yhteyksissään jäsenvaltioiden hallituksiin) että poliittista valvontaa harjoittavana elimenä (asettaessaan suuntaviivat asiantuntijaryhmien työskentelylle ja valvoessaan tätä työskentelyä). Komitean tehtävänä on siten käsitellä alustavasti neuvoston esityslistalla olevat asiat (komission ehdotukset ja säädösluonnokset). Coreperin toimivaltuudet ulottuvat kaikkiin neuvoston toimialoihin lukuun ottamatta joitain maatalouskysymyksiä."

¹¹⁹ Hodson & Peterson (2017), sivut 411-413.

¹²⁰ Sama, sivut 410-412.

¹²¹ Ladrech (2010), sivu 14.

osa EU-hallinnan moniportaisuutta. Siten virastojen toiminta on kontrolloitua ja virastot ovat toiminnastaan tilivelvollisia.¹²²

Bulmer ja Radaelli ovat artikkelissaan havainnoineet olevan neljä eri hallinnan mallia, joista on kolme eri ilmenemismuotoa osana eurooppalaistumista. Jokainen näistä hallinnan malleista on sidoksissa tietyn tyyppisiin käytäntöihin. Bulmer ja Radaelli ovat johtaneet näistä malleista tiivistyksen alla olevaan kuvaan (kuva5):¹²³

Hallinnan malli	Käytäntö	Analyttinen ydin	Päämekanismi
Neuvottelu	Mikä tahansa alla olevista	EU käytännön muodostaminen	Pystysuora (alhaalta-ylös)
Hierarkia	Positiivinen integraatio	Markkinoita korjaavat säännöt, EU-käytäntöjen mallit	Pystysuora (ylhäältä-alas)
Hierarkia	Negatiivinen integraatio	Markkinat määrittävät säännöt, EU-käytäntöjen mallien puute	Vaakasuora
Johdettu koordinaatio	Koordinaatio	Pehmeä oikeus, avoin koordinaatiomenetelmä (OMC), käytäntöjen vaihto	Vaakasuora

Kuva 7 Hallinta, käytännöt ja eurooppalaistumisen mekanismit¹²⁴

Ensimmäinen hallinnan malleista on neuvottelu (Governance by negotiation). Euroopan unioni on jatkuvassa neuvottelun tilassa useilla eri käytäntöjen ja politiikan osa-alueilla. Käytännössä jokainen EU-tason päätös tai julkilausuma on neuvotteluprosessin kulminaatio. Käytännössä tämän hallinnan mallissa näkyy myös keskeisenä elementtinä eurooppalaistumisen alhaalta ylös -vaikutus, jossa neuvottelun keskeisiä tekijöitä ovat jäsenvaltiot ja kansallisten mallien projisointi.¹²⁵

Toinen hallinnan malleista on hallinta hierarkian kautta (Governance by hierarchy). Sillä tarkoitetaan olosuhteita, joissa ylikansalliset instituutiot (esim. Komissio) omaavat merkittävän niille delegoidun vallan. Hallinta hierarkian kautta ilmenee niin positiivisen integraation kuin negatiivisen integraationkin näkökulmasta. Positiivinen integraatio näkyy aktiivisena ylikansallisena käytäntönä eli ylhäältä alas määritettynä projektiona. Käytännössä siis EU on neuvotellut jonkin käytännön mallin tai lainsäädännön, joka tulee laittaa täytäntöön jäsenvaltiossa.¹²⁶

¹²² Groenleer, Marinus: *The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development*. Uitgeverij Eburon, 2009, sivu 375.

¹²³ Bulmer, Simon J & Claudio M Radaelli: *Queen's Papers on Europeanization No. 1/2004, The Europeanisation of National Policy*, Queens University, Belfast, 2004, sivut 4-8.

¹²⁴ Bulmer & Radaelli (2004), sivu 8.

¹²⁵ Sama, sivut 4-5.

¹²⁶ Sama, sivu 6.

Negatiivisessa integraatiossa taasen riittää kansallisten rajoitteiden poistaminen, jotta käytäntö saadaan ylikansallisesti toimintaan. Näin ollen myöskään kansallista lainsäädäntöä esimerkiksi ei tarvitse muuttaa. Joskus jopa EU-tason lainsäädännölle ei ole tarvetta, koska säännöt itsessään ovat osa perustamissopimuksia.¹²⁷

Kolmas kokonaisuus on johdettu koordinaatio (Facilitated coordination). Tässä ilmenemismuodossa keskeistä on jäsenvaltioiden avaintekijänä toimiminen. Hallinnan muoto esiintyy niissä asioissa, joissa EU:lla ei ole lainsäädännöllistä valtaa ja EU on areena ideoiden vaihdolle. Tämä hallinnan muoto näkyy erityisesti ulkopoliitikassa ja poliisiyhteistyössä. Näin myös ylikansallisilla instituutioilla on hyvin vähän valtaa.¹²⁸

Saurugger on kirjassaan mielestäni pystynyt koostamaan neljä keskeistä hallinnan näkökulmaa osana eurooppalaistumisen viitekehystä.¹²⁹ Alla olevassa kuvassa on kuvattuna Sauruggerin näkemys:

Näkökulma	Perusoletukset
Sääntelyyn perustuva hallinta	Eurooppalainen säätelevä valtio havainnollistaa virallista ja hierarkkisesti jäsentynyttä valtiota.
Monitasoinen hallinta	Eurooppalaista integraatiota ei voida ymmärtää ilman, että huomioidaan kansallisten toimijoiden roolit.
Verkoston hallinta	Analysoi poliittisia verkostoja tuloksena enemmän tai vähemmän vakaasti yhteistyöstä eri organisaatioiden kesken kompleksisessa ympäristössä.
Hallinnan uudet muodot	Analysoi ei pakottavien, joustavien prosessien olemusta, jotka perustuvat arviointi instrumentteihin ja EU-tasolla laadittuihin ohjeisiin.

KUVA 8 Hallinnan neljä näkökulmaa

¹²⁷ Bulmer & Radaelli (2004), sivu 6-7.

¹²⁸ Sama, sivu 7.

¹²⁹ Saurugger (2014), sivu 108.

Pragmaattisemman näkökulman hallintaan osana Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta on tehnyt Højland Jensen tutkimuksessaan. Højland Jensenin mukaan hallinta (governance) rajaturvallisuuden kontekstissa viittaa strategisen tason rajaturvallisuuden hallinnollisiin prosesseihin ja toimenpiteisiin. Højland Jensenin näkemyksen mukaisesti hallinta pitää myös sisällään elementtejä strategiseen suunnitteluun ja toimeenpanoon, rahoitukseen ja laadunvalvontaan.¹³⁰ Højland Jensenin näkemys hallinnosta osana Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta on tämän tutkimuksen näkökulmasta validi ja riittävän pragmaattinen. Vaikka näkemys onkin pragmaattinen, ei se poista hallinnan elementtien taustalla kehittymiseen vaikuttaneita yllä esitettyjä näkemyksiä Euroopan unionin tason viitekehyksestä.

Tässä luvussa käsiteltiin eurooppalaistumista ilmiönä ja hallinta osana eurooppalaistumista. On huomattavaa, että näitä kahta tekijää ei voi erottaa toisistaan vaan eurooppalaistuminen, erityisesti ylhäältä alas vaikuttamisen näkökulmasta, on kiinteästi liitännäinen hallinnan ilmenemiseen. Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus omaa myös elementtejä eri hallinnan malleista ja on jo sellaisenaan eurooppalaistumisen ilmentymä.

¹³⁰ Højland Jensen (2019), sivu 21.

3 EUROOPAN YHDENNETTY RAJATURVALLISUUS

Schengenin säännöstöön pohjautuva eurooppalainen rajaturvallisuusmalli, joka on alkuperä Euroopan yhdennetylle rajaturvallisuudelle, koostuu useista eri elementeistä. Nämä elementit muodostavat kokonaisuuden, jonka tehokkuus on osiensa summa. Eri elementit menevät päällekkäin ja kokonaisuuden hallinta vaatii kokonaisvaltaista ajattelua sekä kansallisella että Euroopan unionin tasolla.¹³¹

Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden perustana voidaan pitää samaa kuin jo aikaisemmin vakiintuneena terminä käytetyn rajaturvallisuusmallin perustana pidettyä Schengenin toimeenpanevan komitean julistusta vuodelta 1998 ”Schengen external border security viewed as a system of integrated security filters”. Kyseisessä asiakirjassa on kuvattu rajaturvallisuuden muodostuvan toimenpiteistä lähtö- ja kauttakulkumaissa, rajoilla ja sisämaassa.¹³² Sittenmin kehityksen myötä jatkuvan kehityksen tiellä on ilmiön elementeissä tapahtunut muutos, joka alaluvuissa kuvataan tarkemmin osana tätä tutkimusta.

Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus on kirjattu myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 2 luvun 77 artiklaan¹³³, toki sen aikaisella termillä yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä. Sopimuksessa määritettiin ns. tavoitetila yhdennetystä rajaturvallisuusjärjestelmästä ja lainsäädäntövelvoitteet Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

2 Luku

Rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka

77 artikla (aiempi EY-sopimuksen 62 artikla)

1. Unioni kehittää politiikan, jonka tarkoituksena on:

- a) varmistaa, ettei sisärajoja ylittäviä henkilöitä tarkasteta, heidän kansalaisuudestaan riippumatta;*
- b) varmistaa henkilöiden tarkastukset ja tehokas valvonta ulkorajojen ylittämisen yhteydessä;*
- c) ottaa vaiheittain käyttöön yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä.*

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat:

- a) viisumeita ja muita lyhytaikaisia oleskelulupia koskevaa yhteistä politiikkaa;*
- b) tarkastuksia, joita tehdään ulkorajoja ylittävälle henkilölle;*

¹³¹ Niemenkari (2003), sivu 25.

¹³² Sama, sivut 25-26.

¹³³ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto 2016), EYVL C 202, 77 artikla.

c) edellytyksiä, joiden mukaisesti kolmansien maiden kansalaiset voivat vapaasti liikkua unionin alueella lyhyen ajan;

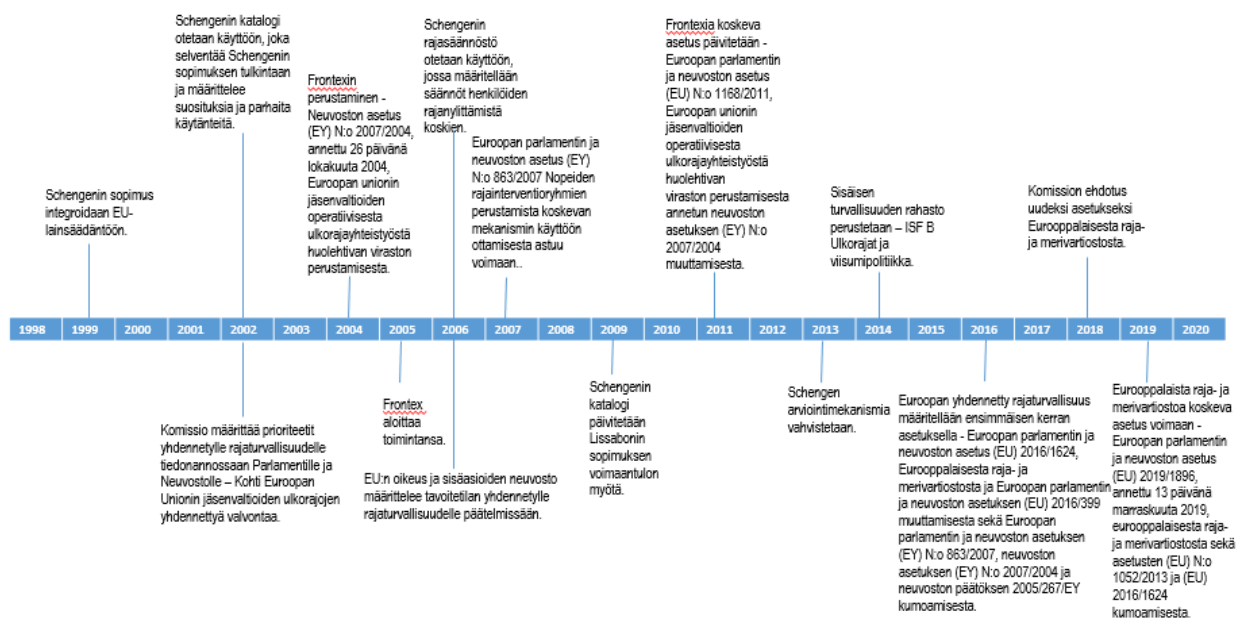
d) kaikkia tarvittavia toimenpiteitä, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhdenmety rajaturvallisuusjärjestelmä;

e) sisärajoja ylittävälle henkilölle tehtävien tarkastusten poistamista heidän kansalaisuudestaan riippumatta.

3. Jos osoittautuu, että unionin toimintaa tarvitaan helpottamaan mahdollisuutta käyttää 20 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua oikeutta, eikä perussopimuksissa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto voi antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen säännöksiä, jotka koskevat passeja, henkilötodistuksia, oleskelulupia tai muita niihin rinnastettavia asiakirjoja. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

4. Tämä artikla ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan, joka koskee niiden rajojen maantieteellistä määrittelyä kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

Tämän tutkimuksen osalta kyse ei kuitenkaan ole tutkia Euroopan yhdenmety rajaturvallisuuden kehityskulkua, vaan keskittyä havainnoimaan sen eurooppalaistumisen vaikutuksia osana yhdenmety rajaturvallisuuden prosesseja ja kuvata prosessi nykymuodossaan. Jotta kuitenkin lukijalla välittyä kuva kehityskulusta, on se kuvattu merkittävien tekijöiden osalta kuvassa 7¹³⁴:



KUVA 9 Merkittävät tapahtumat Euroopan yhdenmety rajaturvallisuuden kehityksessä

¹³⁴ Havainnollistava kuva Euroopan yhdenmety rajaturvallisuuden kehityskulkuun vaikuttaneista tekijöistä. Lähteinä toimineet useat eri EU-tason asiakirjat (lähdeluettelossa merkitty) ja Arto Niemenkarin kirja "Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa" vuodelta 2003.

3.1 Euroopan yhdenntetyn rajaturvallisuuden määritelmä

Euroopan yhdenntetty rajaturvallisuus viittaa materiaaliseen dimensioon rajakäytännöistä. Se määriteltiin alkuperäisesti Eurooppa-neuvoston päätelmissä 4.– 5. joulukuuta 2006, ja vasta asetuksessa Euroopan raja- ja merivartiostosta se muuttui ns. kovaksi laiksi.¹³⁵

Euroopan yhdenntetty rajaturvallisuus nykymuodossaan on jaettu vastuu kansallisten rajaturvallisuudesta vastuussa olevien viranomaisten, mukaan lukien rannikkovartiostot heidän toteuttaessaan rajavalvonnan tehtäviä ja palauttamisesta vastuussa olevien kansallisten viranomaisten ja Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontexin välillä. Jäsenvaltiot kantavat pääasiallisen vastuun heidän vastuualueelleen kuuluvien ulkorajojen hallinnasta.¹³⁶

Opinnäytetyössäni ei määritellä rajaturvallisuutta tai Euroopan yhdenntettyä rajaturvallisuutta terminologisesti. Tämä johtuu siitä, että nykymuodossaan termi on määritetty asetustasoisesti eikä sen tulkinnallisuudesta ole epäselvää.

Euroopan yhdenntetyn rajaturvallisuuden tämän tutkimuksen reunaehtojen mukainen kehitys lähti käyntiin maahanmuuttokriisistä ja terrorismin ilmiön kasvusta johtuen vuonna 2015, kuten tutkimuksen johdannossa todettiin.

Viitteitä tulevasta muutoksesta saatiin ensimmäistä kertaa komission tiedonannossa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan muuttoliikeagendaa koskien vuonna 2015. Siellä maahanmuuttokriisin vastauksena oli määritetty tärkeimmät toimet myös rajaturvallisuuden näkökulmasta, jotka olivat:

- *Frontexin roolin ja toimintakyvyn vahvistaminen*
- *Unionin rajaturvallisuusnormin laatiminen*
- *Rannikkovartiostojen toimintojen koordinoinnin parantaminen EU-tasolla*
- *Älykkäitä rajoja koskeva tarkistettu ehdotus*
- *Kolmansien maiden rajavalvontavalmiuksien parantaminen*¹³⁷

¹³⁵ De Bruycker (2016), sivu 563.

¹³⁶ COM(2020) 8000 final annex 1: Annex to the Commission Implementing Decision establishing the report of 2019 - 2020 thematic evaluation of Member States' national strategies for integrated border management. Bryssel 17.12.2020, sivu 2.

¹³⁷ KOM(2015) 240 lopullinen: *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan muuttoliikeagenda*. Bryssel 13.5.2015, sivu 12.

Vuonna 2016 voimaantulleessa EuRMV-asetuksen 4 artiklassa Euroopan yhdenmety rajaturvallisuuden yksitoista elementtiä oli kirjattu seuraavasti:¹³⁸

4 artikla

Euroopan yhdenmety rajaturvallisuus

Euroopan yhdenmetyyn rajaturvallisuuteen kuuluvat seuraavat osatekijät

- a) rajavalvonta, johon sisältyvät laillista rajanylitystä helpottavat toimenpiteet sekä tarpeen mukaan rajat ylittävän rikollisuuden, kuten maahantulijoiden salakuljetuksen, ihmiskaupan ja terrorismin, estämiseen ja havaitsemiseen liittyvät toimenpiteet samoin kuin sellaisten henkilöiden ohjaamiseen liittyvät toimenpiteet, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa tai haluavat tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen;*
- b) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 656/2014 sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesti käynnistetyt ja toteutetut merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastusoperaatiot tilanteissa, joita saattaa syntyä merirajojen valvontaoperaatioiden aikana;*
- c) sisäisen turvallisuuden riskien analysointi ja ulkorajojen toimintaan tai turvallisuuteen mahdollisesti vaikuttavien uhkien analysointi;*
- d) viraston tukema ja koordinoima yhteistyö jäsenvaltioiden välillä;*
- e) virastojen välinen yhteistyö kussakin jäsenvaltiossa rajavalvonnasta tai muista rajalla toteutettavista tehtävistä vastaavien kansallisten viranomaisten kesken ja asiaankuuluvien unionin toimielinten, elinten ja laitosten kesken, mukaan lukien säännöllinen tietojenvaihto olemassa olevien tietojenvaihtovälineiden kautta, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1052/2013 perustetun Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) kautta;*
- f) yhteistyö kolmansien maiden kanssa tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla keskittyen erityisesti naapurimaihin ja niihin kolmansiin maihin, jotka on riskianalyysin avulla määritetty laittoman maahanmuuton lähtö- ja/tai kauttakulkumaiksi;*
- g) Schengen-alueella toteutettavat tekniset ja operatiiviset toimenpiteet, jotka liittyvät rajavalvontaan ja joiden tarkoituksena on puuttua laittomaan maahanmuuttoon ja torjua rajat ylittävää rikollisuutta paremmin;*
- h) sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen, joista jokin jäsenvaltio on tehnyt palautuspäätöksen;*

¹³⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624 (2016), 4 artikla.

- i) sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen, joista jokin jäsenvaltio on tehnyt palautuspäätöksen;*
- j) uusimman teknologian käyttäminen, mukaan lukien laajat tietojärjestelmät;*

Neliportainen maahanpääsyn valvontamalli, joka oli aikaisemmin tunnettu käsitteenä¹³⁹ osana yhdenmukaista rajaturvallisuutta, oli säilytetty edelleen osana asetusta:

Neliportaiseen maahanpääsyn valvontamalliin perustuvaan Euroopan yhdenmukaistettuun rajaturvallisuuteen sisältyvät kolmansissa maissa toteutettavat toimenpiteet kuten yhteiseen viisumipolitiikkaan kuuluvat toimenpiteet, naapureina olevien kolmansien maiden kanssa toteutettavat toimenpiteet, ulkorajoilla toteutettavat rajavalvontatoimenpiteet, riskianalyysit ja Schengen-alueella toteutettavat toimenpiteet sekä palauttaminen.¹⁴⁰

Neliportaisella maahanpääsyn valvontamallilla TO EIBM:n mukaisesti tarkoitetaan:

Ensimmäinen porras: Kolmansissa maissa toteutettavat toimenpiteet (laittoman muuttoliikkeen alkuperä- ja kauttakulkumaat), muun muassa tietojen vaihto ja konsulitoiminnot, jotka liittyvät viisumeihin ja asianomaisten virkailijoiden koulutukseen ja joiden tarkoituksena on puuttua maahanmuuttoon sen lähteellä.

Toinen porras: Naapureina olevien kolmansien maiden kanssa toteutettavat toimenpiteet, muun muassa yhteistyö rajavalvonnasta vastaavien viranomaisten kanssa vakioitujen mekanismien ja asianmukaisten tietojen jakamisen avulla.

Kolmas porras: Ulkorajoilla toteutettavat rajavalvontatoimenpiteet, muun muassa järjestelmälliset rajatarkastukset ja kaikkien rikollisten toimien havaitseminen riskianalyysin perusteella.

Neljäs porras: Schengen-alueella toteutettavat toimenpiteet (muun muassa täydentävät poliisitarkastukset, poliisiyhteistyö ja riskianalyysit, joiden tavoitteena on estää laitonta muuttoliikettä ja puuttua siihen) sekä palauttaminen.¹⁴¹

Laaja-alaisia osatekijöitä ei vielä vuonna 2016 asetuksella määritetty, vaan ne ilmenevät suosituksina vasta TO EIBM:n kirjauksissa seuraavasti:

¹³⁹ Niemenkari (2003), sivut 25-35.

¹⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/1624 (2016), sivu 3.

¹⁴¹ Euroopan yhdenmukaistettujen rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia (2019), sivu 14.

”Kolme laaja-alaista osatekijää – perusoikeudet, koulutus sekä tutkimus ja innovointi – muodostavat yhdessä strategian tärkeimmät osatekijät ja luovat pohjan strategian muodostavien strategisten tavoitteiden ja erityistavoitteiden kehittämiseksi.”¹⁴²

Vuonna 2019 voimaan tullut asetusmuutos kumosi sittemmin vuoden 2016 asetuksen, koska Komissio näki tarpeen edelleen kehittää eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaa lainsäädäntöä. Ensimmäiset hahmotelmat kehityskululle nähtiin vuonna 2018 Komission tiedonannossa Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle Euroopan muuttoliikeagendaa koskevan edistymiskertomuksen liitteessä kuusi, jossa oli kuvattu Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategian kehittämisen tärkeimmät osatekijät.¹⁴³

Huomionarvoista oli, että aiempaa voimakkaammin maahanmuuttokriisin johdosta Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden elementtien perusteluissa nousevat hyvin vahvaan keskiöön myös humanitääriset aspektit, EU:n yhteinen turvallisuus ja eurooppalaistumisenkin ilmiönä esiinnoitunut yhteisvastuullisuus. EIBM:n strategiaprosessin kannalta kehittämisen tärkeimpiä asiakokonaisuuksia oli kuvattu tiedonannossa seuraavasti:

”EU:n ulkorajat ovat yhteisiä, minkä vuoksi toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja EU:n viranomaisten sekä unionin kokonaisuudessaan on toimittava niillä koordinoitusti yhdessä. Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategiaa olisi sen vuoksi kehitettävä heijastamaan tilannetta paremmin.

Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategialla vahvistetaan yhteisen ulkorajan turvaamista ottamalla asianmukaisesti huomioon jäsenvaltioiden erityistilanteet ja etenkin maantieteellinen sijainti. Strategian kehittämiseen olisi nivottava täysimääräisesti jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuuden ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteet, sellaisina kuin ne on määritetty Lissabonin sopimuksessa. Yhtäkään tukea tarvitsevaa jäsenvaltiota ei saisi jättää yksin. Samaan aikaan jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä kaikilta osin ja yhdenmukaisella tavalla kaikkia kansallisella ja EU:n tasolla käytettävissä olevia keinoja ja välineitä mahdollisten pirstaleisuuksien ja porsaanreikien korjaamiseksi ja toimien jatkuvuuden takaamiseksi rajatarkastuksista aina palauttamisiin saakka. Nämä ovat keskeisiä tekijöitä kaikkien Schengen-maiden keskinäisen luottamuksen säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi.

¹⁴² Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia (2019), sivu 14.

¹⁴³ KOM(2018) 250 lopullinen (2018), liite 6 sivut 1-3.

Yhdennetyin rajaturvallisuuden ydinolemus on siinä, että se on yhdennettyä – kaikilla tasoilla, kaikissa rajaturvallisuusyhteistyön muodoissa ja tiedon jakamisessa.

Euroopan yhdennetyin rajaturvallisuuden tulisi edistää rajavalvontasääntöjen ja -normien yhtenäistä ja yhdenmukaistettua täytäntöönpanoa Schengenin rajasäännöstön ja rajaturvallisuutta koskevien unionin standardien mukaisesti.

Euroopan tason laadunvalvonta Schengen-arviointien ja haavoittuvuusarviointien kautta on keskeinen väline pyrittäessä jatkuvasti varmistamaan, että Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta ylläpidetään tehokkaasti ja haasteisiin ollaan valmiita reagoimaan milloin tahansa. Laadunvalvonnan tulokset olisi otettava huomioon määritettäessä EU:n rahastoista myönnettävän rahoituksen painopisteitä jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla.”¹⁴⁴

Euroopan yhdennetyin rajaturvallisuuden kehittämiskohteet vietiin myös uuteen EuRMV-asetukseen. Näin vuoden 2019 EuRMV-asetus käsittää 12 strategista osatekijää, ja se vahvisti samalla kolme kaikenkattavaa osatekijää, jotka vuoden 2016 asetuksen perusteella olivat olleet vain suosituksia. Voimassaolevat Euroopan yhdennetyin rajaturvallisuuden elementit on määritetty EuRMV-asetuksen 3 artiklassa seuraavasti:

Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus

1. Euroopan yhdennettyyn rajaturvallisuuteen kuuluvat seuraavat osatekijät:

a) rajavalvonta, johon sisältyvät laillista rajanylitystä helpottavat toimenpiteet sekä tarpeen mukaan rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan ja havaitsemiseen liittyvät toimenpiteet ulkorajoilla, erityisesti ihmissalakuljetuksen, ihmiskaupan ja terrorismin torjunta ja havaitseminen, ja mekanismit ja menettelytavat haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten tunnistamiseksi ja sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa tai haluavat hakea kansainvälistä suojelua, tietojen tarjoamiseksi tällaisille henkilöille ja tällaisten henkilöiden ohjaamiseksi;

b) asetuksen (EU) N:o 656/2014 sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesti käynnistetyt ja toteutetut merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastusoperaatiot tilanteissa, joita saattaa syntyä merirajojen valvontaoperaatioiden aikana;

¹⁴⁴ KOM(2018) 250 lopullinen (2018), liite 6 sivut 1-3.

- c) sisäisen turvallisuuden riskien analysointi ja ulkorajojen toimintaan tai turvallisuuteen mahdollisesti vaikuttavien uhkien analysointi;
- d) tietojenvaihto ja yhteistyö tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla jäsenvaltioiden välillä sekä tietojenvaihto ja yhteistyö jäsenvaltioiden ja Euroopan raja- ja merivartiostoviraston välillä, mukaan lukien Euroopan raja- ja merivartiostoviraston koordinoima tuki;
- e) virastojen välinen yhteistyö rajavalvonnasta tai muista rajalla toteutettavista tehtävistä kussakin jäsenvaltiossa vastaavien kansallisten viranomaisten kesken ja palauttamisesta kussakin jäsenvaltiossa vastaavien viranomaisten välillä, mukaan lukien säännöllinen tietojenvaihto olemassa olevien tietojenvaihtovälineiden kautta, mukaan lukien tarvittaessa yhteistyö perusoikeuksien suojaamisesta vastaavien kansallisten elinten kanssa;
- f) yhteistyö asiaankuuluvien unionin toimielinten, elinten, toimistojen ja virastojen kesken tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, myös säännöllisen tietojenvaihdon kautta;
- g) yhteistyö kolmansien maiden kanssa tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla keskitetyn erityisesti naapureina oleviin kolmansiin maihin ja niihin kolmansiin maihin, jotka on riskianalyysin avulla määritetty laittoman maahanmuuton lähtö- tai kauttakulkumaiksi;
- h) Schengen-alueella toteutettavat tekniset ja operatiiviset toimenpiteet, jotka liittyvät rajavalvontaan ja joiden tarkoituksena on puuttua laittomaan maahanmuuttoon ja torjua rajat ylittävää rikollisuutta paremmin;
- i) sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen, joista jokin jäsenvaltio on tehnyt palauttamispäätöksen;
- j) uusimman teknologian käyttäminen, mukaan lukien laajat tietojärjestelmät;
- k) laadunvalvontamekanismi ja erityisesti Schengenin arviointimekanismi, haavoittuvuusarviointi ja mahdolliset kansalliset mekanismit, joilla varmistetaan unionin oikeuden täytäntöönpano rajaturvallisuuden alalla;
- l) yhteisvastuumekanismit, erityisesti unionin rahoitusvälineet.

*2. Perusoikeudet, koulutus sekä tutkimus ja innovointi ovat kaikenkattavia osatekijöitä Euroopan yhdenmetyksen rajaturvallisuuden täytäntöönpanemisessa.*¹⁴⁵

Vuoden 2019 asetus piti sisällään myös neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin osana Euroopan yhdenmetyttä rajaturvallisuutta:

*Neliportaiseen maahanpääsyn valvontamalliin perustuvaan Euroopan yhdenmetyttyn rajaturvallisuuteen sisältyvät toimenpiteet kolmansissa maissa, kuten yhteiseen viisumipolitiikkaan kuuluvat toimenpiteet, naapureina olevien kolmansien maiden kanssa toteutettavat toimenpiteet, ulkorajoilla toteutettavat rajavalvontatoimenpiteet, riskianalyysi ja Schengen-alueella toteutettavat toimenpiteet sekä palauttaminen.*¹⁴⁶

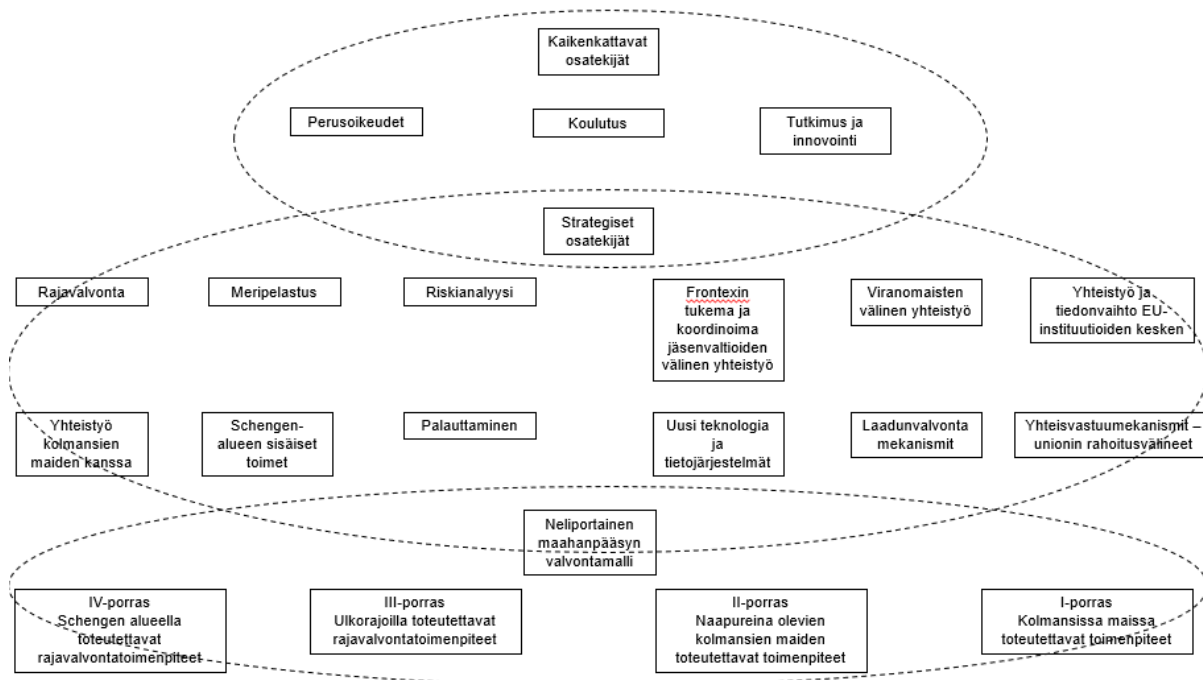
Vuoden 2016 ja 2019 asetuksilla ei Euroopan yhdenmetyksen rajaturvallisuuden määritelmän näkökulmasta ole keskeisiä merkittäviä eroavaisuuksia. Keskeinen muutos on koskenut laajalaisten osatekijöiden muutosta asetustasoisiksi kirjauksiksi ja termin muuttumista kaikenkattavaksi. Lisäksi vuoden 2019 asetuksessa kohta ”f) yhteistyö asiaankuuluvien unionin toimielinten, elinten, toimistojen ja virastojen kesken tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, myös säännöllisen tietojenvaihdon kautta” on saanut korostetumman roolin oman alakohtaan kautta.

Muutoin pääkohdat ovat pysyneet pääajatukseltaan samansisältöisinä, vaikka kirjoitusasussa onkin eroavaisuutta. On kuitenkin huomioitavaa, että vaikka osatekijöiden kirjoitusasussa on tapahtunut vain pieniä muutoksia ja niiden käytännön vaikutus rajaturvallisuuden operatiivisen toimintaan ei ole ollut merkittävä, on merkittävämpää muutoksen taustalla olevat periaatteet perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien korostetusta roolista.

Tässä tutkimuksessa hyödynnetäänkin edellä kuvattua asetustason mukaista määrittelyä Euroopan yhdenmetystä rajaturvallisuudesta ja sen osatekijöistä. Euroopan yhdenmetyksen rajaturvallisuuden osatekijät luovatkin keskeisen havainnoitavan sisällön tutkimuksen analyysiosioon. Euroopan yhdenmetyksen rajaturvallisuuden kokonaisuus on esitetty havainnollistettuna seuraavassa kuvassa:

¹⁴⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 (2019), 3 artikla.

¹⁴⁶ Sama, sivu 3.



Kuva 10 Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus

3.2 Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategiaprosessi

Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa liittyy kiinteästi sen strategia, joka on osa toimintapoliittista sykliä. Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden toimintapoliittisen syklin voidaan nähdä koostuvan neljästä eri osakokonaisuudesta, jotka on määritelty EuRMV-asetuksen 8 artiklassa:

Euroopan yhdenmukaisia rajaturvallisuutta koskeva monivuotinen strateginen toimintapoliittinen sykli

Komissio ja eurooppalainen raja- ja merivartiosto varmistavat Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tuloksellisuuden hyödyntämällä monivuotista strategista toimintapoliittista sykliä, joka hyväksytään 4 kohdassa vahvistettua menettelyä noudattaen.

Euroopan yhdenmukaisia rajaturvallisuutta koskevassa monivuotisessa strategisessa toimintapoliittisessa vahvistetaan, miten rajaturvallisuuteen ja palauttamiseen liittyviin haasteisiin on tarkoitus vastata johdonmukaisella, yhdenmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Siinä vahvistetaan toimintapoliittiset painopisteet ja annetaan strategiset suuntaviivat viiden vuoden jaksolle 3 artiklassa esitetyille osatekijöille.

Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta koskeva monivuotinen strateginen toimintapoliittinen sykli käsittää 4–7 kohdassa esitetyt neljä vaihetta.

Komissio laatii toimintapoliittisen asiakirjan Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan kehittämiseksi 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta koskevan strategisen riskianalyysin perusteella. Komissio toimittaa tämän toimintapoliittisen asiakirjan Euroopan parlamentille ja neuvostolle keskustelua varten. Keskustelun jälkeen komissio hyväksyy tiedonannon, jossa vahvistetaan Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta koskeva monivuotinen strateginen toimintapolitiikka.

Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan täytäntöön panemiseksi virasto vahvistaa pääjohtajan ehdotukseen, joka on laadittu tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja komission kanssa, perustuvalla hallintoneuvoston päätöksellä teknisen ja operatiivisen strategian Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta varten. Virasto ottaa perustelluissa tapauksissa huomioon jäsenvaltioiden erityistilanteet, erityisesti niiden sijainnin. Teknisen ja operatiivisen strategian on oltava 3 artiklan ja Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan mukainen. Sen on edistettävä ja tuettava Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuuden ylläpitämistä kaikissa jäsenvaltioissa.

Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan täytäntöön panemiseksi jäsenvaltioiden on vahvistettava kansalliset strategiat Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta varten tiiviissä yhteistyössä kaikkien ulkorajojen hallinnasta ja palauttamisesta vastaavien kansallisten viranomaisten välillä. Kansallisten strategioiden on oltava 3 artiklan, Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan ja teknisen ja operatiivisen strategian mukaisia.

Komissio toteuttaa neljän vuoden kuluttua Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan hyväksymisestä perusteellisen arvioinnin sen täytäntöönpanosta. Arvioinnin tulokset otetaan huomioon monivuotisen strategisen toimintapolitiikan seuraavan syklin valmistelussa. Jäsenvaltiot ja virasto toimittavat tarvittavat tiedot komissiolle ajoissa kyseisen yleisarvioinnin toteuttamista varten. Komissio toimittaa kyseisen arvioinnin tulokset Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Jos tilanne ulkorajoilla tai palauttamisen alalla edellyttää toimintapoliittisten painopisteiden muuttamista, komissio muuttaa Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta koskevaa monivuotista strategiaa toimintapolitiikkaa tai sen asiaankuuluvia osia 4 kohdassa vahvistettua menettelyä noudattaen.

Jos komissio muuttaa Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta koskevaa monivuotista strategiaa toimintapolitiikkaa ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettulla tavalla, teknistä ja operatiivista strategiaa ja kansallisia strategioita mukautetaan tarvittaessa."¹⁴⁷

Tiivistettynä Euroopan yhdenmukaistetun rajaturvallisuuden monivuotisen strategisen toimintapolitiittisen syklin rakenne on havainnollistettu kuvassa 6.¹⁴⁸ Kuten kuvasta voidaan havainnoida, on käytännössä sykli ylhäältä alas -hallinnan mukaisesti rakennettu. On myös huomioitavaa, että tutkimuksen tekovaiheessa toisen vaiheen toimintapolitiittisen strategian laadintaa ollaan vasta käynnistämässä, joten sitä ei voida tarkemmin esitellä osana tätä tutkimusta.



Kuva 11 Euroopan yhdenmukaistetun rajaturvallisuuden monivuotisen strategisen toimintapolitiittinen sykli

¹⁴⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 (2019), 8 artikla.

¹⁴⁸ Havainnollistava kuva lähteestä: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 (2019), 8 artikla.

3.2.1 Euroopan unioni ylimpänä toimijana - Euroopan komissio

Euroopan komissio on aina kahden erinäisen roolin ristitulessa toimiessaan kansainvälisenä sihteeristönä ja toisaalta integraation moottorina. Käytännön hallinnolliset rutiinit ja poliittiset tehtävät ovat sisäänrakennettu komission päivittäiseen työhön.¹⁴⁹ Komission tehtävät on kuvattu ns. Maastrichtin sopimuksessa (Sopimus Euroopan unionista) vuodelta 1992 ja erityisesti sen artikkelissa 17.¹⁵⁰

Komissiolla on keskeinen rooli Euroopan yhdenmetyyn rajaturvallisuuden täytäntöönpanossa, ja ennen kaikkea komissio antaa poliittista ohjausta Euroopan yhdenmetyyn rajaturvallisuuden strategian laatimiselle ja kansallisille strategioille. Komission rooli on kirjattuna selkeästi EuRMV-asetukseen, ja myös asetuksen johdantoon on kirjattu komission rooli keskeisenä toimijana kehityskulussa.

*Siitä lähtien, kun muuttoliikekriisi alkoi vuonna 2015, komissio on tehnyt tärkeitä aloitteita ja ehdottanut useita toimenpiteitä lujittaakseen ulkorajojen suojelua ja palauttaakseen Schengen-alueen normaalin toiminnan. Ehdotus Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston toimeksiannon laajentamiseksi merkittävästi esitettiin joulukuussa 2015, ja siitä neuvoteltiin nopeasti vuonna 2016. Tuloksena ollut Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624 tuli voimaan 6 päivänä lokakuuta 2016.*¹⁵¹

Komission rooli osana EIBM:ää tuodaan myös esille strategiaprosessin komission vastuissa EuRMV-asetuksen 8 artiklassa. Komission tehtävänä Euroopan yhdenmetyyn rajaturvallisuuden nähdessä on:

- Komissio ja eurooppalainen raja- ja merivartiosto hallitsevat monivuotista strategista toimintapoliittista sykliä.

¹⁴⁹ Hooghe, Lisbeth & Christian Rauh: The Commission services: A powerful permanent bureaucracy. *The institutions of European Union*. Hodson, Dermot & John Peterson (eds.): Oxford University Press, Glasgow 2017, sivut 189-197.

¹⁵⁰ Sopimus Euroopan unionista (konsolidoitu toisinto 2016), 21 artikla, EYVL C 202. 17 Artikla määrittelee seuraavasti komission tehtävät kohdassa 1: "Komissio ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet. Se huolehtii siitä, että perussopimuksia sekä toimielinten niiden nojalla hyväksymiä toimenpiteitä sovelletaan. Komissio valvoo unionin oikeuden soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa. Se toteuttaa talousarvion ja hallinnoi ohjelmia. Komissio hoitaa yhteensovitus-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita perussopimuksissa määrättyjä tapauksia lukuun ottamatta se huolehtii unionin ulkoisesta edustuksesta. Se tekee aloitteet unionin vuotuisten ja monivuotisten ohjelmien laatimiseksi pyrkien toimielinten välisiin sopimuksiin."

¹⁵¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 (2019), sivu 2.

- *Komissio laatii toimintapoliittisen asiakirjan Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan kehittämiseksi riskianalyysin perusteella.*
- *Komissio toimittaa tämän toimintapoliittisen asiakirjan Euroopan parlamentille ja neuvostolle keskustelua varten.*
- *Keskustelun jälkeen komissio hyväksyy tiedonannon, jossa vahvistetaan Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskeva monivuotinen strateginen toimintapolitiikka.*
- *Komissio toteuttaa neljän vuoden kuluttua Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan hyväksymisestä perusteellisen arvioinnin sen täytäntöönpanosta.*
- *Komissio toimittaa kyseisen arvioinnin tulokset Euroopan parlamentille ja neuvostolle.*
- *Jos komissio muuttaa Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevaa monivuotista strategista toimintapolitiikkaa ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla, teknistä ja operatiivista strategiaa ja kansallisia strategioita mukautetaan tarvittaessa.*¹⁵²

Tämän lisäksi, mitä asetuksessa on komissiolle asetettu vastuita, on komissiolla muutoinkin keskeinen rooli Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden kontekstissa. Komissiolla on siis erityinen ja monialainen rooli osana Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden suunnittelua ja täytäntöönpanon hallintaa.

Komissio osallistuu myös teknis-operatiivisen strategian laadintaan ja on edustettuna korkean tason asiantuntijoista koskevassa työryhmässä. Komissio myös koordinoi Schengen-arviointeja ja hallinnoi EU:n rahoitusmekanismeja. Komissiolle on valtuutettu myös yhteisten standardien päivittäminen.¹⁵³

Komissio on myös toteuttanut jo ensimmäisen temaattisen arvioinnin vuosina 2019 ja 2020 jäsenvaltioiden kansallisiin EIBM:n strategioihin kohdistuen.¹⁵⁴ Komissiolle valtuutettu temaattisten arviointien tarkoituksena oli varmistaa yhdenmukainen, harmonisoitu ja tehokkaasti implementoitu EIBM:n koko EU:n tasolla. Temaattisella arvioinnilla havainnoimaan EU-lainsäädännön mukaisuus ja yhteisten standardien noudattaminen.¹⁵⁵

¹⁵² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 (2019), 8 artikla.

¹⁵³ Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia (2019), sivut 15, 24 ja 26.

¹⁵⁴ COM(2020) 8000 final: Commission implementing decision of 17.12.2020 establishing the report of 2019 - 2020 thematic evaluation of Member States' national strategies for integrated border management. Bryssel 17.12.2020.

¹⁵⁵ COM(2020) 8000 final annex 1 (2020), sivut 2-3.

Temaattisten arviointien lisäarvo on saavutettavissa vahvuuksien ja heikkouksien identifioinnissa. Temaattiset arvoinnit toivat myös näkemystä käynnissä olleeseen keskusteluun rajaturvallisuuden hallinnan tulevaisuuden käytänteistä ja myös monivuotisen strategian toimeenpanosta.¹⁵⁶

Temaattisten arviointien osalta on kuitenkin huomioitavaa, että arviointi toteutettiin vuoden 2016 asetuksen perusteella. Tämä johtui siitä, että vuoden 2019 asetus ei ollut ehtinyt vielä voimaan vaiheessa, jolloin ohjaus Euroopan yhdenmuettyä rajaturvallisuutta koskien ja temaattiseen arviointiin valmistautumiseen oli annettu.¹⁵⁷

3.2.2 Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex - tekninen ja operatiivinen strategia

Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex, kuten monet muutkin EU-instituutiot, eivät omaa EU-perussopimusten mukaista juridista sopimus pohjaa olemassaololleen. Perusta viraston olemassaololle on syntynyt toissijaisesta lainsäädännöstä.¹⁵⁸

Kuitenkin voimaan tulleen EuRMV-asetuksen mukaisesti Frontex on saamassa enemmän valtaa jäsenvaltioilta, joka näkyy useissa EuRMV-asetuksen kohdissa. De Bruyckere on artikkelissaan jo vuonna 2016 tehnyt samansuuntaisia havaintoja, joissa keskiöön on noussut myös tekninen ja operatiivinen strategia. Artikkelin arvion mukaisesti tekninen ja operatiivinen strategia tullessaan voimaan velvoittaa myös jäsenvaltiot olemaan linjassa sen kanssa. Näin myös todellisuudessa on käynyt.¹⁵⁹

Euroopan meri- ja rajavartiostovirasto veloitettiin muuttoliikeagendaa koskevassa edistyskertomuksessa vuonna 2018 laatimaan edistyskertomuksen liitteessä 6 esitettyjen keskeisten osatekijöiden pohjalta tulevien kuukausien aikana teknisen ja operatiivisen strategian Euroopan yhdenmuettyä rajaturvallisuutta varten, ja jäsenvaltiot varmistavat, että niillä on käytössä vastaavat kansalliset strategiat. Näinhän todellisuudessa ei käynyt, vaan laadinta tapahtui merkittävästi myöhemmin ja vasta EuRMV-asetuksen voimaantulon jälkeen.

EuRMV-asetus määrittelee useita vastuita Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontexille osana eurooppalaista meri- ja rajavartiostoa. Asetuksen johdannossa veloitetaan muun muassa, että

¹⁵⁶ COM(2020) 8000 final annex 1 (2020), sivut 2-3.

¹⁵⁷ Sama, sivut 1-2.

¹⁵⁸ Hodson, Dermot and Peterson, John: Theorizing EU institutions: Why they matter for politics and international relations. *The institutions of European Union*. Dermot Hodson, John Peterson (eds.): Oxford University Press, Glasgow 2017, sivu 4.

¹⁵⁹ De Bruycker (2016), sivu 561.

”Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta olisi ylläpidettävä siten, että vastuu on jaettu viraston ja rajaturvallisuudesta vastaavien kansallisten viranomaisten kesken”. Lisäksi Frontexin on kehitettävä teknisiä standardeja asetuksessa säädettyyn tietojenvaihtoon. Frontexin on laadittava omaan käyttöönsä ja jäsenvaltioiden käyttöön yleisiä ja räätälöityjä riskianalyyseja. Viraston on järjestettävä jäsenvaltioille asianmukaista teknistä ja operatiivista apua vahvistaakseen niiden valmiuksia täyttää ulkorajojen valvontaan liittyvät velvoitteensa.¹⁶⁰ Asetuksen asettamat vaatimukset ja tehtävät ovat moninaiset, mutta Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden näkökulmasta keskeiset osiot ovat asetuksen artiklassa 5 ja artiklassa 8.

Artikla 5, 3 kohta määrittelee seuraavasti:

Jotta voidaan varmistaa johdonmukainen Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuus, virasto helpottaa ja tehostaa ulkorajojen turvallisuuteen liittyvien unionin toimenpiteiden, erityisesti asetuksen (EU) 2016/399 soveltamista, ja palauttamiseen liittyvien unionin toimenpiteiden soveltamista.¹⁶¹

Artikla 8 määrittelee seuraavasti Frontexin roolin osana monivuotista poliittisen strategian sykliä:

- *Komissio ja eurooppalainen raja- ja merivartiosto varmistavat Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tuloksellisuuden hyödyntämällä monivuotista strategista toimintapolitiittista sykliä, joka hyväksytään 4 kohdassa vahvistettua menettelyä noudattaen.*
- *Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiittikan täytäntöön panemiseksi virasto vahvistaa pääjohtajan ehdotukseen, joka on laadittu tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja komission kanssa, perustuvalla hallintoneuvoston päätöksellä teknisen ja operatiivisen strategian Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta varten. Virasto ottaa perustelluissa tapauksissa huomioon jäsenvaltioiden erityistilanteet, erityisesti niiden sijainnin. Teknisen ja operatiivisen strategian on oltava 3 artiklan ja Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiittikan mukainen. Sen on edistettävä ja tuettava Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden ylläpitämistä kaikissa jäsenvaltioissa.¹⁶²*

¹⁶⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 (2019), sivut 3, 6 ja 8.

¹⁶¹ Sama, 5 artikla.

¹⁶² Sama, 8 artikla.

Frontex toteutti vuonna 2019 yhdessä komission kanssa etenemissuunnitelman EuRMV-asetuksen osalta. Etenemissuunnitelma pitää sisällään kaikki ne toimenpiteet, joilla saatetaan asetus nopeasti ja tehokkaasti operatiiviseen käyttöön asetuksen ollessa EU:n prioriteettilistan kärjessä. Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden näkökulmasta keskeinen asia etenemissuunnitelmasta oli monivuotisen strategisen politiikkasyklin käynnistäminen luvussa 3.¹⁶³

Luku 3 on etenemissuunnitelmassa jaettu neljään eri alakohtaan, joita ovat poliittinen ohjaus, tekninen ja operatiivinen EIBM-strategia, kansalliset strategiat ja komission toteuttama arviointi ja uusi kausi. Käytännön tasolla kyseessä oli siis strategisen politiikkasyklin aikataulutaminen ja asetuksen 8 artiklan tekstin tarkemman täytäntöönpanon kirjaaminen.¹⁶⁴

Frontexin osalta keskeiset elementit osana Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden kokonaisuutta on päätetty lisäksi Frontexin hallintoneuvoston päätöksessä vuodelta 2019. Hallintoneuvoston päätöksen 1 artiklassa otettiin käyttöön Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia.¹⁶⁵

Teknisen ja operatiivisen strategian tarkoituksena on luoda yhteinen visio, missio ja eurooppalaisen raja- ja merivartioston arvot. Strategiaan on koostettu yhteen Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strateginen sisältö. Se pitää sisällään kuvauksen siitä, kuinka teknis-operatiivisen strategian täytäntöönpano hallitaan. Strategia myös operationalisoi laaja-alaisella tavalla niin EU:n kuin jäsenvaltioiden tasalle Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden. Strategia myös ehdottaa teknisiä ja operatiivisia aktiviteettejä ja niiden tuottamaa lisäarvoa.¹⁶⁶

TO EIBM on kuitenkin aikaisempiin strategiadokumentteihin verrattuna poikkeava tietyiltä osin terminologialtaan. EIBM:n käsitteen mukaisten 12 strategisen osatekijän ja 3 laaja-alaisen osatekijän lisäksi TO EIBM määrittelee strategiset tavoitteet. ”Kun pyritään toteuttamaan visio henkilöiden ja tavaroiden sujuvasta ja lainmukaisesta siirtymisestä turvallisten, varmojen ja moitteettomasti toimivien EU:n ulkorajojen yli, olisi kehitettävä teknisiä ja operatiivisia toimia kolmen pilarin mukaan. Niistä jokainen voidaan esittää strategisena tavoitteena”.¹⁶⁷

¹⁶³ Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex: *Roadmap for the implementation of the European Border and Coast Guard 2.0*, Varsova, 01.07.2019.

¹⁶⁴ Sama, sivu 11.

¹⁶⁵ Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex, *Management Board Decision No 2/2019 adopting a Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management*, 27.03.2019.

¹⁶⁶ Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia (2019), sivu 1-95.

¹⁶⁷ Sama, sivu 27.

1. *Eurooppalainen raja- ja merivartiosto tuottaa luotettavan ja kokonaisvaltaisen tilanneku-
van, jotta voidaan paremmin estää haastavat tilanteet ulkorajoilla, pyrkimällä ennakoii-
maan ja ehkäisemään tilanteet ennen niiden tapahtumista. Tämä saadaan aikaan jakamalla
tietoa, jolloin voidaan hyödyntää varhaisvaroituksia ja käytettävissä olevaa tiedustelutie-
toa ja vähentää siten ulkorajoilla alttiutta haastaville tilanteille;*

*Strateginen tavoite 1: Vähennetään ulkorajojen haavoittuvuutta kokonaisvaltaisen tilanne-
tietoisuuden perusteella.¹⁶⁸*

2. *Eurooppalainen raja- ja merivartiosto seuraa jatkuvasti rajoja ja pystyy käynnistämään
oikea-aikaisen, asianmukaisen ja riittävän reagoinnin, jos ulkorajoilla ilmenee haastavia
tilanteita, operatiivisten toimien perusteellisen suunnittelun, toteuttamisen ja arvioinnin an-
siosta.*

Strateginen tavoite 2: Turvalliset, varmat ja moitteettomasti toimivat EU:n ulkorajat.¹⁶⁹

3. *Eurooppalainen raja- ja merivartiosto pitää yllä Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta
koskevia tarvittavia voimavaroja, jotka ovat tärkeitä nykyisille tarpeille, riittävän sietoky-
kyisiä, jotta niitä voidaan muokata sen mukaan, mikä tulevaisuudessa voi olla tarpeen, ja
riittävän vankkoja vastatoimiin, jotta voidaan tarjota kokonaisvaltainen tilannekuva, val-
voa rajoja ja reagoida ajoissa, kun haastavia tilanteita ilmenee.*

Strateginen tavoite 3: Eurooppalaisen raja- ja merivartioston valmiuksien ylläpitäminen.¹⁷⁰

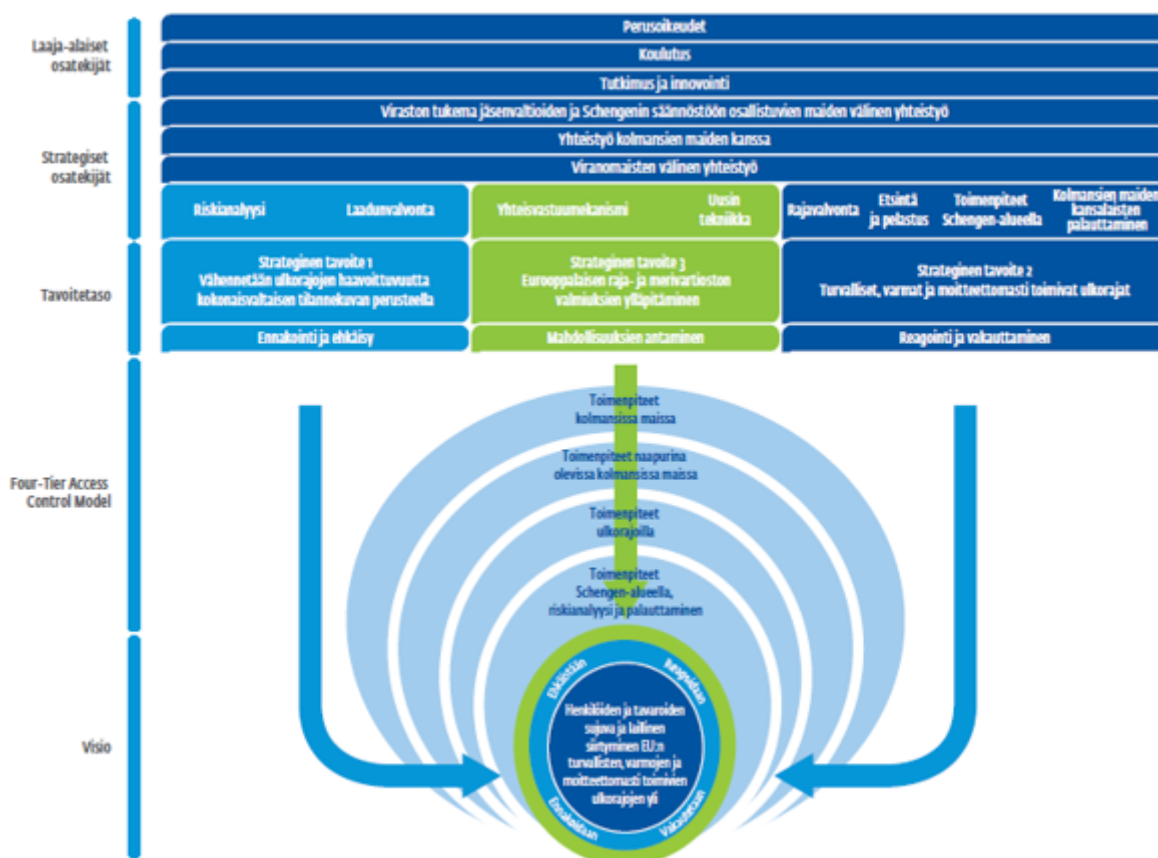
TO EIBM:ssa on kuvattu yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan tavoitteen konsolidoitu taso, jossa yhdistyvät kaikki tekijät yhdessä kuvassa: laaja-alaiset osatekijät, strategiset osatekijät, tavoitetasot, neliportainen maahanpääsyn valvontamalli ja visio:¹⁷¹

¹⁶⁸ Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia (2019), sivu 27.

¹⁶⁹ Sama, sivu 27.

¹⁷⁰ Sama, sivu 27.

¹⁷¹ Sama, sivu 29. On kuitenkin huomioitavaa, että vuoden 2019 EURMV asetusmuutoksen jälkeen laaja-alaisesta termistä on luovuttu ja käytetään termiä kaikenkattava.



KUVA 12 Yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevan tavoitteen konsolidoitu taso

Tämän lisäksi hallintoneuvoston päätöksen kohdassa neljä päätettiin perustaa korkean tason yhdennetyn rajaturvallisuuden työryhmä, jonka tehtävänä on edesauttaa EIBM:n asianmukaista täytäntöönpanoa ja koordinaatiota. Korkean tason työryhmän tarkoituksena ei ole vaikuttaa monivuotisen poliittisstrategisen sykliin, vaan ennen kaikkea sen ”tehtävänä on helpottaa Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden lainsäädännöllisen ja poliittisen kehyksen johdonmukaista toimeenpanoa ja tehdä tämä Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden teknisen ja operatiivisen strategian ja kansallisen yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevien strategioiden yhteydessä”.¹⁷²

Korkean tason työryhmän roolin osalta on erityisesti huomioitava sen keskeinen rooli osana EIBM:n hallintaa. Korkean tason työryhmä on toimija, jonka avulla mahdollistetaan EIBM:n ja TO EIBM:n heijastumisen kansallisiin strategioihin koordinoitusti ja hallitusti. Kansallisissa strategioissa voidaan ottaa huomioon kansalliset erityispiirteet, mutta samalla tulee huomioida poliittinen ja strateginen EU-tason ohjaus. Hallinnan merkitys osana EIBM:n toteutusta näkyy selkeästi myös TO EIBM:n kuvauksessa työryhmän tehtävistä:

¹⁷² Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia (2019), sivu 24-26.

- *Tuetaan Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden teknisen ja operatiivisen strategian täytäntöönpanon koordinoitua EU:n tasolla ja kansallisella tasolla muun muassa muuntamalla yhteiset toimet ja toiminnot toimintasuunnitelmaksi strategiaa varten antamalla määräajat, välitavoitteiden keskeiset tulosindikaattorit ja tuotokset hallintoneuvoston hyväksyttäväksi.*
- *Tarkistetaan ja kehitetään edelleen strategiaa tässä asiakirjassa esitetyn ja työryhmän tehtävämäärityksessä edelleen täsmennetyin vakiintunein tarkistusprosessin mukaisesti, jotta pääjohtajaa voitaisiin tukea hallintoneuvostolle hyväksyttäväksi ehdotettavan strategian tarkistamisessa.*
- *Tuetaan strategian kehittämisprosessia vaihtamalla kokemuksia strategian toteuttamisesta EU:n tasolla ja kansallisella tasolla yhteisvastuun, yhteen toimivuuden ja oikeudenmukaisesti jaetun vastuun yleisten periaatteiden valtavirtaistamisen mukaisesti, jotta voitaisiin edelleen vahvistaa yhteisiä prosesseja EU:n tasolla ja kansallisella tasolla ja tehdä ehdotuksia sen kehittämisestä edelleen.*
- *Edistetään EU:n laajuista yhdenmukaista ja kokonaisvaltaista strategian täytäntöönpanoa neuvomalla ja tukemalla teknisissä ja operatiivisissa kysymyksissä.*
- *Kehitetään ja laaditaan yhteisiä ohjeita kansallisten yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategioiden kehittämiseksi ja mukauttamiseksi komission poliittisiin ohjeisiin ja strategiaan, jotta voitaisiin yhdenmukaistaa kansallisten yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategioiden täytäntöönpanoa jakamalla hyviä käytäntöjä.*
- *Hyödynnetään eurooppalaisen raja- ja merivartioston asiantuntijaverkostoja strategian kehittämis- ja tarkistamisprosessissa.¹⁷³*

Frontexin rooli, TO EIBM ja korkean tason työryhmä ovat kirjausten mukaisesti keskeisiä elementtejä osana EIBM:n tehokasta ja hallittua toimeenpanoa. Yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tavoitteena on jatkuvassa kehityksessä oleva EIBM:n toimintaperiaate, joka on kokonaisvaltainen, yhdenmukainen ja dynaaminen. Päämääränä ulkorajojen hallinta, rajat ylittävän rikollisuuden estäminen ja turvallisen Euroopan ylläpitäminen.¹⁷⁴

¹⁷³ Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia (2019), sivu 25.

¹⁷⁴ Sama, sivu 26.

3.2.3 Kansallinen toimivaltainen viranomainen - Rajavartiolaitos

Vuoden 2016 asetuksen 3 artiklassa jäsenvaltiolle määritettiin velvoite laatia kansallinen strategia.¹⁷⁵ Tämän hetken voimassa olevat, EIBM:n monivuotista strategista toimintapoliittista sykliä koskevat velvoitteet jäsenvaltioille on määritelty EuRMV-asetuksen 8 artiklassa:¹⁷⁶

- *Komissio ja eurooppalainen raja- ja merivartiosto varmistavat Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden tuloksellisuuden hyödyntämällä monivuotista strategista toimintapoliittista sykliä, joka hyväksytään 4 kohdassa vahvistettua menettelyä noudattaen.*
- *Euroopan yhdenmetyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan täytäntöön panemiseksi jäsenvaltioiden on vahvistettava kansalliset strategiat Euroopan yhdenmetyä rajaturvallisuutta varten tiiviissä yhteistyössä kaikkien ulkorajojen hallinnasta ja palauttamisesta vastaavien kansallisten viranomaisten välillä. Kansallisten strategioiden on oltava 3 artiklan, Euroopan yhdenmetyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan ja teknisen ja operatiivisen strategian mukaisia.*
- *Jos komissio muuttaa Euroopan yhdenmetyä rajaturvallisuutta koskevaa monivuotista strategista toimintapolitiikkaa ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla, teknistä ja operatiivista strategiaa ja kansallisia strategioita mukautetaan tarvittaessa.*

Lisäksi jäsenvaltioille on asetettu velvoitteet laatia teknis-operatiivinen strategia tiiviissä yhteistyössä Euroopan raja- ja merivartiostoviraston kanssa. Kun Komissio toteuttaa neljän vuoden kuluttua Euroopan yhdenmetyä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan hyväksymisestä perusteellisen arvioinnin sen täytäntöönpanosta, tulee jäsenvaltioiden toimittaa tarvittavat tiedot komissiolle ajoissa kyseisen yleisarvioinnin toteuttamista varten.¹⁷⁷

EuRMV-asetus asettaa toki jäsenvaltiolle myös muita EIBM-osatekijöiden muodostamiseen liittyviä velvoitteita. Esimerkkeinä voidaan mainita velvoite perustaa kansallinen koordinoitukeskus ja velvoite tukea nopeissa rajainterventioissa. Tämän tutkimuksen viitekehyksessä on kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa tarkastella vain strategiaprosessin kannalta tärkeitä elementtejä.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624 (2016), 3 artikla.

¹⁷⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 (2019), 8 artikla.

¹⁷⁷ Sama, 8 artikla.

¹⁷⁸ Sama, sivut 5 ja 7.

Rajavartiolaitos koordinoi kansallisen yhdenmätyn rajaturvallisuuden strategian valmistelun kuten tutkimuksen johdannossa on tuotu esille.¹⁷⁹ Kansallisen strategian laadinnan toteuttaa kansallisen yhdenmätyn rajaturvallisuuden työryhmä. Strategia hyväksytään asianomaisten ministeriöiden ja viranomaisten toimesta, ja se vahvistetaan Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmässä.¹⁸⁰

Kansallinen yhdenmätyn rajaturvallisuuden työryhmä (IBM-työryhmä) koostuu sisäministeriön rajavartio-osaston, poliisiosaston, maahanmuutto-osaston, kansallisen turvallisuuden yksikön ja kansainvälisten asioiden yksikön, ulkoministeriön, Maahanmuuttoviraston, Suojelupoliisin, Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin, Tullin ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun edustajista. Frontexin Pohjoismaiden yhteyshenkilö on kutsuttu työryhmään tarkkailijaksi.¹⁸¹ Huomion arvoista kansallisessa strategiassa on EIBM:n kehittämisen hengessä ottaa mukaan perusoikeuksien valvontaan liittyvä toimija, joka on kansallinen erityispiirre.

Rajavartiolaitos koordinoi kansallisen yhdenmätyn rajaturvallisuuden strategian valmistelun vuonna 2018 (voimassa vuoteen 2021), kun vuonna 2018 Suomeen kohdistui Schengen-arviointi.¹⁸² Strategia vahvistettiin maahanmuuton ministerityöryhmässä.¹⁸³ Jo tuolloin Rajavartiolaitos on ottanut huomioon komission 14. maaliskuuta 2018 antamassaan tiedonannossa (COM(2018) 250 final)¹⁸⁴ määrittelemät Euroopan yhdenmätyn rajaturvallisuuden strategian kehittämisen tärkeimmät osatekijät ja komission määrittelemän strategiaprosessin tulokset.

Kansallinen strategiamme onkin valmistunut jo vuotta aikaisemmin kuin teknis-operatiivinen strategia, jotta se kyettiin esittelemään Suomen Schengen-arviointikomitealle vuonna 2018. Rajavartiolaitos kuitenkin koordinoi jälleen kansallisen strategian päivityksen lokakuussa 2019¹⁸⁵, jotta se vastaisi paremmin teknis-operatiiviseen strategiaan ja jo osiltaan odotettuun EuRMV-asetuksen muutokseen.

Päivitetty strategia hyväksyttiin asianomaisten ministeriöiden ja viranomaisten toimesta, ja se vahvistettiin Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmässä.¹⁸⁶

¹⁷⁹ Rajavartiolaitos (2018), sivut 1-30.

¹⁸⁰ Sama, sivu 5.

¹⁸¹ Sama, sivu 5.

¹⁸² Sama, sivut 1-30.

¹⁸³ Sama, sivu 2.

¹⁸⁴ KOM(2018) 250 lopullinen (2018). liite 6 sivu 2-4.

¹⁸⁵ Rajavartiolaitos (2019).

¹⁸⁶ Sama, sivu 5.

Vuonna 2018 toteutettu Schengen-arviointi kuitenkin totesi Suomen strategian parhaaksi käytänteeksi.¹⁸⁷

Seuraavan kerran laajempi päivitys tapahtuu EuRMV-asetuksen toimeenpanosuunnitelman mukaisesti kuusi kuukautta sen jälkeen, kun TO EIBM -strategia on päivitetty.¹⁸⁸ Tutkimuksen tekohehkellä olevan tiedon mukaan tämä tapahtuu vuonna 2022, mutta se on rajattu tämän tutkimuksen aikajänteeltä pois.

Kansallinen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategia vuosille 2018–2021 kuvattiin seuraavasti sen tiivistelmäosiossa:¹⁸⁹

Tämän kansallisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian (IBM-strategia) tarkoituksena on antaa selkeä käsitys yhdenmetyt rajaturvallisuuden täytäntöönpanosta ja jatkokehittämisestä Suomessa. IBM-strategia on laadittu eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa määritellyn kansallisen velvoitteen täyttämiseksi.

Strategiassa otetaan huomioon komission 14. maaliskuuta 2018 antamassaan tiedonannossa (COM(2018) 250 final) määrittelemät ”Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian kehittämisen tärkeimmät osatekijät” ja komission määrittelemän strategiaprosessin tulokset.

Ulkorajoilla vallitseva tilanne on suhteellisen rauhallinen, mutta useat ennakoimattomat muutokset ovat mahdollisia. Kansallinen yhdenmetyt rajaturvallisuus on hyvin määritelty, mutta kehitykselle on kuitenkin jatkuva tarve. Nyt laadittu kansallinen strategia päivitetään, kun yhdenmetyt rajaturvallisuuden operatiivinen ja tekninen strategia on saatavilla. Suomen tärkeimpänä haasteena on rajaturvallisuusjärjestelmän korkean suorituskyvyn ylläpitäminen, samalla kun julkisessa taloudessa toteutetaan säästötoimia ja laittoman maahanmuuttovirran kansainvälinen ennustettavuus on heikentynyt.

Suomen IBM-strategian keskeiset kehittämisen alat ovat 1) uskottavan rajojen valvonnan turvaaminen itärajalla, 2) turvallisen ja sujuvan rajaliikenteen edistäminen tärkeimmillä rajan-

¹⁸⁷ Rajavartiolaitos: *EU arvioi Suomen rajaturvallisuusjärjestelmän korkeatasoiseksi – rajavalvontahenkilöstön määrää on kuitenkin lisättävä ja teknistä valvontaa itärajalla parannettava*. Lehdistöiedote, 29.04.2019. Lehdistöiedotteessa, joka perustuu Schengen-arviointi raporttiin, on todettu Suomen rajaturvallisuusjärjestelmän olevan korkeatasoinen ja erityistä kiitosta on saanut Suomen kansallinen rajaturvallisuusstrategia. Strategian on todettu olevan ainoa EU:n kriteerit täysin täyttävä kansallinen strategia.

¹⁸⁸ Euroopan raja- ja merivartiostosto Frontex: *Roadmap for the implementation of the European Border and Coast Guard 2.0*, Varsova, 01.07.2019. Sivu 11.

¹⁸⁹ Rajavartiolaitos (2018), sivu 1.

ylityspaikoilla, kuten Helsinki-Vantaan lentoasemalla, samalla kun torjutaan laitonta maahanmuuttoa ja ehkäistään tehokkaasti rajat ylittävää rikollisuutta, 3) palautusprosessin tehostaminen ja 4) toimintavalmiuden ylläpitäminen laajamittaisten monialaisten valvontatehtävien suorittamiseksi Itämerellä.

Kansallinen yhdenntyn rajaturvallisuuden strategia vuosille 2019–2021 kuvattiin sen tiivistelmäosiossa seuraavasti:¹⁹⁰

Tämän kansallisen yhdenntyn rajaturvallisuuden strategian (IBM-strategia) tarkoituksena on antaa selkeä käsitys yhdenntyn rajaturvallisuuden täytäntöönpanosta ja edelleen kehittämisestä Suomessa Euroopan unionin standardien mukaisesti. IBM-strategia on laadittu Euroopapalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa määritellyn kansallisen velvollisuuden täyttämiseksi.

Strategiassa otetaan huomioon komission 14. maaliskuuta 2018 antamassa tiedonannossaan (COM(2018) 250 final) määrittelemät ”Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden strategian kehittämisen tärkeimmät osatekijät”, neuvoston vahvistamat IBM-strategiaprosessin tulokset (YOS-neuvosto 3622) ja Frontexin hallintoneuvoston 27.3.2019 hyväksymä Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia.

Suomen ulkorajoilla vallitseva tilanne on suhteellisen vakaa. Laittoman maahanmuuton ja tilanteen äkillisten muutosten mahdollisuus on kuitenkin edelleen suuri. Tämä johtuu useista erityisesti Venäjällä ja itäisessä naapurustossa esiintyvistä vaikeasti ennakoitavista tekijöistä, jotka saattavat vaikuttaa Suomen rajoihin välittömästi. Historiallisen kehityksen, poliittisten, taloudellisten, sosiaalisten ja turvallisuuteen liittyvien mahdollisten uhkien perusteella ennakoimattomia ja äkillisiä tapahtumia saattaa esiintyä, hybridiuhkat mukaan luettuna. Koska Suomella on pitkä maaulkoraja, kansallisen IBM-konseptin on mukauduttava monenlaisiin tilanteisiin. Tämän vuoksi, ja koska tilanteet voivat vaikuttaa koko Schengen-alueeseen, Suomen kansallisen IBM-konseptin on myös toimittava erityisen luotettavasti ja häiriönsietokykyisesti kaikissa olosuhteissa.

Suomen tärkeimpänä haasteena on kansallisen rajaturvallisuusjärjestelmän korkean suorituskyvyn ylläpitäminen, samalla kun julkisessa taloudessa toteutetaan säästötoimia ja laittoman maahanmuuttovirran kansainvälinen ennustettavuus on heikentynyt. Suomen IBM-strategian

¹⁹⁰ Rajavartiolaitos (2019), sivu 3.

viisi keskeistä kehittämisaluetta ovat 1) uskottavan rajavartiointin turvaaminen itärajalalla, 2) turvallisen ja sujuvan rajaliikenteen edistäminen tärkeimmillä rajanylityspaikoilla, kuten Helsinki-Vantaan lentoasemalla, samalla kun torjutaan laitonta maahanmuuttoa ja ehkäistään tehokkaasti rajat ylittävää rikollisuutta, 3) palautusprosessin tehostaminen, 4) toimintavalmiuden ylläpitäminen laajamittaisten monialaisten valvontatehtävien suorittamiseksi Itämerellä ja 5) valmius panna täytäntöön nopeasti kehittyvää, rajavalvontaan liittyvää uutta EU-lainsäädäntöä, etenkin Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen täytäntöönpano sellaisena kuin se on muutettuna.

Strategiat noudattelevat pääsääntöisesti samaa rakennetta ja pitävät sisällään samojen yhdenne-
tyn rajaturvallisuuden elementtejä. Kansallisessa strategiassa on kuitenkin nostettu talousarvio
ja henkilöstöresurssit erilliseksi kohdaksi, joka poikkeaa kategorisesti EuRMV-asetuksen 8 ar-
tiklan strategisista osatekijöistä. Samalla myös kansallista jäsenvaltiota koskeva strateginen
osatekijä EU-instituutioiden välisestä yhteistyöstä ei esiinny strategiassa.¹⁹¹

Strategia pitää sisällään yhteenvedon, vision, mission ja arvot, taustoituksen yhdenne-
tyn rajaturvallisuuden kansallisen strategian laatimisen velvoitteeseen, strategisten ja kaikenkattavien
osatekijöiden käsittelyn. Kansallista strategiaa täydentää kolme liitettä. Liitteessä yksi on käyty
läpi oikeusperusta, suuntaviivat, sopimukset ja täytäntöönpanoasiakirjat. Liitteessä kaksi esi-
tellään täytäntöönpanon toimintasuunnitelmastrategian voimassaolo kaudelle ja liitteessä
kolme käsitellään talousarvio ja strategian toteuttamiseen vaaditut henkilöstöresurssit.¹⁹²

Huomionarvioista on kuitenkin vuonna 2019 laaditussa tapahtuneet muutokset niin terminolo-
gisesti kuin eurooppalaistumisen voimakkaan näkymisenkin myötä. Lisäksi vuonna 2018 to-
teutetun Schengen-arvioinnin myötä on kansalliseen strategiaan tullut kirjaus, jolla vahviste-
taan kansallisen rajaturvallisuuden hallintaa:

*Kansallinen IBM-konsepti on selkeästi määritelty. Rajavartiolaitos on yhdenne-
tystä rajaturval-
lisuudesta pääasiallisesti vastaava viranomainen. Rajavartiolaitoksen keskeiset rajaturvalli-
suuteen liittyvät tehtävät ovat rajojen valvonta maa- ja merirajoilla ja rajatarkastukset maa-,
meri- ja ilmarajojen rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitos torjuu rajat ylittävää rikollisuutta ja
on meripelastuksesta vastaava viranomainen. Rajavartiolaitos osallistuu maanpuolustukseen
sotilaallisessa kriisissä tai konfliktissa. Poliisi ja Tulli osallistuvat rajaturvallisuuteen pääte-
täviensä hoitamisen lisäksi.*

¹⁹¹ Rajavartiolaitos (2019), sivut 1-35.

¹⁹² Sama, sivu 2.

Tehtävien jako rajaturvallisuus- ja maahanmuuttoviranomaisten välillä on selvä. Maahanmuuttovirasto (Migri) vastaa maahanmuuttoon, oleskeluun, kansainväliseen suojeluun ja Suomen kansalaisuuteen liittyvien asioiden käsittelystä ja niitä koskevasta päätöksenteosta. Poliisi on vastuussa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Lisäksi se on rikosten torjunnasta ja tutkinnasta yleisvastuussa oleva viranomainen. Poliisi on myös vastuussa ulkomalaisvalvonnasta ja palautuksiin liittyvistä operaatioista. Tulli on vastuussa tullivarmuudesta, tullivalvonnasta ja tullin valvontavastuulle kuuluvien rikosten torjunnasta. Ulkoministeriö on vastuussa viisumien myöntämisestä ja kolmansien maiden kanssa tehtävän rajavalvontaan ja palautusoperaatioihin liittyvän yhteistyön tukemisesta.

Tehtävien jako on selvästi määritelty, ja lisäksi kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa sujuvan yhteistyön viranomaisten välillä. Lisäksi kansallisen lainsäädännön mukaan lainvalvontaviranomaisten velvollisuutena on tehdä yhteistyötä. Ennalta määritellyissä tapauksissa on myös mahdollista ylittää hallinnolliset rajat ja toimia muiden viranomaisten vastualueilla. 7

Rajavartiolaitos, poliisi ja Maahanmuuttovirasto ovat sisäministeriön alaisia toimijoita, kun taas Tulli on valtiovarainministeriön alainen toimija. Sisäministeriö ohjaa kuitenkin Tullin toimintaa yhdenmennytyyn rajaturvallisuuteen liittyvissä asioissa.¹⁹³

Strategioissa on myös nähtävissä, kuinka EIBM heijastuu myös kansalliseen strategiaan korkean tason työryhmän osallistumisen kautta. Rajavartiolaitos on mukana työryhmän työskentelyssä asiantuntijoidensa kautta, jotka osaltaan pyrkivät saattamaan kansallisen strategian vastaamaan TO EIBM:n mukaisia kirjauksia.

Kaiken kaikkiaan kansallinen yhdenmennytyyn rajaturvallisuuden strategia on merkitykseltään hyvin lähellä Euroopan yhdenmennytyyn rajaturvallisuuden periaatteita ja linjassa myös strategiasyklin kanssa. Kansallisesta strategiasta on kuitenkin huomattavissa muutostekijöitä TO EIBM:n voimaantumisen jälkeen, ja myös kansallisessa strategiassa pyritään selkeästi painottamaan asioita, joita kansallisesti nähdään parhaina käytänteinä alhaalta ylöspäin projisoitavaksi. Havaintoja käsitellään tarkemmin luvun 4 analyysissä ja luvun 5 johtopäätöksissä.

¹⁹³ Rajavartiolaitos (2019), sivut 6-7.

4 SISÄLLÖNANALYYSI KOLMEN KESKEISEN TEKIJÄN KAUTTA

Sisällönanalyysi muodostetaan teorialähtöisesti sitoen se eurooppalaistumisen teoreettiseen viitekehukseen, hallintaan ja niiden terminologiaan. Näin aineiston analyysin luokittelu saadaan sidottua teoriaan. Analyysi itsessään ei myöskään tuota tutkimuksen tuloksia tai suoraan vastauksia tutkimuskysymyksiin. Analyysin avulla on tarkoitus havainnoida ilmiötä ja testata sitä olemassa olevaa teoriaa vasten. Johtopäätöksissä tuodaan esille analyysin perusteella tehtyjen havaintojen merkityksellisyys.

Jokaisessa alaluvussa hyödynnetään johdannossa esitettyä taulukkoa. Havainnointi dokumenttien osalta perustuu kategorisointiin ilmaisujen osalta, joita havainnoidaan osana tekstiä. Termit ovat eurooppalaistumisen ja sen hallinnan sanoja, jotka voivat osoittaa ilmiön esiintymistä. On kuitenkin huomioitavaa, että pelkkä termin esiintyminen ei ole analyysia, vaan termin esiintymisen merkityksellisyys ilmiöön nähden.

Havainnoitava Eurooppalaistumisen ilmiö	Määritetty tarkasteltava ilmaisu		
Ylhäältä alas	Yhdistetään	Perustetaan	Tuetaan
Alhaalta ylös	Laaditaan	Jaetaan	Kehitetään
Hallinta	Pannaan (täytäntöön)	Varmistetaan	Hallinnoidaan

KUVA 13 Analyysissa tarkasteltavat ilmaisut

Alalukuihin on kirjattu tutkimuksen kategorisoinnin perusteella analysoidut keskeiset eurooppalaistumisen tai hallinnan ilmiöitä osoittavat kirjaukset eri strategia-asiakirjoissa. Synteesi kirjauksista on tutkimuksen luvun 5 pohdinnassa ja johtopäätöksissä.

4.1 Strateginen tavoite 1 – Vähennetään ulkorajojen haavoittuvuutta kokonaisvaltaisen tilannekuvan perusteella

Eurooppalaistumisen ilmiö ylhäältä alas:

Suomen kansallisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian 2018–2021 kirjaukset.

Yhdistetään

Ei osumia.

Perustetaan

Kansallinen ETIAS-yksikkö perustetaan Rajavartiolaitoksen yhteyteen, ja se integroidaan muihin ennakkotarkastustoimiin (API-tiedot, tullin maalittamistoiminnot, matkustajarekisteri (PNR) ja muut poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyötoimet (PTRyhteistyö) ilma-, meri- ja maarajojen rajanylityspaikkoja koskien) (sivu 6).

Tuetaan:

Lisäksi tuetaan Frontexin osallistumista EU:n monialaisiin yhteisiin valvontaoperaatioihin (sivu 11). Yhteishenkilötoiminnalla tuetaan viisumien myöntämisprosessia havaitsemalla mahdolliset laittomat rajanylittäjät, rikolliset ja mahdolliset ihmiskaupan uhrin (sivu 14). Koulutusta tuetaan käyttämällä verkko-oppimisen välineitä (sivu 20).

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden teknisen ja operatiivisen strategian kirjaukset.

Yhdistetään

Yhdistetään ja käsitellään tietoja useista tietolähteistä EU:n tasolla yhdessä tosiseikkojen ja oletusten kanssa (sivu 39). Yhdistetään EU:n jäsenvaltioiden kansalliset koordinoitikeskukset eri viranomaisten kansallisiin yhteyshenkilöihin kolmansissa maissa (sivu 39). Yhdistetään kolmansissa maissa olevien yhteyshenkilöiden käytettävissä olevat yksiköt, jotta voidaan koota yhteen tietoresursseja koskevia valmiuksia (sivu 43).

Perustetaan

Perustetaan kansallinen laadunvalvontamekanismi (sivu 35). Perustetaan yhteinen verkosto tietojen suojattua jakamista varten EU:n tasolla ja kansallisella tasolla (sivu 36). Perustetaan verkostoja suojattuun tietojen jakamiseen ensisijaisten kolmansien maiden kanssa (sivu 36). Perustetaan yhdenmetyt rajan läheisen alueen merelliset seurantajärjestelmät, joihin kuuluu varhaisvaroitusjärjestelmä (sivu 37). Perustetaan kansalliset koordinoitirakenteet kansallista yhteistä tilannekuvaa varten tai vahvistetaan niitä (sivu 40). Perustetaan verkostoja kolmansiin maihin lähetettyjen EU:n toimielinten ja virastojen yhteyshenkilöiden välille (sivu 43).

Tuetaan

Tuetaan päätöksentekoa (sivu 33). Tuetaan operatiivisen reagoinnin suunnittelua (sivu 33). Tuetaan uusien valmiuksien kehittämistä (sivu 33). Tuetaan operatiivisen reagoinnin suunnittelua (sivu 35). Tuetaan päätöksentekijöitä toimien ja resurssien asettamisessa tärkeysjärjestykseen (sivu 35). Tätä tuetaan panemalla täysimääräisesti täytäntöön yhteinen yhdenmetyt riskianalyysimalli ja Eurosur-järjestelmä sekä varmistamalla yhteenliitettävyyden, yhteentoimivuuden ja tietojen yhdistäminen (sivu 36). Hyödynnetään ja tuetaan erityisen tärkeisiin kolmansiin maihin nimitettyjä yhteyshenkilöitä, jotta voidaan helpottaa viestintää ja tietojen vaihtoa toimivaltaisten viranomaisten kesken (sivu 42). Hyödynnetään ja tuetaan kolmansissa maissa jo olemassa olevia yhteyshenkilörakenteita, muun muassa kansallisia ja EU:n yhteyshenkilöitä, ja osallistutaan koordinoimiseen ja yhteistyön parantamiseen yhteyshenkilöverkoissa esimerkiksi nimittämällä yhteisiä yhteyshenkilöitä (sivu 42).

Suomen kansallisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian 2019–2021 kirjaukset.

Yhdistetään

Strategia tarkistetaan Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin täytäntöönpanoprosessin mukaisesti, ja se yhdistetään EU:n uuteen monivuotiseen rahoitusohjelmaan (yhdenmetyt rajaturvallisuuden rahaston kansallinen ohjelma) sen valmistuttua (sivu 5).

Perustetaan

Perustetaan Rajavartiolaitoksen alaisuuteen kansallinen ETIAS-yksikkö ja integroidaan se mahdollisimman pitkälti muihin merkityksellisiin ennakkotarkastustoimiin (sivu 9).

Tuetaan

Lisäksi tuetaan Frontexin osallistumista EU:n monialaisiin operaatioihin (sivu 15). Yhteys-henkilötoiminnalla tuetaan viisumien myöntämisprosessia havaitsemalla mahdolliset laittomat rajanylittäjät, rikolliset ja mahdolliset ihmiskaupan uhrin (sivu 18). Koulutusta tuetaan käyttämällä verkko-oppimisen välineitä ja simulaattoreita (sivu 24). Tuetaan odotetun eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan tarkistetun asetuksen täytäntöönpanoa koulutuslalla (sivu 25).

Eurooppalaistumisen ilmiö alhaalta ylös:

Suomen kansallisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian 2018–2021 kirjaukset.

Laaditaan

Indikaattorit ja profiilit laaditaan Rajavartiolaitoksen esikunnassa ja alueellisten rajavartiostojen esikunnissa sekä PTR-keskuksissa (sivu 10).

Jaetaan

Kansallinen tilannekuva (NSP) muodostetaan NCC:ssä ja jaetaan alueellisten keskusten (RCC) sekä asiaankuuluvien poliisin ja tullin johto- ja valvontakeskusten kanssa (sivu 4). Riskianalyyttötteet jaetaan paikallisesti, ja yksiköiden rikostiedusteluun keskittyneet rajavartiomiehet vastaavat niihin perehdyttämisestä (Sivu 10).

Kehitetään

Suomen IBM-järjestelmä on luja, ja sitä kehitetään edelleen (sivu 1). Rajojen valvontatekniikkaa kehitetään jatkuvasti (sivu 5). Kehitetään maa-alueiden valvontajärjestelmää (sivu 5). Kehitetään partioiden toimintavalmiuksia, mukaan lukien erityistoimintavalmiudet sekä terrorismin ja hybridiuhkien vastaiset toimet (sivu 5). Kehitetään kansallista lainsäädäntöä, valmiussuunnitelmia, hotspot-valmiutta, rekisteröintivalmiutta ja viranomaisten välistä yhteistyötä ennakoimattomien laittomaan maahanmuuttoon liittyvien suurten kriisien hallitsemiseksi itärajalla (sivu 5). Kehitetään edelleen strategisia reservejä kouluttamalla varusmiehiä ja reserviläisiä sekä valmiudella palkata eläkkeelle jääneitä rajavartioita takaisin palvelukseen (sivu 5). Rajanylityspaikkoja koskevia toimintamalleja kehitetään tiiviissä yhteistyössä kaikkien viranomaisten kanssa (sivu 6). Tietojärjestelmien keskitettyä käyttöä eri viranomaisten ja ministeriöiden välillä kehitetään (sivu 6). Kehitetään rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 6). Kehitetään vastaanottokapasiteettia koskevia valmiussuunnitelmia (sivu 8). Meripelastuskykyä kehitetään lisäämällä henkilöstön ammattitaitoa ja korvaamalla vanhaa ilma- ja pintakalustoa (sivu 8). Lisäksi kehitetään monialaisten ja laajojen massaevakuointioperaatioiden hallintakykyä (mukaan lukien kemikaalionnettomuudet ja vaarallisia ja haitallisia aineita (HNS) koskevat onnettomuudet) (sivu 8). Kehitetään merellisiä toimintavalmiuksia muun muassa uusimalla nopeita veneitä ja ostamalla tehokkaita partiovenettä (sivu 9). Kehitetään edelleen liikkuvaa valvonta- ja toimintavastejärjestelmää merellä (kolmen merivartioaseman sulkeminen operatiivisen valmiuden ja kustannussäästöjen varmistamiseksi) (sivu 9). Yhteisiä tietojärjestelmiä ja valvontajärjestelmiä kehitetään (sivu 13). Viranomaisten välistä yhteistyötä rajanylityspaikoilla kehitetään EU:n rajavartioiden ja tulliviranomaisten yhteistyön suuntaviivojen mukaisesti (sivu 13). Sen lisäksi yhteistyötä Frontexin yhteyshenkilöiden ja Euroopan muuttoliiketyhteyshenkilöiden kanssa

kehitetään jatkuvasti (sivu 15). Ylläpidetään ja kehitetään edelleen yhteistyötä ja tietojenvaihtoa erityisesti rikosten torjunnan osalta Venäjän federaation kanssa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ulkorajalla (sivu 15). Kehitetään edelleen yhteyshenkilöiden toimintaa ja yhdyshenkilöstöverkostoja joustavammiksi ja tehokkaammiksi (sivu 15). Kehitetään lainsäädäntöä ja operatiivisia toimenpiteitä Suomessa tapahtuvan laittoman oleskelun paljastamiseksi ja torjumiseksi (sivu 16). Kehitetään valmiutta sisärajovalvonnan palauttamiseksi ja muiden sisärajoilla toteutettavien PTR-toimenpiteiden toteuttamiseksi (sivu 16). Suomi tukee haavoittuvuusarvioinnin rakentamista tehokkaaksi ja avoimeksi mekanismiksi, jonka avulla kehitetään rajaturvallisuusjärjestelmää Suomessa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa (sivu 18). Kansallista laadunvalvontamekanismia kehitetään sisällyttämällä palautusten arviointi osaksi kansallista laadunvalvontaa (sivu 19). Venäjän rajan rajanylityspaikkoja kehitetään Suomen ja Venäjän välisen Euroopan rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien (ENI CBC 2014–2020) avulla (sivu 19). Koulutusta kehitetään jatkuvasti muuttuvien tilanteiden ja operatiivisten tarpeiden huomioimiseksi (sivu 21). Koulutusympäristöä ja koulutuslaitteita kehitetään muuttuvien tarpeiden mukaisesti (sivu 21).

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden teknisen ja operatiivisen strategian kirjaukset.

Laaditaan

Laaditaan kokonaisvaltaisia riskianalyysituotteita, päivitetään, tarkastetaan ja levitetään niitä säännöllisesti (sivu 33). Laaditaan yhteinen tilannekuva, myös edelleen liikkumisesta, yhteistyössä asiaankuuluvien virastojen kanssa (sivu 40). Arvioidaan tilannekuva ja laaditaan raportteja (sivu 40). Laaditaan kokonaisvaltainen tilannekuva Frontexin yhteyshenkilöiden avulla (sivu 43).

Jaetaan

Jaetaan riskianalyysituotteita (sivu 33). Jaetaan kokemuksia EU:n koostamispalvelujen käytöstä ja tietojen käsittelystä asiaankuuluvien sidosryhmien kesken (sivu 39).

Kehitetään

Kehitetään yhteistä yhdenmetyä riskianalyysimallia edelleen (sivu 33). Kehitetään edelleen yhdenmukaistettua koulutusta riskianalyysista ja toteutetaan se (sivu 33). Kehitetään uusia riskianalyysituotteita tarpeiden mukaan (sivu 33). Vakiinnutetaan yhteinen yhdenmety riskianalyysimalli ja kehitetään sitä edelleen, myös puolueettomia kriteereitä (sivu 35). Kehitetään edelleen yhdenmukaistettua koulutusta Schengen-arvioijille ja haavoittuvuusarvioinnista ja toteutetaan se (sivu 35). Kehitetään edistyneitä työkaluja ja kalustoa rajan läheisen alueen seurantavalmiuden saavuttamiseksi (sivu 37). Kehitetään uusia toimintaperiaatteita rajan läheisen alueen seurantatoimista (sivu 37). Kehitetään edelleen Eurosurtoimintaperiaatetta, jotta saadaan aikaan tehokas ja käyttäjäystävällinen järjestelmä (sivu 38). Kehitetään edelleen valmiutta koostaa tietoja useista lähteistä koko Euroopassa (sivu 39). Kehitetään edelleen koulutusta tietojen käsittelystä ja EU:n koostamispalvelujen käytöstä ja annetaan niistä koulutusta (sivu 39).

Suomen kansallisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian 2019–2021 kirjaukset.

Laaditaan

Laaditaan rekisteröintiä, tutkintaa ja vastaanottovalmiuksia koskevia valmiussuunnitelmia (sivu 11). Indikaattorit ja profiilit laaditaan Rajavartiolaitoksen esikunnassa ja alueellisten rajavartiostojen esikunnissa sekä PTR-keskuksissa (sivu 13).

Jaetaan

Kansallinen tilannekuva (NSP) muodostetaan NCC:ssä ja jaetaan alueellisten keskusten (RCC) sekä asiaankuuluvien poliisin ja tullin johto- ja valvontakeskusten kanssa (sivu 7).

Merialueiden valvontaa koskeva yhteinen tietojenvaihtoympäristö (CISE) on tärkeä prosessi, jonka puitteissa jaetaan valvontatietoa eri sektorien välillä (sivu 8). Riskianalyysituotteet jaetaan paikallisesti, ja yksiköiden rikostiedusteluun keskittyneet rajavartiomiehet vastaavat niihin perehdyttämisestä (sivu 13).

Kehitetään

Suomen IBM-konsepti on luotettava, ja sitä kehitetään edelleen (sivu 4). Suunnitelmat tähtäävät korkeaan toimintavalmiuteen, mikäli eurooppalaisia yhteisiä tukitoimia tarvitaan Suomessa (sivut 7 ja 8). Kehitetään maarajojen valvontajärjestelmän toimintaa ja kattavuutta (sivu 8). Kehitetään partioiden toimintavalmiuksia, mukaan lukien erityistoimintavalmiudet sekä terrorismin ja hybridiuhkien vastaiset toimet (sivu 8). Kehitetään kansallista lainsäädäntöä, valmiussuunnitelmia, hotspot-valmiutta, rekisteröintivalmiutta ja viranomaisten välistä yhteistyötä ennakoimattomien laittomaan maahanmuuttoon liittyvien suurten kriisien hallitsemiseksi ulkorajoilla (sivu 8). Kehitetään edelleen strategisia reservejä kouluttamalla varusmiehiä ja reserviläisiä ja sekä valmiudella palkata eläkkeelle jääneitä rajavartijoita takaisin palvelukseen (sivu 8). Rajanylityspaikkojen kehittämistä koskevia toimintamalleja kehitetään tiiviissä yhteistyössä kaikkien viranomaisten kanssa (sivu 9). Tietokantojen hajautettua ja operatiivisesti yhdenmukaista käyttöä eri toimivaltaisten viranomaisten välillä kehitetään edelleen (sivu 9). Kehitetään nykyisiä rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 10). Meripelastuskykyä kehitetään lisäämällä henkilöstön ammattitaitoa ja korvaamalla vanhaa ilma- ja pintakalustoa (sivu 12). Lisäksi kehitetään monialaisten ja laajojen massaevakuointioperaatioiden hallintakykyä (mukaan lukien kemikaalionnettomuudet ja vaarallisia ja haitallisia aineita (HNS) koskevat onnettomuudet) (sivu 12). Kehitetään merellisiä toimintavalmiuksia muun muassa uusimalla nopeita veneitä ja ostamalla erittäin tehokkaita rannikkovartioveneitä (sivu 12). Kehitetään edelleen liikkuvaa valvonta- ja valvontajärjestelmää merellä (kolmen merivartioaseman sulkeminen operatiivisen valmiuden ja kustannussäästöjen varmistamiseksi) (sivu 12). Kehitetään edelleen NCC:n 24/7-toimintoja kansallisten ja kansainvälisten operaatioiden ja tietojenvaihdon kansallisen johto- ja valvontatoiminnon keskuksena eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan tarkistetun asetuksen täytäntöönpanoon perustuvien unionin standardien mukaisesti (sivu 13). Kehitetään uusia teknisiä ratkaisuja ja eurooppalaisia yhteistyömahdollisuuksia kansallisen rajan läheisen alueen tiedustelutilannekuvan parantamiseksi (sivu 13). Hyödynnetään täysimääräisesti ja kehitetään edelleen PTR-verkostoja ja API- ja PIU-yksikköjä, PTR-rikostiedustelu- ja -analyysikeskusta ja -yksikköjä, ennakkotarkastuksia, kohdentamista ja muita yhteisiä toimintoja (sivu 14). Yhteisiä tietojärjestelmiä ja valvontajärjestelmiä kehitetään (sivu 16). Viranomaisten välistä yhteistyötä Rajavartiolaitoksen ja Tullin välillä kehitetään EU:n rajavartioiden ja tulliviranomaisten yhteistyön suuntaviivojen mukaisesti (sivu 16). Sen lisäksi yhteistyötä Frontexin yhteyshenkilöiden ja Euroopan muuttoliiketyhteyshenkilöiden kanssa kehitetään jatkuvasti (sivu 18). Ylläpidetään ja kehitetään edelleen yhteistyötä ja tietojenvaihtoa erityisesti rikosten torjunnan osalta Venäjän federaation kanssa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ulkorajalla (sivu 19). Kehitetään edelleen yhteyshenkilöiden toimintaa ja verkostoja joustavammiksi ja tehokkaammiksi ja luodaan kokonaisvaltainen tilannekuva kansallisista ja EU:n yhteyshenkilöistä (sivu 19). Kehitetään lainsäädäntöä ja operatiivisia toimenpiteitä Suomessa tapahtuvan laittoman oleskelun paljastamiseksi ja torjumiseksi (sivu 20). Kehitetään valmiutta sisärajavälön palauttamiseksi ja muiden sisärajoilla toteutettavien PTR-toimenpiteiden toteuttamiseksi (sivu 20). Kehitetään valmiutta lisätä säilöönottokapasiteettia palautuspäätösten täytäntöönpanon varmistamiseksi (esimerkiksi tilanteissa, joissa on olemassa pakenemisen vaara) (sivu 21). Suomi tukee haavoittuvuusarvioinnin rakentamista tehokkaaksi ja avoimeksi mekanismiksi, jonka avulla kehitetään edelleen rajaturvallisuusjärjestelmää Suomessa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa (sivu 22). Kansallista laadunvalvontamekanismeja kehitetään sisällyttämällä palautusten arviointi osaksi kokonaisuutta (sivu 22). Venäjän

rajan rajanylityspaikkoja kehitetään Suomen ja Venäjän välisen rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien (ENI CBC 2014–2020) avulla (sivu 23). Koulutusta kehitetään jatkuvasti muuttuvien tilanteiden ja operatiivisten tarpeiden huomioimiseksi (sivu 25). Koulutusympäristöä ja koulutuslaitteita kehitetään muuttuvien tarpeiden mukaisesti (sivu 25). Kehitetään edelleen Raja- ja merivartiokoulun roolia kumppanuusoppilaitoksena eurooppalaisten raja- ja merivartioiden koulutuskonseptin yhteydessä (sivu 25).

Eurooppalaistumisen ilmiön hallinta:

Suomen kansallisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian 2018–2021 kirjaukset.

Pannaan (täytäntöön)

Strategiat pannaan täytäntöön vuotuisten ja monivuotisten suunnitelmien sekä muiden asiakirjojen avulla (sivu 3). Rikosten torjunnan painopisteet pannaan täytäntöön EMPACT-hankkeiden välityksellä (sivu 7). Pannaan täytäntöön kansallisia ja kansainvälisiä toimenpiteitä moniala- ja suuronnettomuuksiin liittyvien operaatioiden johto- ja toimintavalmiuksien lisäämiseksi, mukaan lukien Baltic Sea MIRG, ChemSAR, Vessel TRIAGE, Baltic ACO -käsi- kirjan täytäntöönpano, kansallinen MRO-suunnitelma ja SARC (sivu 9). Pannaan täytäntöön uusi Frontexin valitusmekanismi (sivu 22).

Varmistetaan

Toimintakyky varmistetaan tarvittaessa irrottamalla henkilöstöä muista tehtävistä operaatioiden tueksi, nimittämällä äskettäin eläkkeelle jääneitä virkamiehiä (sitoumusten perusteella) operatiivisiin tehtäviin ja käskemällä tarvittaessa rajajoukkojen reservejä palvelukseen (sivu 4). Varmistetaan liikkuvuus uusimalla helikopterikalustoa (sivu 5). Rajaturvallisuus ja rajatarkastusten tehokkuus tärkeimmillä rajanylityspaikoilla varmistetaan Rajavartiolaitoksen ja Tullin välisen toiminnallisen työnjaon avulla (sivu 6). Lisäksi varmistetaan, että kaikissa rajanylityspaikkojen infrastruktuurin kehittämishankkeissa mahdollistetaan automatisoitujen rajatarkastuslaitteiden ja biometrinen ratkaisujen täysimääräinen hyödyntäminen (sivu 6). Varmistetaan lisäarvoa tuova ja operatiivisesti tehokas eurooppalainen ja kansallinen lainsäädäntökehys (ETIAS, EES, Schengenin rajasäännösten muutokset, SIS, PNR) (sivu 6). Kehitetään rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 6). Tarkistetaan ja varmistetaan kansallinen yhdenmukainen, keskitetty ja kustannustehokas rikostiedustelu ja -tutkinta (sivu 7). Varmistetaan henkilöstön CIRAM-mallia koskeva tehtävänkuvan mukainen tarvittava ammattitaito (sivu 10). Rajavartiolaitos pitää yllä Euroopan raja- ja merivartioryhmien jäsenten reserviä. Sillä varmistetaan jatkuva valmius lähettää 30 rajavartiota nopeisiin rajainterventioihin eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen mukaisesti (sivu 11). METO-yhteistyön avulla varmistetaan rannikolla, saaristossa ja merialueilla olevien valvontasensorien yhteiskäyttö (sivu 13). Tarkistetaan kansallisen PTR-yhteistyön verkostot ja organisaatiot, jotta varmistetaan kustannustehokkuus, päällekkäisyyksien välttäminen ja yhteiset suorituskyvyt (sivu 13). Varmistetaan tehokas operatiivisten tehtävien hoitaminen, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä väärinkäytösten ja lahjonnan ehkäisy (sivu 19). Rajavartioiden koulutusjärjestelmän avulla varmistetaan osaava henkilöstö ja korkeatasoiset ammatilliset valmiudet rajaturvallisuus- ja meripelastustehtäviä varten. Järjestelmä on eurooppalaisen rajaturvallisuuskoulutusjärjestelmän mukainen (sivu 20). Varmistetaan sisäisten ja ulkoisten käytäntöjen syrjimättömyys (sivu 22).

Hallinnoidaan

Ei osuvia.

Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden teknisen ja operatiivisen strategian kirjaukset.

Pannaan (täytäntöön)

Yhteinen yhdenntetty riskianalyysimalli pannaan täysimääräisesti täytäntöön asiaankuuluvissa kansallisissa viranomaisissa (sivu 33). Pannaan haavoittuvuusarviointi täysimääräisesti täytäntöön asiaankuuluvissa kansallisissa viranomaisissa (sivu 35). Käynnistetään ja pannaan täytäntöön uusia ja tavanomaisia monialaisia seuranta operaatioita (sivu 37). Pannaan Eurosur-järjestelmä täytäntöön, jotta voidaan varmistaa tietojen suojattu saaminen ja vaihtaminen (sivu 38).

Varmistetaan

Varmistetaan, että laadunvalvonta, erityisesti Schengen-arvioinnissa ja tarvittaessa haavoittuvuusarvioinnissa, koskee koko yhdenntyn rajaturvallisuuden soveltamisalaa (sivu 35). Varmistetaan yhteentoimivuus Schengen-arviointimekanismin ja haavoittuvuusarvioinnin välillä (sivu 35). Varmistetaan, että laadunvalvonta koskee koko eurooppalaista raja- ja merivartiostoa ja sen toimintoja (sivu 35). Varmistetaan tietolähteiden verkostojen yhteenliitettävyys, yhteentoimivuus ja vakaus (sivu 36). Varmistetaan pysyvä rajan läheisen laajan alueen seuranta (sivu 37). Varmistetaan yhteentoimivuus nykyisten raportointityökalujen ja tilanneseurantakeskusten kanssa (sivu 38). Varmistetaan Euroopan laajuinen yhteentoimivuus (sivu 38). Varmistetaan operatiivista reagoitua koskevan kuvan oikea-aikainen ja täsmällinen valvonta (sivu 38). Kolmansissa maissa olevien EU:n toimintojen välinen sujuva yhteistyö, jolla varmistetaan tiedonkulun paraneminen (sivu 43).

Hallinnoidaan

Hallinnoidaan yhteentoimivuutta nykyisten valvonta-/ raportointityökalujen ja -alustojen kanssa (sivu 38).

Suomen kansallisen yhdenntyn rajaturvallisuuden strategian 2019–2021 kirjaukset.

Pannaan (täytäntöön)

Strategiat pannaan täytäntöön vuotuisten ja monivuotisten suunnitelmien ja muiden asiakirjojen avulla (sivu 5). Rikosten torjunnan painopisteet pannaan täytäntöön EMPACT-hankkeilla (sivu 10). Pannaan täytäntöön kansallisia ja kansainvälisiä toimenpiteitä moniala- ja suuronnettomuuksiin liittyvien operaatioiden johto- ja toimintavalmiuksien lisäämiseksi, mukaan lukien Baltic Sea MIRG, ChemSAR, Vessel TRIAGE, Baltic ACO -käsikirjan täytäntöönpano, kansallinen MRO-suunnitelma ja SARC (sivu 12). Pannaan täytäntöön uusi Frontexin valitusmekanismi (sivu 26).

Varmistetaan

Varmistetaan liikkuvuus uusimalla helikopterikalustoa (sivu 8). Rajaturvallisuus ja rajatarkastusten tehokkuus tärkeimmillä maarajan rajanylityspaikoilla varmistetaan Rajavartiolaitoksen ja Tullin välisen toiminnallisen työnjaon avulla (sivu 9). Lisäksi varmistetaan, että kaikissa rajanylityspaikkojen infrastruktuurin kehittämishankkeissa mahdollistetaan automatisoitujen rajatarkastuslaitteiden ja biometrinen ratkaisujen täysimääräinen hyödyntäminen (sivu 9). Varmistetaan lisäarvoa tuova ja operatiivisesti tehokas eurooppalainen ja kansallinen lainsäädäntökehys (ETIAS, EES, Schengenin rajasäännösten muutokset, SIS, PNR) (sivu 9). Kehitetään nykyisiä rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 10). Tarkistetaan ja varmistetaan kansallinen yhdenmukaistettu, keskitetty ja kustannustehokas lähestymistapa rikostiedusteluun ja -tutkintaan. Tähän osallistuvat Rajavartiolaitos, Tulli, poliisi ja suojelupoliisi (sivu 10). Parannetaan edelleen operatiivisen ja taktisen

tason loppukäyttäjille tarkoitettuja räätälöityjä CIRAM-malliin perustuvia riskianalyysituotteita ja -profiiileja ja varmistetaan henkilöstön CIRAM-mallia koskeva tehtävänkuvan mukainen tarvittava ammattitaito (sivu 13). Rajavartiolaitos pitää yllä Euroopan raja- ja merivartioryhmien jäsenten reserviä, jonka avulla varmistetaan jatkuva valmius lähettää 30 rajavartijaa nopeisiin rajainterventioihin eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen mukaisesti (sivu 14). METO-yhteistyön avulla varmistetaan rannikolla, saaristossa ja merialueilla olevien valvontasensoreiden yhteiskäyttö (sivu 16). Tarkistetaan kansallisen PTR-yhteistyön verkostot ja organisaatiot, jotta varmistetaan kustannustehokkuus, päällekkäisyyksien välttäminen ja yhteiset suorituskyvyt (sivu 17). Varmistetaan tehokas operatiivisten tehtävien täytäntöönpano, kunnioitetaan perus- ja ihmisoikeuksia ja ehkäistään väärinkäytöksiä ja korruptiota (sivu 22). Rajavartijoiden koulutusjärjestelmän avulla varmistetaan osaava henkilöstö ja korkeatasoiset ammatilliset valmiudet rajaturvallisuus- ja meripelastusoperaatioita varten (sivu 24). Varmistetaan sisäiset ja ulkoiset syrjimättömyyskäytännöt (sivu 27).

Hallinnoidaan

Ei osumia.

4.2 Strateginen tavoite 2 – Turvalliset, varmat ja moitteettomasti toimivat ulkorajat Eurooppalaistumisen ilmiö ylhäältä alas:

Suomen kansallisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian 2018–2021 kirjaukset.

Yhdistetään

Ei osumia.

Perustetaan

Kansallinen ETIAS-yksikkö perustetaan Rajavartiolaitoksen yhteyteen, ja se integroidaan muihin ennakkotarkastustoimiin (API-tiedot, tullin maalittamistoiminnat, matkustajarekisteri (PNR) ja muut poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyötoimet (PTR-yhteistyö) ilma-, meri- ja maaraajojen rajanylityspaikkoja koskien) (sivu 6).

Tuetaan:

Lisäksi tuetaan Frontexin osallistumista EU:n monialaisiin yhteisiin valvontaoperaatioihin (sivu 11). Yhteishenkilötoiminnalla tuetaan viisumien myöntämisprosessia havaitsemalla mahdolliset laittomat rajanylittäjät, rikolliset ja mahdolliset ihmiskaupan uhrit (sivu 14). Koulutusta tuetaan käyttämällä verkko-oppimisen välineitä (sivu 20).

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden teknisen ja operatiivisen strategian kirjaukset.

Yhdistetään

Yhdistetään olemassa olevat operatiiviset/lainvalvonnan ja rajat ylittävän rikollisuuden yhteistyökeskukset ja -yksiköt kansalliseen koordinoitikeskukseen (sivu 50). Yhdistetään kolmansissa maissa olevat yhteishenkilöt kansallisiin koordinoitikeskuksiin (sivu 50).

Perustetaan

Perustetaan verkostoja parhaiden käytäntöjen vaihdolle sekä foorumeja reaaliaikaiselle kokemusten jakamiselle järjestelmän käyttäjien kesken (sivu 49).

Tuetaan

Tuetaan jäsenvaltioita rajanylitystietojärjestelmän kehittämisessä ja täytäntöönpanossa (sivu 49). Tuetaan toimivaltaisia viranomaisia myöhemmissä oikeusmenettelyissä toimittamalla todisteita (sivu 52). Tuetaan ja vahvistetaan valvontatoimia (sivu 53). Tuetaan ulkorajojen

valvontaa koskevien yhteisten vähimmäisvaatimusten kehittämistä ja edistetään niiden jatkuvaa parantamista (sivu 53). Tuetaan jäsenvaltioita / Schengenin säännöstöön osallistuvia maita reaktiivisten operatiivisten reagointitoimien arvioinnissa riskianalyysin perusteella (55). Tuetaan reaktiivisten operatiivisten reagointitoimien suunnittelun parantamista (sivu 56). Tuetaan tehokasta muuttoliikkeen hallintaa ja käsittelyä vastaanotossa (sivu 58). Tuetaan vastaanottorakenteiden luomista ja ylläpitoa (sivu 58). Tuetaan toimivaltaisia viranomaisia muuttoliikkeen hallinnassa (sivu 58). Tuetaan kokonaisvaltaista muuttoliikkeen hallintaa (sivu 58). Tuetaan toimivaltaisten viranomaisten operatiivisia palauttamistoimia (sivu 59). Tuetaan toimivaltaisia viranomaisia tiedottamalla kolmansissa maissa edellytyksistä laillisille reiteille Eurooppaan (sivu 59).

Suomen kansallisen yhdenmetyyn rajaturvallisuuden strategian 2019–2021 kirjaukset.

Yhdistetään

Strategia tarkistetaan Euroopan yhdenmetyynä rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin täytäntöönpanoprosessin mukaisesti, ja se yhdistetään EU:n uuteen monivuotiseen rahoitusohjelmaan (yhdenmetyyn rajaturvallisuuden rahaston kansallinen ohjelma) sen valmistuttua (sivu 5).

Perustetaan

Perustetaan Rajavartiolaitoksen alaisuuteen kansallinen ETIAS-yksikkö ja integroidaan se mahdollisimman pitkälti muihin merkityksellisiin ennakkotarkastustoimiin (sivu 9).

Tuetaan

Lisäksi tuetaan Frontexin osallistumista EU:n monialaisiin operaatioihin (sivu 15). Yhteishenkilötoiminnalla tuetaan viisumien myöntämisprosessia havaitsemalla mahdolliset laittomat rajanylittäjät, rikolliset ja mahdolliset ihmiskaupan uhrin (sivu 18). Koulutusta tuetaan käyttämällä verkko-oppimisen välineitä ja simulaattoreita (sivu 24). Tuetaan odotetun eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan tarkistetun asetuksen täytäntöönpanoa koulutuslalla (sivu 25).

Eurooppalaistumisen ilmiö alhaalta ylös:

Suomen kansallisen yhdenmetyyn rajaturvallisuuden strategian 2018–2021 kirjaukset.

Laaditaan

Indikaattorit ja profiilit laaditaan Rajavartiolaitoksen esikunnassa ja alueellisten rajavartiostojen esikunnissa sekä PTR-keskuksissa (sivu 10).

Jaetaan

Kansallinen tilannekuva (NSP) muodostetaan NCC:ssä ja jaetaan alueellisten keskusten (RCC) sekä asiaankuuluvien poliisin ja tullin johto- ja valvontakeskusten kanssa (sivu 4). Riskianalyysituotteet jaetaan paikallisesti, ja yksiköiden rikostiedusteluun keskittyneet rajavartiomiehet vastaavat niihin perehdyttämisestä (Sivu 10).

Kehitetään

Suomen IBM-järjestelmä on luja, ja sitä kehitetään edelleen (sivu 1). Rajojen valvontatekniikkaa kehitetään jatkuvasti (sivu 5). Kehitetään maa-alueiden valvontajärjestelmää (sivu 5). Kehitetään partioiden toimintavalmiuksia, mukaan lukien erityistoimintavalmiudet sekä terrorismin ja hybridiuhkien vastaiset toimet (sivu 5). Kehitetään kansallista lainsäädäntöä, valmiussuunnitelmia, hotspot-valmiutta, rekisteröintivalmiutta ja viranomaisten välistä yhteistyötä ennakoimattomien laittomaan maahanmuuttoon liittyvien suurten kriisien hallitse-

miseksi itärajalalla (sivu 5). Kehitetään edelleen strategisia reservejä kouluttamalla varusmiehiä ja reserviläisiä sekä valmiudella palkata eläkkeelle jääneitä rajavartijoita takaisin palvelukseen (sivu 5). Rajanylityspaikkoja koskevia toimintamalleja kehitetään tiiviissä yhteistyössä kaikkien viranomaisten kanssa (sivu 6). Tietojärjestelmien keskitettyä käyttöä eri viranomaisten ja ministeriöiden välillä kehitetään (sivu 6). Kehitetään rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 6). Kehitetään vastaanottokapasiteettia koskevia valmiussuunnitelmia (sivu 8). Meripelastuskykyä kehitetään lisäämällä henkilöstön ammattitaitoa ja korvaamalla vanhaa ilma- ja pintakalustoa (sivu 8). Lisäksi kehitetään monialaisten ja laajojen massaevakuointioperaatioiden hallintakykyä (mukaan lukien kemikaalionnettomuudet ja vaarallisia ja haitallisia aineita (HNS) koskevat onnettomuudet) (sivu 8). Kehitetään merellisiä toimintavalmiuksia muun muassa uusimalla nopeita veneitä ja ostamalla tehokkaita partioveneitä (sivu 9). Kehitetään edelleen liikkuvaa valvonta- ja toimintavastejärjestelmää merellä (kolmen merivartioaseman sulkeminen operatiivisen valmiuden ja kustannussäästöjen varmistamiseksi) (sivu 9). Yhteisiä tietojärjestelmiä ja valvontajärjestelmiä kehitetään (sivu 13). Viranomaisten välistä yhteistyötä rajanylityspaikoilla kehitetään EU:n rajavartijoiden ja tulliviranomaisten yhteistyön suuntaviivojen mukaisesti (sivu 13). Sen lisäksi yhteistyötä Frontexin yhteyshenkilöiden ja Euroopan muuttoliikkeyhteyshenkilöiden kanssa kehitetään jatkuvasti (sivu 15). Ylläpidetään ja kehitetään edelleen yhteistyötä ja tietojenvaihtoa erityisesti rikosten torjunnan osalta Venäjän federaation kanssa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ulkorajalla (sivu 15). Kehitetään edelleen yhteyshenkilöiden toimintaa ja yhdyshenkilöstöverkostoja joustavammiksi ja tehokkaammiksi (sivu 15). Kehitetään lainsäädäntöä ja operatiivisia toimenpiteitä Suomessa tapahtuvan laittoman oleskelun paljastamiseksi ja torjumiseksi (sivu 16). Kehitetään valmiutta sisärajavallvonnan palauttamiseksi ja muiden sisärajoilla toteutettavien PTR-toimenpiteiden toteuttamiseksi (sivu 16). Suomi tukee haavoittuvuusarvioinnin rakentamista tehokkaaksi ja avoimeksi mekanismiksi, jonka avulla kehitetään rajaturvallisuusjärjestelmää Suomessa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa (sivu 18). Kansallista laadunvalvontamekanismia kehitetään sisällyttämällä palautusten arviointi osaksi kansallista laadunvalvontaa (sivu 19). Venäjän rajan rajanylityspaikkoja kehitetään Suomen ja Venäjän välisen Euroopan rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien (ENI CBC 2014–2020) avulla (sivu 19). Koulutusta kehitetään jatkuvasti muuttuvien tilanteiden ja operatiivisten tarpeiden huomioimiseksi (sivu 21). Koulutusympäristöä ja koulutuslaitteita kehitetään muuttuvien tarpeiden mukaisesti (sivu 21).

Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden teknisen ja operatiivisen strategian kirjaukset.

Laaditaan

Laaditaan uusia toimintaperiaatteita sujuvien virtojen varmistamiseksi rajoilla (sivu 48). Laaditaan selkeät säännöt ja menettelyt sidosryhmille, jotka työskentelevät rajavalvonnassa kansallisessa koordinoitirakenteessa (sivu 50). Laaditaan ja pannaan täytäntöön sopimuksia kolmansien maiden kanssa rajaturvallisuutta koskevan yhteistyön lisäämiseksi (sivu 51). Laaditaan valmiussuunnitelmia, jotta voidaan vastata avoimesti selkeisiin operatiivisiin tarpeisiin Frontexin tuen saamisesta, muun muassa valmiuteen ottaa vastaan ja johtaa operatiivisia toimia (sivu 55). Laaditaan ja toteutetaan operatiivisten toimien arviointi, muun muassa harjoitukset rajojen koordinoinnin ja palauttamisen rakenteissa erityisten toimenpiteiden ja indikaattorien avulla (sivu 56). Laaditaan ja kehitetään reaktiivisten operatiivisten reagoititoimien vakioitu arvioinnin toimintaperiaate Frontexin yhteydessä (sivu 56). Laaditaan arviointiraportteja reaktiivisista operatiivisista reagoititoimista Frontexin yhteydessä (sivu 56). Laaditaan kansallisia toimenpiteitä, muun muassa ohjausmekanismeja, jotta voidaan toteuttaa tuen kannalta tehokasta muuttoliikkeen hallintaa ja antaa valmiuksia seulontaan, tiedonhankintaan, tunnistamiseen ja sormenjälkien ottamiseen vastaanotossa ja palauttamisessa (sivu 58). Laaditaan toimintaperiaatteita operaatioille (asianmukainen operatiivinen suunnittelu) (sivu 59).

Jaetaan

Ei osumia.

Kehitetään

<p>Varmistetaan, että kaikkia rajatarkastusmenettelyjä kehitetään yhteistyössä kaikkien rajoilla työskentelevien asiaankuuluvien viranomaisten kanssa (esimerkiksi keskitetyt palvelupisteet maaraajojen rajanylityspaikoilla, jotta voidaan helpottaa rajatarkastuksista, tullista, terveyspalveluista vastaavien viranomaisten välistä viestintää) (sivu 48). Kehitetään ETIAS-järjestelmää ja pannaan se täytäntöön (sivu 49). Kehitetään ETIAS-järjestelmän käytön ja ylläpidon edellyttämää koulutusta ja annetaan sitä (sivu 49). Kehitetään rajanylitystietojärjestelmän käytön ja ylläpidon edellyttämää koulutusta ja annetaan sitä (sivu 49). Kehitetään riskianalyysituotteita ja riskiprofiileja laillisten reittien väärinkäytön estämiseksi viisumin tai oleskelun ylittämisen nojalla (sivu 49). Kehitetään edelleen valvontavalmiuksia ulkorajoilla (sivu 52). Kehitetään ja toteutetaan riittäviä lähettämistä valmistelevia koulutuksia osallistumiseksi Frontexin operatiivisiin toimiin (sivu 55). Kehitetään operatiivisen reagoinnin toimintaperiaatteita ja niihin perustuvia operatiivisia suunnitelmia (sivu 55). Laaditaan ja kehitetään reaktiivisten operatiivisten reagoitotoimien vakioitu arvioinnin toimintaperiaate Frontexin yhteydessä (sivu 56). Kehitetään arviointiprosesseja edelleen (sivu 56). Kehitetään ja toteutetaan vastaanottorakenteiden tehokasta toimintaa koskevaa koulutusta (sivu 58). Kehitetään edelleen IRMA-sovellusta, kehitetään edelleen kolmansiin maihin palauttamista koskevaa Euroopan yhdenmättyä lähestymistapaa (EURINT) ja eurooppalaista uudelleenkotouttamisverkostoa (ERRIN) (59). Kehitetään ja annetaan koulutusta palauttamiseen liittyvissä toimissa (sivu 59).</p>
--

Suomen kansallisen yhdenmätyn rajaturvallisuuden strategian 2019–2021 kirjaukset.

Laaditaan

<p>Laaditaan rekisteröintiä, tutkintaa ja vastaanottovalmiuksia koskevia valmiussuunnitelmia (sivu 11). Indikaattorit ja profiilit laaditaan Rajavartiolaitoksen esikunnassa ja alueellisten rajavartiostojen esikunnissa sekä PTR-keskuksissa (sivu 13).</p>

Jaetaan

<p>Kansallinen tilannekuva (NSP) muodostetaan NCC:ssä ja jaetaan alueellisten keskusten (RCC) sekä asiaankuuluvien poliisin ja tullin johto- ja valvontakeskusten kanssa (sivu 7). Merialueiden valvontaa koskeva yhteinen tietojenvaihtoympäristö (CISE) on tärkeä prosessi, jonka puitteissa jaetaan valvontatietoa eri sektorien välillä (sivu 8). Riskianalyysituotteet jaetaan paikallisesti, ja yksiköiden rikostiedusteluun keskittyneet rajavartiomiehet vastaavat niihin perehdyttämisestä (sivu 13).</p>
--

Kehitetään

<p>Suomen IBM-konsepti on luotettava, ja sitä kehitetään edelleen (sivu 4). Suunnitelmat tähtäävät korkeaan toimintavalmiuteen, mikäli eurooppalaisia yhteisiä tukitoimia tarvitaan Suomessa (sivut 7 ja 8). Kehitetään maaraajojen valvontajärjestelmän toimintaa ja kattavuutta (sivu 8). Kehitetään partioiden toimintavalmiuksia, mukaan lukien erityistoimintavalmiudet sekä terrorismin ja hybridiuhkien vastaiset toimet (sivu 8). Kehitetään kansallista lainsäädäntöä, valmiussuunnitelmia, hotspot-valmiutta, rekisteröintivalmiutta ja viranomaisten välistä yhteistyötä ennakoimattomien laittomaan maahanmuuttoon liittyvien suurten kriisien hallitsemiseksi ulkorajoilla (sivu 8). Kehitetään edelleen strategisia reservejä kouluttamalla varusmiehiä ja reserviläisiä ja sekä valmiudella palkata eläkkeelle jääneitä rajavartijoita takaisin palvelukseen (sivu 8). Rajanylityspaikkojen kehittämistä koskevia toimintamalleja kehitetään tiiviissä yhteistyössä kaikkien viranomaisten kanssa (sivu 9). Tietokantojen hajautettua ja operatiivisesti yhdenmättyä käyttöä eri toimivaltaisten viranomaisten välillä kehitetään</p>
--

edelleen (sivu 9). Kehitetään nykyisiä rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 10). Meripelastuskykyä kehitetään lisäämällä henkilöstön ammattitaitoa ja korvaamalla vanhaa ilma- ja pintakalustoa (sivu 12). Lisäksi kehitetään monialaisten ja laajojen massaevakuointioperaatioiden hallintakykyä (mukaan lukien kemikaalionnettomuudet ja vaarallisia ja haitallisia aineita (HNS) koskevat onnettomuudet) (sivu 12). Kehitetään merellisiä toimintavalmiuksia muun muassa uusimalla nopeita veneitä ja ostamalla erittäin tehokkaita rannikkovartioveneitä (sivu 12). Kehitetään edelleen liikkuvaa valvonta- ja valvontajärjestelmää merellä (kolmen merivartioaseman sulkeminen operatiivisen valmiuden ja kustannussäästöjen varmistamiseksi) (sivu 12). Kehitetään edelleen NCC:n 24/7-toimintoja kansallisten ja kansainvälisten operaatioiden ja tietojenvaihdon kansallisen johto- ja valvontatoiminnon keskuksena eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan tarkistetun asetuksen täytäntöönpanoon perustuvien unionin standardien mukaisesti (sivu 13). Kehitetään uusia teknisiä ratkaisuja ja eurooppalaisia yhteistyömahdollisuuksia kansallisen rajan läheisen alueen tiedustelutilannekuvan parantamiseksi (sivu 13). Hyödynnetään täysimääräisesti ja kehitetään edelleen PTR-verkostoja ja API- ja PIU-yksikköjä, PTR-rikostiedustelu- ja -analyysikeskusta ja -yksikköjä, ennakkotarkastuksia, kohdentamista ja muita yhteisiä toimintoja (sivu 14). Yhteisiä tietojärjestelmiä ja valvontajärjestelmiä kehitetään (sivu 16). Viranomais-ten välistä yhteistyötä Rajavartiolaituksen ja Tullin välillä kehitetään EU:n rajavartijoiden ja tulliviranomaisten yhteistyön suuntaviivojen mukaisesti (sivu 16). Sen lisäksi yhteistyötä Frontexin yhteyshenkilöiden ja Euroopan muuttoliikkeyhteyshenkilöiden kanssa kehitetään jatkuvasti (sivu 18). Ylläpidetään ja kehitetään edelleen yhteistyötä ja tietojenvaihtoa erityisesti rikosten torjunnan osalta Venäjän federaation kanssa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ulkorajalla (sivu 19). Kehitetään edelleen yhteyshenkilöiden toimintaa ja verkostoja joustavammiksi ja tehokkaammiksi ja luodaan kokonaisvaltainen tilannekuva kansallisista ja EU:n yhteyshenkilöistä (sivu 19). Kehitetään lainsäädäntöä ja operatiivisia toimenpiteitä Suomessa tapahtuvan laittoman oleskelun paljastamiseksi ja torjumiseksi (sivu 20). Kehitetään valmiutta sisärajavälön palauttamiseksi ja muiden sisärajoilla toteutettavien PTR-toimenpiteiden toteuttamiseksi (sivu 20). Kehitetään valmiutta lisätä säilöönottokapasiteettia palautuspäätösten täytäntöönpanon varmistamiseksi (esimerkiksi tilanteissa, joissa on olemassa pakenemisen vaara) (sivu 21). Suomi tukee haavoittuvuusarvioinnin rakentamista tehokkaaksi ja avoimeksi mekanismiksi, jonka avulla kehitetään edelleen rajaturvallisuusjärjestelmää Suomessa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa (sivu 22). Kansallista laadunvalvontamekanismia kehitetään sisällyttämällä palautusten arviointi osaksi kokonaisuutta (sivu 22). Venäjän rajan rajanylityspaikkoja kehitetään Suomen ja Venäjän välisen rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien (ENI CBC 2014–2020) avulla (sivu 23). Koulutusta kehitetään jatkuvasti muuttuvien tilanteiden ja operatiivisten tarpeiden huomioimiseksi (sivu 25). Koulutusympäristöä ja koulutuslaitteita kehitetään muuttuvien tarpeiden mukaisesti (sivu 25). Kehitetään edelleen Raja- ja merivartiokoulun roolia kumppanuusoppilaitoksena eurooppalaisten raja- ja merivartioiden koulutuskonseptin yhteydessä (sivu 25).

Eurooppalaistumisen ilmiö hallinta:

Suomen kansallisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian 2018–2021 kirjaukset.

Pannaan (täytäntöön)

Strategiat pannaan täytäntöön vuotuisten ja monivuotisten suunnitelmien sekä muiden asiakirjojen avulla (sivu 3). Rikosten torjunnan painopisteet pannaan täytäntöön EMPACT-hankkeiden välityksellä (sivu 7). Pannaan täytäntöön kansallisia ja kansainvälisiä toimenpiteitä moniala- ja suuronnnettomuuksiin liittyvien operaatioiden johto- ja toimintavalmiuksien lisäämiseksi, mukaan lukien Baltic Sea MIRG, ChemSAR, Vessel TRIAGE, Baltic ACO -käsi- kirjan täytäntöönpano, kansallinen MRO-suunnitelma ja SARC (sivu 9). Pannaan täytäntöön uusi Frontexin valitusmekanismi (sivu 22).

Varmistetaan

Toimintakyky varmistetaan tarvittaessa irrottamalla henkilöstöä muista tehtävistä operaatioiden tueksi, nimittämällä äskettäin eläkkeelle jääneitä virkamiehiä (sitoumusten perusteella) operatiivisiin tehtäviin ja käskemällä tarvittaessa rajajoukkojen reservejä palvelukseen (sivu 4). Varmistetaan liikkuvuus uusimalla helikopterikalustoa (sivu 5). Rajaturvallisuus ja rajatarkastusten tehokkuus tärkeimmillä rajanylityspaikoilla varmistetaan Rajavartiolaitoksen ja Tullin välisen toiminnallisen työnjaon avulla (sivu 6). Lisäksi varmistetaan, että kaikissa rajanylityspaikkojen infrastruktuurin kehittämishankkeissa mahdollistetaan automatisoitujen rajatarkastuslaitteiden ja biometrinen ratkaisujen täysimääräinen hyödyntäminen (sivu 6). Varmistetaan lisäarvoa tuova ja operatiivisesti tehokas eurooppalainen ja kansallinen lainsäädäntökehys (ETIAS, EES, Schengenin rajasäännösten muutokset, SIS, PNR) (sivu 6). Kehitetään rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 6). Tarkistetaan ja varmistetaan kansallinen yhdenmukainen, keskitetty ja kustannustehokas rikostiedustelu ja -tutkinta (sivu 7). Varmistetaan henkilöstön CIRAM-mallia koskeva tehtäväkuvan mukainen tarvittava ammattitaito (sivu 10). Rajavartiolaitos pitää yllä Euroopan raja- ja merivartioryhmien jäsenten reserviä. Sillä varmistetaan jatkuva valmius lähettää 30 rajavartijaa nopeisiin rajainterventioihin eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen mukaisesti (sivu 11). METO-yhteistyön avulla varmistetaan rannikolla, saaristossa ja merialueilla olevien valvontasensorien yhteiskäyttö (sivu 13). Tarkistetaan kansallisen PTR-yhteistyön verkostot ja organisaatiot, jotta varmistetaan kustannustehokkuus, päällekkäisyyksien välttäminen ja yhteiset suorituskyvyt (sivu 13). Varmistetaan tehokas operatiivisten tehtävien hoitaminen, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä väärinkäytösten ja lahjonnan ehkäisy (sivu 19). Rajavartioiden koulutusjärjestelmän avulla varmistetaan osaava henkilöstö ja korkeatasoiset ammatilliset valmiudet rajaturvallisuus- ja meripelastustehtäviä varten. Järjestelmä on eurooppalaisen rajaturvallisuuskoulutusjärjestelmän mukainen (sivu 20). Varmistetaan sisäisten ja ulkoisten käytäntöjen syrjimättömyys (sivu 22).

Hallinnoidaan

Ei osumia.

Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden teknisen ja operatiivisen strategian kirjaukset.

Pannaan (täytäntöön)

Säännökset pannaan täytäntöön yhdenmukaisesti (sivu 44). Kehitetään ETIAS-järjestelmää ja pannaan se täytäntöön (sivu 49). Laaditaan ja pannaan täytäntöön sopimuksia kolmansien maiden kanssa rajaturvallisuutta koskevan yhteistyön lisäämiseksi (sivu 51). Kaikki nämä tehtävät pannaan täytäntöön tiiviissä yhteistyössä muiden sellaisten kansallisten viranomaisten ja EU:n toimielinten ja virastojen kanssa, jotka myös ovat läsnä kyseisillä saapumispaikoilla, kuten Europolin ja EASOn (sivu 57).

Varmistetaan

Varmistetaan sujuvat ja turvalliset virrat rajanylityspaikoilla (sivu 48). Ulkorajoilla olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla varmistetaan sujuvat virrat ja rajanylitysten valvonta (sivu 48). Varmistetaan, että rajanylityspaikat on suunniteltu ja varustettu asianmukaisesti sujuvien virtojen edistämiseen (sivu 48). Varmistetaan, että rajatarkastuksia varten on käytössä tehokkaat pysyväisohjeet (sivu 48). Varmistetaan, että kaikkia rajatarkastusmenettelyjä kehitetään yhteistyössä kaikkien rajoilla työskentelevien asiaankuuluvien viranomaisten kanssa (esimerkiksi keskitetyt palvelupisteet maarajojen rajanylityspaikoilla, jotta voidaan helpottaa rajatarkastuksista, tullista, terveyspalveluista vastaavien viranomaisten välistä viestintää) (sivu 48). Varmistetaan Schengenin tietojärjestelmän (SIS), viisumitietojärjestelmän (VIS), EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) ja rajanylitystietojärjestelmän (EES) tehokas

käyttö (sivu 49). Ulkorajoilla ja Schengen-alueella olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla varmistetaan laaja-alaisten tietojärjestelmien tehokas ja toimiva käyttö (sivu 49). Varmistetaan yhteentoimivuus rajoilla työskentelevien kansallisten, EU:n ja kolmansien maiden viranomaisten kesken (sivu 50). Varmistetaan yhteentoimivuus rajoilla työskentelevien kansallisten, EU:n ja kolmansien maiden viranomaisten kesken (sivu 51). Varmistetaan, että ulkorajoilla on pysyvästi riittävä operatiivisen ja taktisen tason valvonta (sivu 52). Kannustetaan toimivaltaisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön operatiivisten resurssien kustannustehokkaassa hyödyntämisessä ja varmistetaan se (sivu 52). Varmistetaan asianmukaiset tasot valmiudelle reagoida rajojen muuttuviin tilanteisiin (sivu 55). Varmistetaan asianmukainen lähettämistä valmisteleva koulutus (sivu 55). Varmistetaan toiminnan jatkuvuus reaktiivisten operatiivisten reagoitavalmiuksien arvioinnin perusteella (sivu 56). Tätä on hallinnoitava asianmukaisen palauttamista valmistelevan tuen avulla, perustamalla yhteenliitettyjä tietojärjestelmiä, joilla varmistetaan asianmukaiset palauttamisen hallintaa koskevat reagoitavalmiudet, jotka vastaavat palauttamisen tuen tarpeita ja pyyntöjä, sekä antamalla tehokasta ja toimivaa tukea palauttamisoperaatioidentoteuttamiseen (sivu 57). Varmistetaan kansallisia palauttamispäätöksiä koskeva tehokas järjestelmä (sivu 59).

Hallinnoidaan

Ei osumia.

Suomen kansallisen yhdenmetytyn rajaturvallisuuden strategian 2019–2021 kirjaukset.

Pannaan (täytäntöön)

Strategiat pannaan täytäntöön vuotuisten ja monivuotisten suunnitelmien ja muiden asiakirjojen avulla (sivu 5). Rikosten torjunnan painopisteet pannaan täytäntöön EMPACT-hankkeilla (sivu 10). Pannaan täytäntöön kansallisia ja kansainvälisiä toimenpiteitä moniala- ja suuronnettomuuksiin liittyvien operaatioiden johto- ja toimintavalmiuksien lisäämiseksi, mukaan lukien Baltic Sea MIRG, ChemSAR, Vessel TRIAGE, Baltic ACO -käsikirjan täytäntöönpano, kansallinen MRO-suunnitelma ja SARC (sivu 12). Pannaan täytäntöön uusi Frontexin valitusmekanismi (sivu 26).

Varmistetaan

Varmistetaan liikkuvuus uusimalla helikopterikalustoa (sivu 8). Rajaturvallisuus ja rajatarkastusten tehokkuus tärkeimmillä maarajan rajanylityspaikoilla varmistetaan Rajavartiolaitoksen ja Tullin välisen toiminnallisen työnjaon avulla (sivu 9). Lisäksi varmistetaan, että kaikissa rajanylityspaikkojen infrastruktuurin kehittämishankkeissa mahdollistetaan automaattisten rajatarkastuslaitteiden ja biometrinen ratkaisujen täysimääräinen hyödyntäminen (sivu 9). Varmistetaan lisäarvoa tuova ja operatiivisesti tehokas eurooppalainen ja kansallinen lainsäädäntökehys (ETIAS, EES, Schengenin rajasäännösten muutokset, SIS, PNR) (sivu 9). Kehitetään nykyisiä rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 10). Tarkistetaan ja varmistetaan kansallinen yhdenmukaistettu, keskitetty ja kustannustehokas lähestymistapa rikostiedusteluun ja -tutkintaan. Tähän osallistuvat Rajavartiolaitos, Tulli, poliisi ja suojelupoliisi (sivu 10). Parannetaan edelleen operatiivisen ja taktisen tason loppukäyttäjille tarkoitettuja räätälöityjä CIRAM-malliin perustuvia riskianalyyttisiä tuotteita ja -profieja ja varmistetaan henkilöstön CIRAM-mallia koskeva tehtävänkuvan mukainen tarvittava ammattitaito (sivu 13). Rajavartiolaitos pitää yllä Euroopan raja- ja merivartioryhmien jäsenten reserviä, jonka avulla varmistetaan jatkuva valmius lähettää 30 rajavartijaa nopeisiin rajainterventioihin eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen mukaisesti (sivu 14). METO-yhteistyön avulla varmistetaan rannikolla, saaristossa ja merialueilla olevien valvontasensoreiden yhteiskäyttö (sivu 16). Tarkistetaan kansallisen PTR-

yhteistyön verkostot ja organisaatiot, jotta varmistetaan kustannustehokkuus, päällekkäisyyksien välttäminen ja yhteiset suorituskyvyt (sivu 17). Varmistetaan tehokas operatiivisten tehtävien täytäntöönpano, kunnioitetaan perus- ja ihmisoikeuksia ja ehkäistään väärinkäytöksiä ja korruptiota (sivu 22). Rajavartioiden koulutusjärjestelmän avulla varmistetaan osaava henkilöstö ja korkeatasoiset ammatilliset valmiudet rajaturvallisuus- ja meripelastusoperaatioita varten (sivu 24). Varmistetaan sisäiset ja ulkoiset syrjimättömyyskäytännöt (sivu 27).

Hallinnoidaan

Ei osumia.

4.3 Strateginen tavoite 3 - Eurooppalaisen raja- ja merivartioston valmiuksien ylläpitäminen

Eurooppalaistumisen ilmiö ylhäältä alas:

Suomen kansallisen yhdenntyn rajaturvallisuuden strategian 2018–2021 kirjaukset.

Yhdistetään

Ei osumia.

Perustetaan

Kansallinen ETIAS-yksikkö perustetaan Rajavartiolaitoksen yhteyteen, ja se integroidaan muihin ennakkotarkastustoimiin (API-tiedot, tullin maalittamistoiminnot, matkustajarekisteri (PNR) ja muut poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyötoimet (PTR-yhteistyö) ilma-, meri- ja maarajojen rajanylityspaikkoja koskien) (sivu 6).

Tuetaan:

Lisäksi tuetaan Frontexin osallistumista EU:n monialaisiin yhteisiin valvontaoperaatioihin (sivu 11). Yhteishenkilötoiminnalla tuetaan viisumien myöntämisprosessia havaitsemalla mahdolliset laittomat rajanylittäjät, rikolliset ja mahdolliset ihmiskaupan uhrit (sivu 14). Koulutusta tuetaan käyttämällä verkko-oppimisen välineitä (sivu 20).

Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden teknisen ja operatiivisen strategian kirjaukset.

Yhdistetään

Kun riskianalyysien ja laadunvalvontamekanismien tulokset yhdistetään valmiuteen ennakoita tulevia suuntauksia ja haasteita, voidaan määrittää tarpeet ja puutteet ja asettaa ne tärkeysjärjestykseen (sivu 62). Suunnitellaan ja toteutetaan tietosuojaa koskeva koulutus, yhdistetään tietosuojasäännökset olemassa olevaan asiaa koskevaan koulutukseen (sivu 67). Valmiuksien kehittämistä koskevan etenemissuunnitelman laatiminen siten, että yhdistetään kansalliset valmiuksien kehittämistä koskevat suunnitelmat (sivu 70). Yhdistetään vakiintuneet tekniset ja operatiiviset standardit sekä yhdenmukaistetut vaatimukset kansallisella tasolla (sivu 72).

Perustetaan

Perustetaan tehokas ja toimiva ohjausmekanismi (sivu 65). Perustetaan ja pannaan täytäntöön prosessi tulevien suuntausten ennakoimiseksi ja valmiuksien kehittämiseksi (sivu 69). Perustetaan tutkimusta ja innovointia koskevan eurooppalaisen raja- ja merivartioston verkosto (sivu 84). Perustetaan korkean tason yhdenntynä rajaturvallisuutta käsittelevä työryhmä, joka toimii sovitun tehtävämäärityksen mukaisesti Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden tehokkaan täytäntöönpanon tukemiseksi (sivu 86).

Tuetaan

Laadunvalvonnan tulokset on siksi otettava huomioon myös silloin, kun EU:n rahastoja asetetaan tärkeysjärjestykseen kansallisella ja EU:n tasolla, ja jopa silloin, kun tuetaan eurooppalaisen raja- ja merivartioston valmiuksien kehittämistä tunnistettujen puutteiden osalta (sivu 62). Frontexin operatiivisissa reagoitotoimissa tarvittavien resurssien varmistamista tuetaan vuotuisilla kahdenvälisillä keskusteluilla jäsenvaltioiden / Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden ja Frontexin välillä (sivu 62). Kunnioittamalla edelleen täysimääräisesti perusoikeuksia ohjaamalla haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät eteenpäin, kouluttamalla henkilöstöä kunnioittamaan perusoikeuksia ja varmistamalla tietosuoja; Frontexin toimissa tätä tuetaan perusoikeusstrategialla, jonka hallintoneuvosto hyväksyy pääjohtajan ehdotuksesta (sivu 63). Kolmansiä maita tuetaan tarvittaessa asiaankuuluvalla koulutuksella (sivu 63) Frontexin perusoikeusstrategialla tuetaan periaatteiden yhtenäistä soveltamista (sivu 66). Niillä tuetaan lisäksi kaikkien sidosryhmien voimavarojen tarpeettoman päällekkäisyyden välttämistä (sivu 68). EU:n rahoituksella tuetaan EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden yhtenäistä täytäntöönpanoa (sivu 71). Tarvittavien valmiuksien toimittamista eurooppalaiselle raja- ja merivartiostolle tuetaan EU:n rahoitusmekanismeilla (sivu 71). Tuetaan reservien hallintaa asianmukaisilla tietoteknisillä työkaluilla (sivu 72). Koulutusmenetelmillä tuetaan koulutuksen ripeää kehittämistä ja saatavuutta (sivu 79). Valmiuksia koskevat tarpeet vauhdittavat teknologista kehitystä. EU:n ja jäsenvaltioiden/Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden voimavarojen yhdistäminen lisää tutkimuksen alan reagoitokykyä sellaisten ratkaisujen tarjoamisessa, joilla tuetaan tehokkaasti eurooppalaisen raja- ja merivartioston operatiivista reagoitua (sivu 85).

Suomen kansallisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian 2019–2021 kirjaukset.

Yhdistetään

Strategia tarkistetaan Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapoliittisen syklin täytäntöönpanoprosessin mukaisesti, ja se yhdistetään EU:n uuteen monivuotiseen rahoitusohjelmaan (yhdenmetyt rajaturvallisuuden rahaston kansallinen ohjelma) sen valmistuttua (sivu 5).

Perustetaan

Perustetaan Rajavartiolaitoksen alaisuuteen kansallinen ETIAS-yksikkö ja integroidaan se mahdollisimman pitkälti muihin merkityksellisiin ennakkotarkastustoimiin (sivu 9).

Tuetaan

Lisäksi tuetaan Frontexin osallistumista EU:n monialaisiin operaatioihin (sivu 15). Yhteishenkilötoiminnalla tuetaan viisumien myöntämisprosessia havaitsemalla mahdolliset laittomat rajanylittäjät, rikolliset ja mahdolliset ihmiskaupan uhrin (sivu 18). Koulutusta tuetaan käyttämällä verkko-oppimisen välineitä ja simulaattoreita (sivu 24). Tuetaan odotetun eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan tarkistetun asetuksen täytäntöönpanoa koulutusosalalla (sivu 25).

Eurooppalaistumisen ilmiö alhaalta ylös:

Suomen kansallisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian 2018–2021 kirjaukset.

Laaditaan

Indikaattorit ja profiilit laaditaan Rajavartiolaitoksen esikunnassa ja alueellisten rajavartiostojen esikunnissa sekä PTR-keskuksissa (sivu 10).

Jaetaan

Kansallinen tilannekuva (NSP) muodostetaan NCC:ssä ja jaetaan alueellisten keskusten (RCC) sekä asiaankuuluvien poliisin ja tullin johto- ja valvontakeskusten kanssa (sivu 4). Riskianalyysituotteet jaetaan paikallisesti, ja yksiköiden rikostiedusteluun keskittyneet rajavartiomiehet vastaavat niihin perehdyttämisestä (Sivu 10).

Kehitetään

Suomen IBM-järjestelmä on luja, ja sitä kehitetään edelleen (sivu 1). Rajojen valvontatekniikkaa kehitetään jatkuvasti (sivu 5). Kehitetään maa-alueiden valvontajärjestelmää (sivu 5). Kehitetään partioiden toimintavalmiuksia, mukaan lukien erityistoimintavalmiudet sekä terrorismin ja hybridiuhkien vastaiset toimet (sivu 5). Kehitetään kansallista lainsäädäntöä, valmiussuunnitelmia, hotspot-valmiutta, rekisteröintivalmiutta ja viranomaisten välistä yhteistyötä ennakoimattomien laittomaan maahanmuuttoon liittyvien suurten kriisien hallitsemiseksi itärajalla (sivu 5). Kehitetään edelleen strategisia reservejä kouluttamalla varusmiehiä ja reserviläisiä sekä valmiudella palkata eläkkeelle jääneitä rajavartioita takaisin palvelukseen (sivu 5). Rajanylityspaikkoja koskevia toimintamalleja kehitetään tiiviissä yhteistyössä kaikkien viranomaisten kanssa (sivu 6). Tietojärjestelmien keskitettyä käyttöä eri viranomaisten ja ministeriöiden välillä kehitetään (sivu 6). Kehitetään rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 6). Kehitetään vastaanottokapasiteettia koskevia valmiussuunnitelmia (sivu 8). Meripelastuskykyä kehitetään lisäämällä henkilöstön ammattitaitoa ja korvaamalla vanhaa ilma- ja pintakalustoa (sivu 8). Lisäksi kehitetään monialaisten ja laajojen massaevakuointioperaatioiden hallintakykyä (mukaan lukien kemikaalionnettomuudet ja vaarallisia ja haitallisia aineita (HNS) koskevat onnettomuudet) (sivu 8). Kehitetään merellisiä toimintavalmiuksia muun muassa uusimalla nopeita veneitä ja ostamalla tehokkaita partioveneitä (sivu 9). Kehitetään edelleen liikkuvaa valvonta- ja toimintavastejärjestelmää merellä (kolmen merivartioaseman sulkeminen operatiivisen valmiuden ja kustannussäästöjen varmistamiseksi) (sivu 9). Yhteisiä tietojärjestelmiä ja valvontajärjestelmiä kehitetään (sivu 13). Viranomaisten välistä yhteistyötä rajanylityspaikoilla kehitetään EU:n rajavartijoiden ja tulliviranomaisten yhteistyön suuntaviivojen mukaisesti (sivu 13). Sen lisäksi yhteistyötä Frontexin yhteyshenkilöiden ja Euroopan muuttoliikkeyhteyshenkilöiden kanssa kehitetään jatkuvasti (sivu 15). Ylläpidetään ja kehitetään edelleen yhteistyötä ja tietojenvaihtoa erityisesti rikosten torjunnan osalta Venäjän federaation kanssa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ulkorajalla (sivu 15). Kehitetään edelleen yhteyshenkilöiden toimintaa ja yhdyshenkilöstöverkostoja joustavammiksi ja tehokkaammiksi (sivu 15). Kehitetään lainsäädäntöä ja operatiivisia toimenpiteitä Suomessa tapahtuvan laittoman oleskelun paljastamiseksi ja torjumiseksi (sivu 16). Kehitetään valmiutta sisärajavallvonnan palauttamiseksi ja muiden sisärajoilla toteutettavien PTR-toimenpiteiden toteuttamiseksi (sivu 16). Suomi tukee haavoittuvuusarvioinnin rakentamista tehokkaaksi ja avoimeksi mekanismiksi, jonka avulla kehitetään rajaturvallisuusjärjestelmää Suomessa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa (sivu 18). Kansallista laadunvalvontamekanismia kehitetään sisällyttämällä palautusten arviointi osaksi kansallista laadunvalvontaa (sivu 19). Venäjän rajan rajanylityspaikkoja kehitetään Suomen ja Venäjän välisen Euroopan rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien (ENI CBC 2014–2020) avulla (sivu 19). Koulutusta kehitetään jatkuvasti muuttuvien tilanteiden ja operatiivisten tarpeiden huomioimiseksi (sivu 21). Koulutusympäristöä ja koulutuslaitteita kehitetään muuttuvien tarpeiden mukaisesti (sivu 21).

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden teknisen ja operatiivisen strategian kirjaukset.

Laaditaan

Unionin ensisijaisten tavoitteiden perusteella laaditaan selkeät ja moitteettomasti laaditut kansalliset ensisijaiset tavoitteet käytettäväksi EU:n rahoitusta varten kansallisella tasolla

(sivu 71). Laaditaan ja pannaan täytäntöön toimintalinjoja ja toimintaperiaatteita turvallisuutta ja terveyttä koskevien olosuhteiden parantamiseksi (sivu 74). Laaditaan ja pannaan täytäntöön eurooppalaisiin standardeihin perustuva kansallinen strategia (sivu 76). Laaditaan kokonaisvaltainen koulutusta koskeva toimintaperiaate eurooppalaiselle raja- ja merivartiostolle (sivu 76). Laaditaan yhteinen eurooppalaisen raja- ja merivartioston koulutusstrategia, joka tarjoaa eurooppalaisen raja- ja merivartioston henkilöstölle elinikäisen oppimispolun (sivu 76). Laaditaan ja toteutetaan prosessi koulutustarpeiden arviointia varten (sivu 76). Laaditaan kansallinen valmiuksien kehittämistä koskeva suunnitelma (sivu 81). Laaditaan ja toteutetaan vuotuisia toimintasuunnitelmia virastojen ja laitosten kanssa, kun niiden kanssa on työskentelyjärjestelyt käytössä (sivu 81). Laaditaan havainnollistavia skenaarioita tulevia valmiustarpeita varten ulkorajoilla tavoitteena tiedottaa sidosryhmille valmiustarpeista (sivu 85). Laaditaan ja pannaan täytäntöön hyvää hallintoa koskevia periaatteita ja prosesseja (sivu 86). Laaditaan kansallinen yhdenmukaisen rajaturvallisuuden koordinoitirakenne (sivu 86).

Jaetaan

Parhaita käytäntöjä jaetaan eurooppalaisessa raja- ja merivartiostossa ja tarvittaessa kolmansien yhteistyömaiden kanssa (sivu 65). Tarvittaessa tietämystä jaetaan kolmansien maiden kanssa (sivu 78).

Kehitetään

Kehitetään ja pannaan täytäntöön valmiuksien kehittämistä koskeva suunnittelumenetelmä (sivu 69). Ennakoinnin ja operatiivisten tarpeiden perusteella kehitetään yhteinen valmiuksien kehittämistä koskeva suunnitelma (sivu 70). Kehitetään yhteinen eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimintaperiaate ja strategia koulutuksesta (sivu 76). Eurooppalaisen raja- ja merivartioston koulutusta kehitetään ja annetaan koordinoitusti yhteisvastuun hengessä (sivu 76). Kehitetään ja toteutetaan koulutustarpeiden arviointia koskeva menetelmä (sivu 76). Kehitetään edelleen yhdistettyjä oppimismenetelmiä ja otetaan ne mukaan (sivu 79). Kehitetään TVT:tä ja teknologiaa hyödyntäviä koulutusmenetelmiä, kuten virtuaalista todellisuutta, simulointia ja verkkokoulutusta, ja otetaan ne mukaan koulutukseen (sivu 79). Pidetään yllä ja kehitetään edelleen eurooppalaisen raja- ja merivartioston oppimisen hallintajärjestelmää (Virtual Aula) (sivu 79). Kehitetään viranomaisten välisen koordinoinnin rakenteita ja yhteisiä pysyväisohjeita (sivu 81). Kehitetään viranomaisten välisiä yhteistyömekanismeja helpottamaan yhteistyötä ja tietojenvaihtoa (sivu 81). Kehitetään valmiutta järjestää tai tukea eurooppalaisia järjestelykeskuksia ja pidetään valmiutta yllä (sivu 81). Euroopan komission koordinoimana ja yhteistyössä asiaankuuluvien virastojen (Frontex, EASO, Europol, perusoikeusvirasto) kanssa kehitetään jatkuvaa valmiutta tukea hotspot-alueita (sivu 81). Kehitetään edelleen viranomaisten välistä koordinoitua rannikkovartiostotoimintojen vahvistamiseksi (sivu 82). Vahvistetaan ja kehitetään edelleen lisäyhteistyötä asiaankuuluvien EU:n elinten, erityisesti EFCAn ja EMSAn, kanssa (sivu 82). Kehitetään (Frontex ja jäsenvaltiot/Schengenin säännösten osallistuvat maat) käytännön käsikirja rannikkovartiostotoimintoja koskevasta eurooppalaisesta yhteistyöstä tavoitteena edistää toimenpiteiden yhdenmukaistamista ja yhteentoimivuutta (sivu 82). Kehitetään ja toteutetaan institutionalisoitu innovointimekanismi (sivu 84). Eurooppalaisen raja- ja merivartioston valmiuksia kehitetään jatkuvasti keskipitkän aikavälin suorituskyvyn parantamiseksi ja tulevaisuuteen valmistautumiseksi (sivu 84).

Suomen kansallisen yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategian 2019–2021 kirjaukset.

Laaditaan

Laaditaan rekisteröintiä, tutkintaa ja vastaanottovalmiuksia koskevia valmiussuunnitelmia (sivu 11). Indikaattorit ja profiilit laaditaan Rajavartiolaitoksen esikunnassa ja alueellisten rajavartiostojen esikunnissa sekä PTR-keskuksissa (sivu 13).

Jaetaan

Kansallinen tilannekuva (NSP) muodostetaan NCC:ssä ja jaetaan alueellisten keskusten (RCC) sekä asiaankuuluvien poliisin ja tullin johto- ja valvontakeskusten kanssa (sivu 7). Merialueiden valvontaa koskeva yhteinen tietojenvaihtoympäristö (CISE) on tärkeä prosessi, jonka puitteissa jaetaan valvontatietoa eri sektorien välillä (sivu 8). Riskianalyyssituotteet jaetaan paikallisesti, ja yksiköiden rikostiedusteluun keskittyneet rajavartiomiehet vastaavat niihin perehdyttämisestä (sivu 13).

Kehitetään

Suomen IBM-konsepti on luotettava, ja sitä kehitetään edelleen (sivu 4). Suunnitelmat tähtäävät korkeaan toimintavalmiuteen, mikäli eurooppalaisia yhteisiä tukitoimia tarvitaan Suomessa (sivut 7 ja 8). Kehitetään maarajojen valvontajärjestelmän toimintaa ja kattavuutta (sivu 8). Kehitetään partioiden toimintavalmiuksia, mukaan lukien erityistoimintavalmiudet sekä terrorismin ja hybridiuhkien vastaiset toimet (sivu 8). Kehitetään kansallista lainsäädäntöä, valmiussuunnitelmia, hotspot-valmiutta, rekisteröintivalmiutta ja viranomaisten välistä yhteistyötä ennakoimattomien laittomaan maahanmuuttoon liittyvien suurten kriisien hallitsemiseksi ulkorajoilla (sivu 8). Kehitetään edelleen strategisia reservejä kouluttamalla varusmiehiä ja reserviläisiä ja sekä valmiudella palkata eläkkeelle jääneitä rajavartijoita takaisin palvelukseen (sivu 8). Rajanylityspaikkojen kehittämistä koskevia toimintamalleja kehitetään tiiviissä yhteistyössä kaikkien viranomaisten kanssa (sivu 9). Tietokantojen hajautettua ja operatiivisesti yhdenmukaista käyttöä eri toimivaltaisten viranomaisten välillä kehitetään edelleen (sivu 9). Kehitetään nykyisiä rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 10). Meripelastuskykyä kehitetään lisäämällä henkilöstön ammattitaitoa ja korvaamalla vanhaa ilma- ja pintakalustoa (sivu 12). Lisäksi kehitetään monialaisten ja laajojen massaevakuointioperaatioiden hallintakykyä (mukaan lukien kemikaalionnettomuudet ja vaarallisia ja haitallisia aineita (HNS) koskevat onnettomuudet) (sivu 12). Kehitetään merellisiä toimintavalmiuksia muun muassa uusimalla nopeita veneitä ja ostamalla erittäin tehokkaita rannikkovartioveneitä (sivu 12). Kehitetään edelleen liikkuvaa valvonta- ja valvontajärjestelmää merellä (kolmen merivartioaseman sulkeminen operatiivisen valmiuden ja kustannussäästöjen varmistamiseksi) (sivu 12). Kehitetään edelleen NCC:n 24/7-toimintoja kansallisten ja kansainvälisten operaatioiden ja tietojenvaihdon kansallisen johto- ja valvontatoiminnon keskuksena eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan tarkistetun asetuksen täytäntöönpanoon perustuvien unionin standardien mukaisesti (sivu 13). Kehitetään uusia teknisiä ratkaisuja ja eurooppalaisia yhteistyömahdollisuuksia kansallisen rajan läheisen alueen tiedustelutilannekuvan parantamiseksi (sivu 13). Hyödynnetään täysimääräisesti ja kehitetään edelleen PTR-verkostoja ja API- ja PIU-yksiköjä, PTR-rikostiedustelu- ja -analyysikeskusta ja -yksiköjä, ennakkotarkastuksia, kohdentamista ja muita yhteisiä toimintoja (sivu 14). Yhteisiä tietojärjestelmiä ja valvontajärjestelmiä kehitetään (sivu 16). Viranomaisten välistä yhteistyötä Rajavartiolaitoksen ja Tullin välillä kehitetään EU:n rajavartioiden ja tulliviranomaisten yhteistyön suuntaviivojen mukaisesti (sivu 16). Sen lisäksi yhteistyötä Frontexin yhteyshenkilöiden ja Euroopan muuttoliikkeyhteyshenkilöiden kanssa kehitetään jatkuvasti (sivu 18). Ylläpidetään ja kehitetään edelleen yhteistyötä ja tietojenvaihtoa erityisesti rikosten torjunnan osalta Venäjän federaation kanssa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ulkorajalla (sivu 19). Kehitetään edelleen yhteyshenkilöiden toimintaa ja verkostoja joustavammiksi ja tehokkaammiksi ja luodaan kokonaisvaltainen tilannekuva kansallisista ja EU:n yhteyshenkilöistä (sivu 19). Kehitetään lainsäädäntöä ja operatiivisia toimenpiteitä Suomessa tapahtuvan laittoman oleskelun paljastamiseksi ja torjumiseksi (sivu 20). Kehitetään valmiutta sisärajavälön palauttamiseksi ja muiden sisärajoilla toteutettavien PTR-toimenpiteiden toteuttamiseksi (sivu 20). Kehitetään valmiutta lisätä säilöönottokapasiteettia palautuspäätösten täytäntöönpanon varmistamiseksi (esimerkiksi tilanteissa, joissa on olemassa pakenemisen vaara) (sivu 21). Suomi tukee haavoittuvuusarvioinnin rakentamista tehok-

kaaksi ja avoimeksi mekanismiksi, jonka avulla kehitetään edelleen rajaturvallisuusjärjestelmää Suomessa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa (sivu 22). Kansallista laadunvalvontamekanismia kehitetään sisällyttämällä palautusten arviointi osaksi kokonaisuutta (sivu 22). Venäjän rajan rajanylityspaikkoja kehitetään Suomen ja Venäjän välisen rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien (ENI CBC 2014–2020) avulla (sivu 23). Koulutusta kehitetään jatkuvasti muuttuvien tilanteiden ja operatiivisten tarpeiden huomioimiseksi (sivu 25). Koulutusympäristöä ja koulutuslaitteita kehitetään muuttuvien tarpeiden mukaisesti (sivu 25). Kehitetään edelleen Raja- ja merivartiokoulun roolia kumppanuusoppilaitoksena eurooppalaisten raja- ja merivartioiden koulutuskonseptin yhteydessä (sivu 25).

Eurooppalaistumisen ilmiö hallinta:

Suomen kansallisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian 2018–2021 kirjaukset.

Pannaan (täytäntöön)

Strategiat pannaan täytäntöön vuotuisten ja monivuotisten suunnitelmien sekä muiden asiakirjojen avulla (sivu 3). Rikosten torjunnan painopisteet pannaan täytäntöön EMPACT-hankkeiden välityksellä (sivu 7). Pannaan täytäntöön kansallisia ja kansainvälisiä toimenpiteitä moniala- ja suuronnettomuuksiin liittyvien operaatioiden johto- ja toimintavalmiuksien lisäämiseksi, mukaan lukien Baltic Sea MIRG, ChemSAR, Vessel TRIAGE, Baltic ACO -käsi- kirjan täytäntöönpano, kansallinen MRO-suunnitelma ja SARC (sivu 9). Pannaan täytäntöön uusi Frontexin valitusmekanismi (sivu 22).

Varmistetaan

Toimintakyky varmistetaan tarvittaessa irrottamalla henkilöstöä muista tehtävistä operaatioiden tueksi, nimittämällä äskettäin eläkkeelle jääneitä virkamiehiä (sitoumusten perusteella) operatiivisiin tehtäviin ja käskemällä tarvittaessa rajajoukkojen reservejä palvelukseen (sivu 4). Varmistetaan liikkuvuus uusimalla helikopterikalustoa (sivu 5). Rajaturvallisuus ja rajatarkastusten tehokkuus tärkeimmillä rajanylityspaikoilla varmistetaan Rajavartiolaituksen ja Tullin välisen toiminnallisen työnjaon avulla (sivu 6). Lisäksi varmistetaan, että kaikissa rajanylityspaikkojen infrastruktuurin kehittämishankkeissa mahdollistetaan automatisoitujen rajatarkastuslaitteiden ja biometrinen ratkaisujen täysimääräinen hyödyntäminen (sivu 6). Varmistetaan lisäarvoa tuova ja operatiivisesti tehokas eurooppalainen ja kansallinen lainsäädäntökehys (ETIAS, EES, Schengenin rajasäännösten muutokset, SIS, PNR) (sivu 6). Kehitetään rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 6). Tarkistetaan ja varmistetaan kansallinen yhdenmukainen, keskitetty ja kustannustehokas rikostiedustelu ja –tutkimus (sivu 7). Varmistetaan henkilöstön CIRAM-mallia koskeva tehtäväkuvan mukainen tarvittava ammattitaito (sivu 10). Rajavartiolaitos pitää yllä Euroopan raja- ja merivartioryhmien jäsenten reserviä. Sillä varmistetaan jatkuva valmius lähettää 30 rajavartijaa nopeisiin rajainterventioihin eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen mukaisesti (sivu 11). METO-yhteistyön avulla varmistetaan rannikolla, saaristossa ja merialueilla olevien valvontasensorien yhteiskäyttö (sivu 13). Tarkistetaan kansallisen PTR-yhteistyön verkostot ja organisaatiot, jotta varmistetaan kustannustehokkuus, päällekkäisyyksien välttäminen ja yhteiset suorituskyvyt (sivu 13). Varmistetaan tehokas operatiivisten tehtävien hoitaminen, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä väärinkäytösten ja lahjonnan ehkäisy (sivu 19). Rajavartioiden koulutusjärjestelmän avulla varmistetaan osaava henkilöstö ja korkeatasoiset ammatilliset valmiudet rajaturvallisuus- ja meripelastustehtäviä varten. Järjestelmä on eurooppalaisen rajaturvallisuuskoulutusjärjestelmän mukainen (sivu 20). Varmistetaan sisäisten ja ulkoisten käytäntöjen syrjimättömyys (sivu 22).

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden teknisen ja operatiivisen strategian kirjaukset.

Pannaan (täytäntöön)

Pannaan perusoikeuskoulutus tehokkaasti täytäntöön (sivu 66). Strategia pannaan täytäntöön ja sen täytäntöönpanoa valvotaan (sivu 66). Ohjeet annetaan ja pannaan tehokkaasti täytäntöön (sivu 67). Tietosuojalainsäädännön säännökset pannaan täytäntöön ja täytäntöönpanoa valvotaan (sivu 67). Perustetaan ja pannaan täytäntöön prosessi tulevien suuntausten ennakoinniseksi ja valmiuksien kehittämiseksi (sivu 69). Kehitetään ja pannaan täytäntöön valmiuksien kehittämistä koskeva suunnittelumenetelmä (sivu 69). Koordinoidaan ja pannaan täytäntöön tulevia kehitystoimia koko voimavarojen soveltamisalalla, esimerkiksi henkilöstössä, koulutuksessa, teknologiassa, kalustossa ja logistiikassa (sivu 70). Pannaan täytäntöön ja toteutetaan koulutustoimia (sivu 72). Pannaan täytäntöön koulutuksen yhdenmukaistamista koskevat vaatimukset, joiden tavoitteena on yhteentoimivuus (sivu 72). Laaditaan ja pannaan täytäntöön toimintalinjoja ja toimintaperiaatteita turvallisuutta ja terveyttä koskevien olosuhteiden parantamiseksi (sivu 74). Luodaan ja pannaan täytäntöön uusia turvallisuutta ja terveyttä koskevia menettelyjä tai parannetaan olemassa olevia (sivu 74). Luodaan ja pannaan täytäntöön uusia infrastruktuuria, kalustoa ja henkilöiden suojelua koskevia vaatimuksia tai parannetaan olemassa olevia (sivu 74). Luodaan ja pannaan täytäntöön uusia ensiapua ja terveydenhoitoa koskevia menettelyjä tai parannetaan olemassa olevia (sivu 74). Laaditaan ja pannaan täytäntöön eurooppalaisiin standardeihin perustuva kansallinen strategia (sivu 76). Laaditaan ja pannaan täytäntöön hyvää hallintoa koskevia periaatteita ja prosesseja (sivu 86).

Varmistetaan

Näin varmistetaan jatkossakin yhdenmukainen lähestymistapa kestävyiden ja yhteiskunnallisen vastuun strategisiin ja eettisiin näkökohtiin (sivu 60). Siinä myös varmistetaan, että kansalliset viranomaiset seuraavat ja panevat täytäntöön aktiivisesti ja johdonmukaisesti näiden mekanismien tuloksia (sivu 62). Loppujen lopuksi valmiuksien kehittämisprosessissa varmistetaan, että nykyisiä haasteita varten on riittävästi henkilöstöä ja asianmukaiset valmiudet ja että niiden muuttamisella vastataan tulevaisuuden tarpeisiin (sivu 62). Varmistetaan perusoikeuksien kunnioittaminen operatiivisessa reagoinnissa (sivu 66). Varmistetaan henkilötietojen suoja (sivu 67). Tietosuojasäännösten noudattamisella varmistetaan rekisteröityjen oikeudet (sivu 67). Niillä myös varmistetaan täydellinen yhteentoimivuus ja monialaisen operatiivisen reagoinnin toteuttaminen (sivu 68). Tehdään yhteistyötä jäsenvaltioiden/Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden ja EU:n sidosryhmien kanssa, jotta voidaan laatia yhtä aikaa valmiuksien kehittämistä koskeva suunnittelumenetelmä ja prosessit, joilla tarvittaessa varmistetaan yhteisvaikutus (sivu 69). Koordinointi jäsenvaltioiden/Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden ja EU:n sidosryhmien kanssa varmistetaan (sivu 69). Tarvittavien valmiuksien toimittaminen eurooppalaiselle meri- ja rajavartiostolle varmistetaan operatiivisten tarpeiden mukaisesti (sivu 70). Koko eurooppalaisen raja- ja merivartioston laajuisella yhdenmukaistamisella varmistetaan resurssien yhteentoimivuus (sivu 72). Annetaan reservien valmiudet käyttöön operatiivisissa toimissa ja varmistetaan kyky ottaa käyttöön valmiuksia ja pitää niitä yllä (sivu 73). Varmistetaan reservien sujuva muuntaminen tulevia operatiivisia toimia varten (sivu 74). Tulevien tarpeiden oikea-aikaisella määrittämisellä ja sitä koskevalla suunnittelulla varmistetaan eurooppalaisen raja- ja merivartioston kyky vastata operatiivisen ympäristön muutoksiin (sivu 74). Varmistetaan kansallisella ja EU:n tasolla lähetetyn henkilöstön turvallisuus ja terveys (sivu 74). Koordinointi jäsenvaltioiden / Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden ja EU:n sidosryhmien kanssa varmistetaan koulutustarpeiden arviointia koskevien tietojen keräämisessä (sivu 76). Jatkuvalle laadun parantamisella varmistetaan tehokas reagointi operatiivisiin tarpeisiin ja laadunvalvontamekanismin tuloksiin (sivu 77). Kansallisen tason laadunvarmistusmekanismeilla varmistetaan riittävä ja vertailukelpoinen osaamistaso (sivu 77). Koko eurooppalaisen raja- ja merivartioston laajuisella yhdenmukaistamisella varmistetaan resurssien yhteentoimivuus (sivu 78). Varmistetaan laadunvarmistus (sivu 86).

Hallinnoidaan

Ei osumia.

Suomen kansallisen yhdenmetyyn rajaturvallisuuden strategian 2019–2021 kirjaukset.

Pannaan (täytäntöön)

Strategiat pannaan täytäntöön vuotuisten ja monivuotisten suunnitelmien ja muiden asiakirjojen avulla (sivu 5). Rikosten torjunnan painopisteet pannaan täytäntöön EMPACT-hankkeilla (sivu 10). Pannaan täytäntöön kansallisia ja kansainvälisiä toimenpiteitä moniala- ja suuronnettomuuksiin liittyvien operaatioiden johto- ja toimintavalmiuksien lisäämiseksi, mukaan lukien Baltic Sea MIRG, ChemSAR, Vessel TRIAGE, Baltic ACO -käsikirjan täytäntöönpano, kansallinen MRO-suunnitelma ja SARC (sivu 12). Pannaan täytäntöön uusi Frontexin valitusmekanismi (sivu 26).
--

Varmistetaan

Varmistetaan liikkuvuus uusimalla helikopterikalustoa (sivu 8). Rajaturvallisuus ja rajatarkastusten tehokkuus tärkeimmillä maarajan rajanylityspaikoilla varmistetaan Rajavartiolaitoksen ja Tullin välisen toiminnallisen työnjaon avulla (sivu 9). Lisäksi varmistetaan, että kaikissa rajanylityspaikkojen infrastruktuurin kehittämishankkeissa mahdollistetaan automatisoitujen rajatarkastuslaitteiden ja biometrinen ratkaisujen täysimääräinen hyödyntäminen (sivu 9). Varmistetaan lisäarvoa tuova ja operatiivisesti tehokas eurooppalainen ja kansallinen lainsäädäntökehys (ETIAS, EES, Schengenin rajasäännösten muutokset, SIS, PNR) (sivu 9). Kehitetään nykyisiä rajanylityspaikkoja, jotta varmistetaan tehokkaat rajatarkastukset, sujuva matkustajaliikenne ja täysimittainen teknologian hyödyntäminen, mukaan lukien automaattisen rajatarkastusjärjestelmän ratkaisut, biometriikka ja liikkuvat rajatarkastukset (sivu 10). Tarkistetaan ja varmistetaan kansallinen yhdenmukaistettu, keskitetty ja kustannustehokas lähestymistapa rikostiedusteluun ja -tutkintaan. Tähän osallistuvat Rajavartiolaitos, Tulli, poliisi ja suojelupoliisi (sivu 10). Parannetaan edelleen operatiivisen ja taktisen tason loppukäyttäjille tarkoitettuja räätälöityjä CIRAM-malliin perustuvia riskianalyyttisiä tuotteita ja -profiiileja ja varmistetaan henkilöstön CIRAM-mallia koskeva tehtävänkuvan mukainen tarvittava ammattitaito (sivu 13). Rajavartiolaitos pitää yllä Euroopan raja- ja merivartioryhmien jäsenten reserviä, jonka avulla varmistetaan jatkuva valmius lähettää 30 rajavartijaa nopeisiin rajainterventioihin eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen mukaisesti (sivu 14). METO-yhteistyön avulla varmistetaan rannikolla, saaristossa ja merialueilla olevien valvontasensoreiden yhteiskäyttö (sivu 16). Tarkistetaan kansallisen PTR-yhteistyön verkostot ja organisaatiot, jotta varmistetaan kustannustehokkuus, päällekkäisyyksien välttäminen ja yhteiset suorituskyvyt (sivu 17). Varmistetaan tehokas operatiivisten tehtävien täytäntöönpano, kunnioitetaan perus- ja ihmisoikeuksia ja ehkäistään väärinkäytöksiä ja korruptiota (sivu 22). Rajavartijoiden koulutusjärjestelmän avulla varmistetaan osaava henkilöstö ja korkeatasoiset ammatilliset valmiudet rajaturvallisuus- ja meripelastusoperaatioita varten (sivu 24). Varmistetaan sisäiset ja ulkoiset syrjimättömyyskäytännöt (sivu 27).
--

Hallinnoidaan

Ei osumia.

5 POHDINTA

Tutkimuksen alussa siteerasin Euroopan raja- ja merivartioston pääjohtajan puheita. Myös puheesta käy hyvin esille se, mitä strategiaprosessilla tavoitellaan eurooppalaistumisen näkökulmasta. "*Frontex panee yhdessä kansallisten viranomaisten, EU:n toimielinten ja muiden virastojen ja organisaatioiden kanssa täytäntöön*" on hyvä kuvaus siitä, mitä hallinta osana eurooppalaistumista käytännössä tarkoittaa. Halusimme tai emme, on EIBM selkeä signaali rajaturvallisuuteen liittyvän kansallisen suvereniteetin vähenemisestä ja toisaalta eurooppalaistumisen ylhäältä alas vaikuttavuuden kasvusta.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeväksi täydentäväksi lainsäädännöksi¹⁹⁴ on myös kuvattu EuRMV-asetuksen tavoitteena olevan varmistaa EIBM:n tehokas toteuttaminen ulkorajoilla ja ulkorajojen tehokas hallinta. Erityisesti ulkorajojen hallintaa toteutetaan keskeisesti strategiaprosessin kautta, joka antaa myös mahdollisuuden heijastaa EIBM:n kansallisiin strategioihin. Tutkimuksessa analyysissä oli jo nähtävissä heijastumia hallintaa tukevista ilmaisuista osana TO EIBM -kirjauksia ja sen näkymistä kansallisessa strategiassa. Tämä antaa myös mahdollisuuden eurooppalaistaa rajavalvonnan hallintaa.

Hallinta nousee myös entistä suuremmin terminä osaksi EIBM:n viitekehystä ja osana EIBM:n eurooppalaistumista. Hallinnan tulee olla keskeinen osa kansallisten strategioiden implementointia. Tutkimuksessa saavutettua näkemystä tukee myös neuvoston täytäntöönpanopäätös koskien jäsenvaltioiden yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategioiden temaattista arviointia. Raportti on korostanut tarvetta luoda kansallinen hallinnan mekanismi, jolla tehokkaasti implementoidaan EIBM kansallisella tasolla.¹⁹⁵

Hallituksen esityksessä¹⁹⁶ on myös arvioitu, että asetuksen myötä EU:n vaikutus kansallisiin viranomaisiin nähden lisääntyy. Tämä voidaan myös nähdä osana eurooppalaistumisen suuntaa tämän tutkimuksen näkökulmasta. Vaikutuksen kasvun muutos on myös keskeistä ymmärtää kansallisten viranomaisten toimiessa osana eurooppalaista raja- ja merivartiostoa. Käytännössä myös laadunvalvonnallisten elementtien (SEM ja erityisesti VA) kautta ollaan tilanteessa, jossa Frontex EU-virastona tulee operatiiviseksi toimijaksi kansallisten viranomaisten ohella.

¹⁹⁴ HE 141/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeväksi täydentäväksi lainsäädännöksi, Helsinki 2020, sivu 6.

¹⁹⁵ Council decision 6755/21: Council Implementing Decision setting out a recommendation on addressing the deficiencies identified in 2019 - 2020 thematic evaluation of Member States' national strategies for integrated border management. Bryssel 08.03.2021, sivu 8.

¹⁹⁶ HE 141/2020 vp (2020), sivu 17.

Kansalliset strategiat toki toimeenpannaan kansallisesti, mutta ajatuksellisesti se tapahtuu osana EuRMV-rakennetta. Kansallisen strategian tulee olla myös EuRMV-asetuksen mukainen. Vaatimukset eivät ole täysin yhtenevät Euroopan raja- ja merivartiostolle ja jäsenvaltiolle. Tämä on nähtävissä esimerkiksi EU:n sisäisen liikkuvuuden alueella toteutettavissa toimenpiteissä, joissa Frontexilla ei ole juurikaan toimivaltaa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kansalliset jäsenvaltioiden strategiat (ja konseptit) ovat laajempia kuin TO EIBM.

Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus ei ole kuitenkaan rakentunut ilman asiantuntijoiden tuomia heijastumisia kansallisen tason käsityksistä rajaturvallisuudesta, joten jäsenvaltiokohtaisesta voi olla eriävää näkemystä siitä, mitä kansallinen implementaatio käytännössä tarkoittaa muutostekijänä.

Teemu Tammikko pohti vuonna 2017 ulkopoliittisen instituutin artikkelissaan uutta Frontexia ja Schengenin tulevaisuutta.¹⁹⁷ Tammikon artikkelissa oli otettu hyvin kantaa myös uuden mandaatin ja sen tuomien osatekijöiden, johon Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden prosessitkin kuuluvat, vaikutuksista kansalliseen suvereniteettiin. Olen tämänkin tutkimuksen perusteella samaa mieltä Tammikon kanssa, että huoli suvereniteetista rajaturvallisuuteen nähden on ennen aikaista ja teknis-operatiivisen strategian vaikutus on yhdenmukaistaa käytäntöjä, vaikka se sisältää myös velvoitteita jäsenvaltiolle ja Euroopan raja- ja merivartiostolle. Se ei muuta tulkintaamme siitä, mitä kansallinen rajaturvallisuus on. Mutta eurooppalaistumisen ilmiötä se vahvistaa ja sitä ilmentymänä se on keskeisiltä osiltaan ylhäältä alas näkökulmasta.

Toisaalta on huomioitavaa käsitys siitä, miten ylipäättään Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus on muodostunut. Prosessin osatekijöiden historiaa tarkastellen on huomattavaa sen nykymuotoisuuteen vaikuttaneet eurooppalaistumisen alhaalta ylös vaikutteet. Toki jokaisen jäsenvaltion näkökulmasta asian tulkinta eroaa, mutta kun tarkastelee Rajavartiolaitoksen tekemiä toimenpiteitä ja vertaa niitä nyt strategioissa oleviin kirjauksiin, on Rajavartiolaitoksen keskeisten osatekijöiden näkyvyys linjassaan kaikkien tasojen strategioissa. Tämä on selkeä osoitus eurooppalaistumisen alhaalta ylös vaikuttavuudesta.

Satoko Horii oli artikkelissaan vuonna 2016 Frontexin riskianalyysin vaikutuksista jäsenvaltioihin nähden tullut johtopäätökseen, että riskianalyysi voi vaikuttaa myös jäsenvaltioiden rahoituskehyksen muodostumiseen osana rajaturvallisuutta.¹⁹⁸ Näin ollen Frontexin toteuttamalla

¹⁹⁷ Tammikko (2017), sivu 4.

¹⁹⁸ Horii, Satoko: The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls. *European Politics and Society Vol. 17, No. 2*, 2016, sivu 255.

toimenpiteillä ja arvioinneilla voi olla jäsenvaltiolle suurikin merkitys. On kuitenkin muistettava myös komission rooli osana rahoitusmekanismien hallintaa. Oman tutkimukseni perusteella näen myös uudella strategia rakenteella samansuuntaisia viitteitä johtopäätöksenä. Jäsenvaltion tulee noudattaa yhdenmetyt rajaturvallisuuden osatekijöitä, ja sen vaikutukset voivat konkretisoitua EU:n jakamassa rahoituskehyksessäkin kehittämään kansallista rajaturvallisuutta.

Asia tulee myös konkretisoitumaan monivuotisen rahoituskehyn toimeenpanossa¹⁹⁹, jossa kansallinen EIBM-strategia on avainasemassa laadittaessa kansallista rahoitusohjelmaa. Frontexilla on tehtävänä arvioida kansalliset rahoitusohjelmanmukaiset suunnitelmat, joten viraston rooli tulee olemaan myös todella merkittävä rahoituskehukseen sidonnaisesti. Tätä on korostettu myös EuRMV-asetuksessa useassa kohdassa ja erityisesti EuRMV-asetuksen 9 artiklan yhdenmetyt suunnittelu (suorituskykyjen kansallinen suunnitelma) kytkeytyy suoraan samaan kansalliseen rahoitussuunnitelmaan.²⁰⁰

Rehn kuvasi artikkelissaan jo vuonna 1997 tärkeitä elementtejä ymmärryksestämme EU:n päätöksentekojärjestelmästä ja eurooppalaistumisen tutkimuksen ymmärtämisestä. Rehnin tekemät havainnot ovat edelleen täysin valideja ja sidottavissa myös rajaturvallisuuden toimintaympäristöön. Tämä toisaalta kyseenalaistaa oman tutkimukseni otsikon "uudet haastavat ulottuvuudet". Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian muutostekijät eivät olekaan uusia, vaan loogisia eurooppalaistumisen hallinnan kehityskulun tekijöitä osana Unionin metodia.

*"Strateginen toiminta ja kansallisten etujen ajaminen EU:n päätöksentekoprosesseissa edellyttää tämän monimutkaisen järjestelmän hallintaa ja ymmärtämistä. On tunnettava kansallisten päämäärien ajamisen kannalta tärkeiden politiikkalohkojen instituutiot, pelisäännöt ja muodollinen päätöksentekoprosessi. Mutta lisäksi on kyettävä hahmottamaan myös päätösten muotoutumisen kannalta tärkeä epävirallinen valmisteluprosessi."*²⁰¹

5.1 Johtopäätökset

Diplomityötason tutkimuksen yhtenä tavoitteena on antaa syvempää ymmärrystä tutkittavaan ilmiöön nähden ja saavuttaa ammattitaidon kehittymistä rajattuun aihe-alueeseen liittyen.

¹⁹⁹ Euroopan unionin neuvosto: *Monivuotinen rahoituskehys 2021-2027 hyväksytty*. [<https://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>]. Lehdistötiedote, 17.12.2020. Luettu 10.03.2021.

²⁰⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 (2019), 9 artikla.

²⁰¹ Rehn (1997), sivu 143.

Näin ollen keskeisten johtopäätöksen tutkimuksen näkökulmasta tulee olla minulle tutkimuksen tekijänä, kuin myös lukijalle ja Rajavartiolaitoksen tutkimushankkeelle, lisäarvoa tuottavia elementtejä.

Tutkimuksen johtopäätöksiin siirryttäessä on myös ymmärrettävä kontekstit, jossa keskeiset strategia-asiakirjat on luotu. TO EIBM on tuotettu EU-viraston tekemänä dokumenttina yhteistyössä jäsenvaltioiden edustajien kanssa vastaamaan vuoden 2016 asetusta ja osiltaan tiedossa ollutta vuoden 2019 asetusmuutosta. Eli samanaikaisesti on ollut poliittinen paine saattaa nopeassa syklissä TO EIBM valmiiksi, mutta jo sitä laadittaessa on ollut tieto sen päivittämisen tarpeesta. TO EIBM:n kirjauksissa on myös nähtävissä ristiriitoja terminologian käytössä aiemmin vakiintuneeseen yhdenmukaisen rajaturvallisuuden terminologiaan nähden. Poliittinen paine strategian valmiiksi saattamiselle on siis voinut aiheuttaa asioiden priorisointia asioiden merkityksellisyyden sijaan.

Kansallisissa strategioissa on huomioitava niiden olemassaolo jo ennen TO EIBM:n voimaantuloa, jolloin niillä on myös ollut merkityksellisyyttä ennen muutostekijä TO EIBM:aa. Kansallisissa strategioissa on myös intressinä kansallinen rajaturvallisuuden hallinta moniviranomaisyhteistyössä kuin myös strategian kirjausten vastaavuus TO EIBM:ään nähden ja vastaavuus EIBM-malliin nähden. Näin ollen on huomioitavaa, että kansallinen strategia voi olla myös osiltaan kattavampi ja todellisuus voi näyttäytyä erilaiselta, vaikka kyse on vain laajemmän kansallisen toimivaltuuden tuomasta eroavaisuudesta.

Tutkimus osoitti, että Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus on mallina ja terminologialtaan rakentunut ihmisten toimesta sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Kaikki ihmisen luomat mallit tai organisaatiot ovat konstruktioita, kuten myös EIBM. EIBM ei ole myöskään jotain löydettyä, vaan keksittyä ja kehitettyä vastaamaan havaittuihin haasteisiin ja looginen kehityskulku Euroopan integraatiossa. Tutkimuksen kautta nähtävissä on, että luodaan jotain uutta, joka luo myös uutta todellisuutta, jolloin tutkimuksen johtopäätöksetkään eivät havainnoi mitään täysin valmista. Tutkimuksen osalta onkin ymmärrettävää, että havainnoinnissa syntyy katvealueita, koska kaikkea ihmisen rakentamaa tämän tutkimuksen viitekehyksessä ja dynaamisen kehityskulun aikana ei ole mahdollista havainnoida.

Tutkimuksen analyysin kautta oli havainnoitavissa, että EIBM:n terminologia ja käytetty kieli ovat edelleen vahvasti kehitysvaiheessa osana EIBM:n strategiaprosessin kehityskulkua. Lyhenteet osiltaan ovat vielä vakiintumattomia, ja esimerkiksi kansalliselle Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategialle ei ole vielä olemassa olevaa lyhennettä. Käytetty kieli on myös

erilaista eri tasoilla. Tutkimuksen kautta oli havainnoitavissa poliittista kieltä, strategista kieltä, teknisoperatiivista kieltä ja kansallista kieltä, kaikki osana EIBM:n viitekehystä.

Toisaalta kansallisesta näkökulmasta on havaittavissa, että termit halutaan pitää laveina, mikä mahdollistaa tulkinnallisuutta EIBM:n soveltamisessa. On kuitenkin tärkeää EIBM:n hallinnan näkökulmasta ja rajaturvallisuuden eurooppalaistumista tukemiseksi saada keskeiset termit hyväksytyä ja vakiintuneeksi osana EIBM:n kieltä. Keskeinen toimija vakiinnuttamaan termit on korkean tason yhdenmisen rajaturvallisuuden työryhmä, ja siten myös jäsenvaltioiden kansallisiin strategioihin ne saataisiin vakiinnutettua. Tutkimuksen havaintojen perusteella ilman vakiintunutta terminologiaa ja yhteistä kieltä on haastavaa täysimääräisesti saada ulkorajojen hallintaa tehostettua, koska ymmärrys eurooppalaisesta yhdenmisestä rajaturvallisuudesta on välinainen.

Myös strateginen kieli näyttäytyy erilaisena eri dokumenteissa, ja tekstin merkityksen osalta siihen voidaan kohdistaa myös kritiikkiä. Tutkimus osoitti, että tekstillä pyritään tuottamaan tietynlaista todellisuutta, joka ei täysin ilmennä rajaturvallisuuden sosiaalisesti rakentunutta maailmaa. Teksti tuo vain yhden näkökulman olemassa olevaan todellisuuteen, ja siksi myös tutkimuksen kohteena olleen tekstin ei voida nähdä aukottomasti kuvaavan TO EIBM:n toimimista muutostekijänä. Tässä on myös havaittavissa tutkimuksen johtopäätösten kannalta heikkous, joka olisi osiltaan paikattavissa jatkotutkimuksessa identifioituilla haastatteluilla.

Tutkimuksen analyysi osoitti, että termeillä voi olla erilainen ymmärrys osana TO EIBM -strategiaa ja kansallista strategiaa. Yhtäältä kansallisen tason termi ”kehitetään” voi olla pyrkimys heijastaa eurooppalaistumisen ilmiönä kansallisia käytänteitä osaksi eurooppalaisia malleja. Toisaalta ylemmän tason strategiakirjauksena se voi tarkoittaa pyrkimystä kehittää yhdenmennyä eurooppalaista mallia.

Kehittää-sana myös osaltaan henkii EIBM:n päämäärää ja tavoitteellista jatkuvan dynaamisen kehityksen tietä. Kehittää-sana myös on osaltaan muodikas termi sen eri muodoissaan (mm. jatkokehittää, edelleen kehittää). Toisaalta sillä annetaan voimakas kuva halusta kehittyä, mutta toisaalta se voidaan tulkita viestinä ylemmän tason strategioiden huomioimisesta ja EIBM:n tavoitteisiin sitoutumisesta.

Tutkimuksen analyysi osoittikin, että olisi myös tärkeää saavuttaa ymmärrys EIBM:n keskeisten termien osalta myös verbien merkityksestä osana EIBM:n strategian kansallista implementointia. Yhdenmisen mallin saavuttaminen vaatii myös verbien käytön johdonmukaisuutta läpi

strategiaprosessin portaiden. EIBM:n, TO EIBM:n ja kansallisen strategian välillä tulee myös verbien olla saman merkityksen sisältöisiä. Toki EU:n virallisen kielen ja kansallisen kielen välinen eroavaisuus osaltaan aiheuttaa haasteita tulkinnallisuuksissa myös verbien osalta.

Tutkimuksen analyysi myös osoitti, että lähdeaineistona käytettyyn TO EIBM:n suomenkieliseen versioon on suhtauduttava kriittisesti sen kirjoitetun kielen tulkinnan osalta. Alkuperäinen englanninkielinen versio pitää sisällään keskeiset EIBM:n termit, jotka osaltaan on suomennettu vakiintuneista rajaturvallisuuden ammattisanastosta poiketen. TO EIBM:n suomenkielisen version tulkinnallisuus perustuu kielitoimiston tekemään käännöksen, ja näin ollen EIBM:n yhteisen sanaston ymmärrettävyyden ja yhdenmukaisen tulkinnan osalta on tärkeää ymmärtää englanninkielisten termien taustalla olevat merkitykset.

EIBM:llä on myös tutkimuksen kautta nähtävissä selkeä pyrkimys eurooppalaistumisen kautta sisällyttää kansallisiin strategioihin Euroopan integraation logiikka ja dynamiikka rajaturvallisuuden viitekehyksessä. Asetustason vaatimukset täytäntöönpanosta ja sitä vahventava monivuotinen Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden monivuotinen strateginen politiikkasykli sitouttavat jäsenvaltiot mukauttamaan oman rajaturvallisuusjärjestelmänsä vastaamaan EIBM:n vaatimuksia.

Tutkittuani Euroopan yhdenmukaisuutta eurooppalaistumisen teoreettisessa viitekehyksessä on keskeisin havainto prosessin kaksisuuntaisuus. Ylhäältä alaspäin laskeutuvat käytänteet ja säädökset ja toisaalta alhaalta ylöspäin eivät tuo laaja-alaisesti käsitystä kokonaisuudesta. Toisaalta ne soveltuvat pienempien osakokonaisuuksien hahmottamiseen.

Eurooppalaistumisen näkökulmasta Rajavartiolaitoksen asiantuntijoiden rooli sosiaalisen todellisuuden rakentajana näyttäytyy tutkimuksen johtopäätöksissä hyvin voimakkaana. Suomen kansallisessa strategiassa vuodelta 2018 on tuotu esille jo selkeästi elementtejä, jotka olivat vielä saman aikaisesti strategiasyklin kehitysvaiheessa ylemmille tasoille. Vastaus tähän löytyy velvoitteesta jäsenvaltioille osallistua aktiivisesti korkean tason asiantuntija työskentelyyn ja myös komission rakenteissa tapahtuvan työskentelyn tukemiseen osana temaattisia arviointeja. Tutkimuksen analyysillä ei kuitenkaan voida saavuttaa syvällisempää näkemystä vastaamaan tähän. Syvällisempi näkemys voitaisiin ainoastaan saavuttaa haastatteleamalla asiantuntijoita, jotka ovat osallistuneet sosiaalisen todellisuuden rakentamiseen.

Tutkimus tuotti myös havaintoja, joita voidaan hyödyntää konkreettisesti edesauttamaan kansallisten käytäntöjen projisointia EU-tasolle. Keskeisin havainto on kansalliseen lainsäädäntöön Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian omistajuuden kirjaaminen. Näin omistajuudelle voidaan entisestään vahvistaa ilmiön hallintaa ja omistajuutta. Nykymallissaan kirjauksena kansallisen strategian tekstimuodossa se ei ole riittävän vahva muoto tukemaan Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategisia tavoitteita.

Tutkimuksen synteessin valossa väitän, että eurooppalaistuminen ja hallinta ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa osana rajaturvallisuuden viitekehystä, mikä näkyy selkeästi tutkimuksen analyysiosiossa ja strategioiden kielessä. Hallintaan käytettävällä terminologialla pyritään yhdenmukaistamaan yhteisiä eurooppalaisia malleja eli eurooppalaistamaan. Vaikka kansallisesti kielessä ilmaisilla voidaan käsittää toisenlaista merkitystä, esimerkiksi termillä ”pannaan täytäntöön” on ylhäältä alaspäin laskeutuvana juridisesti sitovana terminä niin hallinnan kuin voimakkaan eurooppalaistumisenkin merkitys.

Tutkimus osoitti myös eurooppalaistumisen ilmiöiden ymmärryksen tärkeyden osana vaikuttamista EU-päätöksentekoon osana Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategiaprosessia. Kun kansallinen strategia perustuu 1) poliittiseen strategiaan ja 2) TO EIBM -strategiaan, on kansallisesti vaikutettava molempiin jo valmisteluvaiheessa, jotta kansallisten intressien mukainen toiminta voidaan heijastaa EU:n tasolle.

Kansallinen strategia on keskeisiltä osin linjassa TO EIBM:n ja EuRMV-asetuksen kielen ja vaatimusten kanssa. Kansallinen strategia henkii itsessään hyvin vahvaa sitoutumista eurooppalaistumisen ideologiaan ja sitoutuneisuutta kehittää sitä edelleen vastaamaan niin kansallisia prioriteetteja kuin eurooppalaisen integraationkin kehitystä rajaturvallisuudessa.

Tutkimukselle laadittiin alussa selkeä tutkimuksellinen pääkysymys ja sitä tukevat alakysymykset. Johtopäätösten keskeisenä tekijänä on koostaa myös vastaus näihin esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimusraportti rakentui siten, että alakysymysten kautta päästään käsiksi pääkysymyksen vastaukseen. Tutkimuksen alakysymyksiin vastattiin osana tutkimusraporttia.

Alakysymykseen ”Miten Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuus on määritetty vuoden 2016 jälkeen?” vastattiin alaluvussa 3.1. Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuus nykymuodossaan on jaettu vastuu kansallisten rajaturvallisuudesta vastuussa olevien viranomaisten, mukaan lukien rannikkovartiostot heidän toteuttaessaan rajavalvonnan tehtäviä, ja palauttamisesta vastuussa

olevien kansallisten viranomaisten ja Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontexin välillä. Jäsenvaltiot kantavat pääasiallisen vastuun niiden vastuualueelle kuuluvien ulkorajojen hallinnasta. Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuus on määritelty EuRMV-asetuksen 8 artiklassa, ja se käsittää 12 strategista osatekijää ja kolme kaikenkattavaa osatekijää mukaan lukien neliporaisen maahanpääsyn valvontamallin. Keskeinen esille nostettava asia on nyt Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden osatekijöiden asetustasoinen määrittäminen vuoden 2019 jälkeen, jolloin siitä on tullut aiempaa enemmän niin sanottua kovaa lakia ja juridisesti velvoittavampaa jäsenvaltioita kohtaan.

Alakysymykseen ”Miten Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategiaproessi rakentuu EU–virasto–jäsenvaltio–välillä?” vastattiin alaluvussa 3.2. Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden monivuotinen strateginen politiikkasyklin rakenne koostuu neljästä eri elementistä, jotka perustuvat EuRMV-asetuksen 8 artiklaan. Ylimmällä tasolla on komission toteuttama strateginen riskianalyysi koskien Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuutta. Käytännössä kuitenkin strategisen riskianalyysin toteuttaa Frontex. Toisella tasolla on strategisen riskianalyysin perusteella laadittava Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden toimintapoliittinen strategia. Kolmannella tasolla on Euroopan raja- ja merivartiostovirastolle yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa vastuutettu Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia. Ja viimeisenä osana prosessia on jäsenvaltion kansallinen yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategia. Hallinnan näkökulmasta ja eurooppalaistumisen vaikuttavuuden osalta sykli on ylhäältä alas -mallin mukaisesti rakennettu. On myös huomioitavaa, että tutkimuksen teko- vaiheessa toisen vaiheen toimintapoliittisen strategian laadintaa oltiin vasta käynnistämässä, joten sitä ei voitu tarkemmin esitellä osana tätä tutkimusta.

Alakysymyksen ”Miten kansallinen Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategia on painottanut Rajavartiolaitykselle tärkeitä osatekijöitä?” havainnot rakentuivat alaluvun 3.2.3 kansallisen strategian kuvauksen ja luvun 4 analyysin synteessä. Tutkimuksen tulosten mukaan kansallinen viranomaisen pystyy edelleen painottamaan kansallisesti tärkeitä osatekijöitä omassa strategiassaan. Vaikka osana EIBM:n strategiasykliä tuleekin veloitteita ja suuntaviivat kansalliselle strategialle, on kuitenkin huomioitavaa kansallisen strategian formaatin vaipaamuotoisuus ja siten myös mahdollisuus painottaa osatekijöitä niin kielellisesti kuin eurooppalaistumisen ilmiöihin vaikuttamisenkin näkökulmasta heijastamaan kansallisia intressejä esimerkiksi Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin (SEM) osana.

Alakysymykseen ”Miten Rajavartiolaitykselle tärkeitä osatekijät näkyvät teknis-operatiivisen strategian painotuksissa?” ei tämän tutkimuksen kautta saatu täysin vastausta. Alakysymyksen

kautta ja tutkimuksen aineiston analysoinnin kautta saatiin kuitenkin havainto lisätutkimuksen aiheista. Rajavartiolaitokselle tärkeiden osatekijöiden näkymiseen osana TO EIBM -strategiaa kysymykseen kattavammin vastaaminen vaatisi tutkimuksen lähdeaineiston laajentamisen käsittelemään myös kehityskulun alkuaikojen asiakirjoja ja yhdenmetyt rajaturvallisuuden kehityskulun koko aikajännettä. Tutkimus kuitenkin osoitti kansallisen rajaturvallisuuden strategian olevan hyvin linjassa TO EIBM:n kanssa, joka osoittaa eurooppalaistumisen näkökulmasta vaikuttamisen painopisteiden osalta tapahtuneen osana kehityskulkua.

Pääkysymys tutkimuksessa oli ”Miten Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia toimii muutostekijänä kansallisen tason yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategiaan nähden?” Tutkimuksen pääkysymykseen vastaus muodostui tutkimuksen päälukujen synteessä. Tekninen ja operatiivinen strategia on sitova kansalliseen strategiaan nähden ja enää kansallinen strategian laadinta ei voi ainoastaan perustua kansallisten intressien mukaiseen toimintaan ja kansalliseen rajaturvallisuuden termistöön. Eurooppalaistumisen näkökulmasta tutkimus osoitti myös, että TO EIBM -strategia tuo entistä vahvemmin eurooppalaistumisen termejä ja hallinnan vahventamista kansallisen strategian ilmaisuun. Toisaalta on huomioitavaa, että eurooppalaistuminen on ennen kaikkea kahdensuuntainen ilmiö ja siten muutostekijä ei ole syntynyt ilman aiempaa kansallista heijastumaa ja sosiaalista vuorovaikutusta osana ilmiön muodostumista.

Eurooppalaistuminen ilmiönä ja sen ymmärtäminen on Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta kasvanut merkittävästi EU-lainsäädännön sitovuuden muutoksen myötä. Asiantuntijoiden ja organisaation tulee ymmärtää eurooppalaistumisen ja hallinnan ilmiöitä. Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden osatekijät eivät rakennu tyhjiössä, vaan niihin pystytään alhaalta ylös vaikuttamaan aktiivisesti. Kansallisten intressien mukainen vaikuttaminen voidaan osana Rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa toteuttaa monilla eri tasoilla. Rajavartiolaitoksella on myös tulevaisuudessa mahdollisuus olla Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden edelläkävijä ja parhaiden käytänteiden kehittäjä osana eurooppalaista raja- ja merivartiostoa osallistumalla aktiivisesti sosiaalisessa vuorovaikutuksessa EIBM:n rakentamiseen.

5.2 Tutkimuksen luotettavuus

Jokainen tutkimus tuo mukanaan omanlaisensa näkökulman tutkittavaan asiakokonaisuuteen. Tälle tutkimukselle luontevin tapa oli toteuttaa se laadullisen sisällönanalyysin kautta sen pohjautuessa kirjalliseen aineistoon. Metodologinen valinta oli omiaan tukemaan niin tutki-

muksen laajaa aineistokatsausta kuin myös luomaan tutkimuksen lukijalle helposti lähestyttävän kokonaisuuden Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden nykytilaan ja sen muutostekijöihin.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa on kuitenkin kriittisesti suhtauduttava analyysista johdettuihin johtopäätöksiin, koska oma subjektiivinen näkemykseni on voinut johdattaa tulkintaa aineistosta oman ennakkokäsitykseni mukaisesti. Tutkimus olisi kuitenkin toistettavissa tarkasteltaessa eurooppalaisen rajaturvallisuuden osatekijöitä samoin metodologisin valinnoin, ja siten tutkimus tuottaakin yhden näkemyksen mukaiset johtopäätökset valitun mallin mukaisesti.

Konstruktivismi on aiheuttanut keskustelua sen suhteen, onko se ylipäättään soveltuva tutkimusotteeksi vahvan painotuksen kohdistuessa ihmisen sosiaalisen kokemuksen ja sosiaalisesti rakentuneiden elementtien varaan. Konstruktivismiin yhdistyessä laadullisen tutkimuksen periaatteisiin varsinkin kvantitatiivisesti orientoituneet voisivat nähdä tämän olevan vain ”sanahelelinää” tieteen kentässä. Itse kuitenkin näen asian toisin.

Ihminen on sosiaalinen olento, jonka teot ja ajattelu perustuu suurelta osin siihen, miten ilmiöt ovat ihmismielessä rakentuneet sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Samoin on yhdennetyn rajaturvallisuuden osalta, jonka rakennuksen perustuksen ovat valanneet ihmiset, rajaturvallisuuden asiantuntijat sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Vaikka luonnontieteellisestä näkökulmasta kaikkea ei voitaisikaan mitata kvantitatiivisesti, on myös konstruktivistiselle otteelle tilaa tieteenkentässä.

Konstruktivistisen näkemyksen kautta saadaan ymmärrystä siitä, miten ilmiö on rakentunut ja miten se yksilön tai ilmiön näkökulmasta muodostuu. Asia, joka ei ole mitattavissa, on kuitenkin havainnoitavissa ilmiön merkityksellisyyden luomiseksi. Toisaalta laadullisen tutkimuksen kautta voidaan havaita asioita, joille voidaan luoda mittareita ja siten luonnontieteiden näkökulmasta pyrkiä lähestymään määrällisesti tutkittavaa kohdetta. Mielestäni konstruktivismiin avulla tässä tutkimuksessa on saatu näkemys siitä, miten eurooppalaistuminen ja rajaturvallisuus ovat ennen kaikkea sosiaalisesti rakentuneita ilmiöitä ja siksi tutkimusotteen valinta onkin ollut onnistunut.

Subjektiivisuuden luotettavuutta on pyritty tukemaan laajalla kirjallisuuskatsauksella ja myös aikaisemman tutkimuksen laaja-alaisella esiintuonnilla. Osana tätä tutkimusta on tuotu myös lisenssiaatin opintoja (tutkinon viitekehys 8) alemman maisteritason (tutkinon viitekehys 7)

opinnäytteitä erityisesti Euroopan raja- ja merivartiostoviraston yhteistyössä toteuttaman maisteriohjelman puitteissa esille aiempia yleisesikuntaupseerikurssin diplomitöitä laajemmin. Tämä osaltaan tuo lisää käsitystä ilmiön tutkimuksista Euroopassa ja myös ilmiön mielenkiintoisuudesta, jolloin tutkimukseni on saanut laajemmin vertailtavuutta tuloksien suhteen.

Tutkimuksen subjektiivisuuden merkitystä olisi voitu vähentää toteuttamalla laadullisen sisällyksen analyysin ohella haastatteluja valitulle kohderyhmälle, jonka avulla oltaisiin voitu saada näkemystä ja vertailtavuutta aineiston tulkintaan. Tutkimuksen alkuvaiheesta lähtien oli kuitenkin selvää, että haastatteluja ei toteuteta tutkimuksen aineiston keräämiseksi. Jälkikäteen valinta osoittautui käytännön näkökulmasta soveltuvaksi, koska COVID19-pandemia olisi vaikuttanut merkittävästi resursseja vaativana tapana toteuttaa haastatteluja johtuen sekä matkustusrajoitteista että asiantuntijoiden jo muutoinkin poikkeuksellisen suuresta työpaineesta rajaturvallisuuden osa-alueella.

Tutkimustieto oli ajantasaista koko tutkimuksen ajan, mikä osaltaan aiheutti myös haasteita rajaamisen suhteen. Koska käytännössä yhä tutkimusten johtopäätösten kirjoittamisvaiheessa osa tutkimukseen sidottavista EU-asiakirjoista oli luonnosvaiheessa, ei niihin viittaaminen ollut mahdollista julkisessa tutkimustyössä. Myös osa luottamuksellisista asiakirjoista muuttui julkisiksi tutkimuksen aikana, mikä aiheutti jatkuvaa lähdeaineiston seurantaa.

Tutkimuksen luotettavuutta kuitenkin heikentää ajallisen jänneen rajallisuus osana tutkimusta. Toisaalta on ymmärrettävää diplomityön tasoiselle tutkimukselle, että työn aineisto rajataan käsittämään havainnoitava aikajänne. Eurooppalaistumisen ilmiöiden ymmärryksen kautta myös tutkimuksen tekemisen aikana on tullut ymmärrys siitä, miten pitkäjänteisesti asiat ovat sosiaalisesti rakentuneet osana Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta. Näin ollen tutkimuksen tulokset ovat vain sidottavissa aineiston aikajänteeseen ja laajemmalla aikajänteellä tulokset voisivat olla erilaisia.

Tutkimuksella saavutetut tutkimustulokset vastaavat tutkimuskysymyksiin, mikä kuitenkin osoittaa ilmiön kuvattavuuden valitun teoreettisen viitekehyksen ja metodologisin valinnoin.

5.3 Tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimus

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden strategian osatekijät vaikuttavat kansallisen rajaturvallisuuden muodostumiseen. Erityisenä tarkastelun

kohteena oli uusin strategiakokonaisuuden prosessin osista eli tekninen ja operatiivinen strategia. Tutkimus pyrki myös antamaan validin kuvan siitä, miten EIBM-strategia on rakentunut EU-jäsenvaltio-välille ja miten käytännössä Rajavartiolaitokselle tärkeät osatekijät ovat osa tätä eurooppalaista kokonaisuutta.

Eurooppalaistuminen ja sen hallinnan elementit toimivat tukena luotaessa tutkimuksen kokonaiskäsitystä ilmiöstä ja siihen vaikuttamisesta. Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus on keskeinen näkyvä ilmiö eurooppalaistumisesta, ja siihen vaikuttamisen tulee tutkimustulosten valossakin olla keskeinen tekijä Rajavartiolaitoksen toiminnassa. Tutkimuksen avulla saatiin ensimmäistä kertaa käsitys tutkimuksen tasolla siitä, mitä käytännössä eurooppalaistuminen tarkoittaa osana Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta.

Tutkimuksen kannalta oli onnistunut valinta lähteä syvemmälle tutkimaan EIBM:n näkökulmia eurooppalaistumisen ja hallinnan kautta. Tutkimusaineisto myös osoitti näiden olevan keskeisiä tekijöitä kohti EIBM:n päämäärän saavuttamista. Eurooppalaistumisen myötävaikutuksella on mahdollista saavuttaa yhdennetty ja koordinoitu EIBM:n malli, mutta ilman hallinnan elementtien liitännäisyyttä tavoitteen saavuttaminen ei ole mahdollista yhdennetyn mallin mukaisesti. Tutkimus myös osoitti tämän, ja se osaltaan vahvistaa temaattisten arviointien raportin kirjauksia saattaa hallinta myös kansallisiin strategioihin voimakkaammin.

Tutkimuksen kannalta oli myös yllättävää, miten paljon EIBM:n kielessä on eurooppalaistumisen ilmiöitä ja kuinka EIBM on itseasiassa tutkimuksen valossa malliesimerkki siitä, miten eurooppalaistumisen ilmiöt voidaan nähdä myös käytännössä vaikuttamassa kansalaisten arkeen esimerkiksi rajavalvonnan ja sisäisen turvallisuuden kautta. Tutkimusaineiston kautta oli myös havaittavissa, kuinka merkityksellisiä todellisuudessa poliittiset julkilausumat ovat EIBM:n viitekehysessä. Poliittiset kannanotot ovat laskeutuneet osana EIBM:n strategiaprosessia aina kansallisen tason strategioihin asti, mikä osaltaan kertoo ilmiön tärkeydestä osana Euroopan nykytilaa ja integraatiokehitystä.

Tutkimuksessa ei kuitenkaan saavutettu laaja-alaista ja moniulotteista näkemystä siitä, miten TO EIBM nähdään muutostekijänä laajemmin jäsenvaltioissa. Tutkimus ei myöskään saavuttanut useamman eri näkökulman luomaa vertailtavuutta tutkittavaan ilmiöön nähden. Vaikka tutkimuksen pääkysymykseen pystyttiinkin vastaamaan ja pääosin myös alakysymyksiin, jäivät tutkimuksen johtopäätökset nyt lähdeaineiston luomaan todellisuuteen sidotuksi.

Tämän tutkimuksen perusteella on luotu itselleni kuin myös tutkimuksen lukijalle näkemys nykytilanteesta. Tutkimus kuitenkin herättää enemmänkin lisäkysymyksiä kuin sulkee niitä. Näin ollen keskeinen tutkimuksen saavutus on sen luoma tiedon ja lisätutkimuksen tarve. Vain tutkimalla vaikuttavuutta ja ilmiöiden muutosta voidaan niiden rakentamisessa olla mukana myös organisaation omin toimenpitein.

Tutkimuksen edistyessä nousi esille neljä jatkotutkimuksen kohdetta, joista ei mielestäni ole riittävästi olemassa olevaa tutkimusta, tai ilmiöiden tuoreuden johdosta niihin ei ole vielä voitu kohdistaa tutkimusta.

Ensimmäinen jatkotutkimuksen kohde on laadunvalvonta osana Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta. Keskeinen osatekijä eurooppalaista yhdenmukaista rajaturvallisuuden mallia ja strategiaa ovat laadunvalvonnalliset elementit. Laadunvalvonnallisia elementtejä on tutkittu hyvin vaivastapaisesti (lähinnä vain Frontexin maisteriohjelmassa) ja pääasiassa jäsenvaltioihin kohdistuen, mihin myös eri arvioinnit kohdistuvat. Keskusvirastona Euroopan raja- ja merivartiostoverasto Frontex ei kuulu strategiassa määriteltyjen arviointien piireihin, joten tutkimuksen kautta tulisi selvittää, mikä vaikutus tällä on eurooppalaistumisen ja hallinnan näkökulmasta.

Toinen keskeinen mielenkiinnon kohde jatkotutkimukselle voisi olla kansallisen tason strategian vaikuttavuus alemmalle tasolle organisaatiossa tai yhteistoimintaviranomaisten viitekehysessä, erityisesti Poliisin ja Tullin osalta. Rajavartiolaitoksen osalta voisi kyseeseen tulla organisaatiossa vartiosto ja/tai asema taso. Keskeinen tekijä on kuitenkin strategian implementointi käytäntöön ja sen näkyvyys. Omassa tutkimuksessani tutkin asiakirjojen pohjalta strategioiden näyttäytymistä ja sitä kautta ilmiön muutosta. Kuitenkin tutkimustulokset samaan aihepiiriin liittyen pragmaattisemmasta näkökulmasta esimerkiksi käytännön havainnoinnin kautta voisivat olla täysin erisuuntaisia.

Kolmas aihealue on vaikuttavuuden ja poliittisen vaikuttamisen arviointi viestinnän ja/tai henkilöstöresurssien näkökulmasta alhaalta ylöspäin eurooppalaistumisen näkökulmasta osa Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta. Jäsenvaltiot panostavat eri tasolle vaikuttamiseen sekä keskeisten päätöksentekoelementtien tasolla että lähettämällä asiantuntijoita eri tehtäviin. Asiantuntijat omalla viestinnällään vaikuttavat keskeisesti strategia-asiakirjojen muodostumiseen, jolloin kansallisella vaikuttamisella ja panostamisella henkilöstöresursseihin on merkitystä alhaalta ylöspäin vaikuttavuudessa. Rajavartiolaitoksen näkökulmasta olisi tärkeää tutkia, mikä merkitys ja vaikuttavuus Rajavartiolaitoksen näkökulmasta nykytilassa on ja miten vaikutta-

vuotta voitaisiin kehittää. Erityisen tärkeää olisi, jos tutkimuksen kautta voitaisiin saada mitattua vaikuttamisen tehokkuutta, jotta voitaisiin arvioida resurssien kohdentamista oikealla tavalla.

Neljäs mielenkiintoinen tutkimuksen kohde olisi tutkia eurooppalaistumisen näkökulmasta Suomen ja Rajavartiolaitoksen parhaiden käytänteiden vientiä EU-lainsäädäntöön ja Euroopan yhdenmätyn rajaturvallisuuden osatekijöiksi. Neliportaista rajaturvallisuutta, jota nykyisin kutsutaan neliportaisen maahanpääsyn valvontamalliksi, on pidetty suomalaisena innovaationa, ja muutoinkin useat Rajavartiolaitoksen kansalliset käytänteet ovat saavuttaneet huomionarvoisen aseman osana nyt asetustasolla määritettyjä osatekijöitä. Olisikin äärimmäisen mielenkiintoista havainnoida ilmiönä ja prosessina sitä, miten Suomen ja Rajavartiolaitoksen vahva näkemys on heijastunut ja miten asiat on saatu nostettu EU-tason parhaiksi käytänteiksi. Tämä samalla voisi tuoda alhaalta ylös vaikuttavuuteen uusi näkökulmia ja näkemystä siitä, onko Suomi ja Rajavartiolaitos Euroopan yhdenmätyn rajaturvallisuuden tahdin määrääjä.

LÄHTEET

1 JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

Council decision 6755/21: Council Implementing Decision setting out a recommendation on addressing the deficiencies identified in 2019 - 2020 thematic evaluation of Member States' national strategies for integrated border management. Bryssel 08.03.2021.

COM(2020) 8000 final: Commission implementing decision of 17.12.2020 establishing the report of 2019 - 2020 thematic evaluation of Member States' national strategies for integrated border management. Bryssel 17.12.2020.

COM(2020) 8000 final annex 1: Annex to the Commission Implementing Decision establishing the report of 2019 - 2020 thematic evaluation of Member States' national strategies for integrated border management. Bryssel 17.12.2020.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan raja- ja rannikkovartiostosta ja asetuksen (EY) N:o 2007/2004, asetuksen (EY) N:o 863/2007 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta – Valtuutus Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten 7649/16, Bryssel 8.4.2016.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, nopeiden rajainterventioryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta. EUVL L 199.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1168/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta. EUVL L 304.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896, annettu 13 päivänä marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex, *Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden tekninen ja operatiivinen strategia*, Varsova, toukokuu 2019.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex, *Management Board Decision No 2/2019 adopting a Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management*, 27.03.2019.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex: *Roadmap for the implementation of the European Border and Coast Guard 2.0*, Varsova, 01.07.2019. Aineisto kirjoittajan hallussa.

Euroopan unionin neuvosto: *Euroopan rajavartiosto: neuvosto valmis neuvotteluihin parlamentin kanssa*. [<https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/04/06/negotiations-european-border-guard/>]. Lehdistötiedote, 06.04.2016. Luettu 29.12.2020.

Euroopan unionin neuvosto: *Monivuotinen rahoituskehys 2021-2027 hyväksytty*. [<https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>]. Lehdistötiedote, 17.12.2020. Luettu 10.03.2021.

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto 2016), EYVL C 202.

HE 141/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskeväksi täydentäväksi lainsäädännöksi, Helsinki 2020.

KOM(2002) 233 lopullinen, Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmetyä valvontaa, Bryssel, 7.5.2002.

KOM(2015) 240 lopullinen: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan muuttoliikeagenda. Bryssel 13.5.2015.

KOM(2018) 250 lopullinen: Komission tiedonanto Euroopan parlamentilla, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle Euroopan muuttoliikeagendaa koskea edistymiskertomus. Bryssel 14.3.2018.

KOM(2015) 490 lopullinen: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle – Pakolaiskriisin hallinta: Euroopan muuttoliikeagendaan perustuvat välittömät, operatiiviset, taloudelliset ja lainsäädäntötoimenpiteet. Bryssel 23.9.2015.

KOM(2015) 671 lopullinen: Ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan raja ja rannikkovartiostosta sekä asetuksen (EY) N:o 2007/2004, asetuksen (EY) N:o 863/2007 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta. Strasbourg 15.12.2015.

Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta. EUVL L 349.

Niemenkari, Laura: *Turvallisuutta vai turvallistamista? : Yhdennetty rajaturvallisuus Euroopan Unionissa, pro gradu -tutkielma*, Helsingin yliopisto 2019. Aineisto kirjoittajan hallussa.

Rajavartiolaitos: *EU arvioi Suomen rajaturvallisuusjärjestelmän korkeatasoiseksi – rajavalvontahenkilöstön määrää on kuitenkin lisättävä ja teknistä valvontaa itärajalla parannettava*. Lehdistötiedote, 29.04.2019. Luettu 09.03.2021. Aineisto kirjoittajan hallussa.

Rajavartiolaitos: Kansallinen yhdennetyn rajaturvallisuuden foorumi. Pyyntö, Helsinki, 30.05.2018. Aineisto kirjoittajan hallussa.

Rajavartiolaitos: *Kansallinen yhdennetyn rajaturvallisuuden strategia 2018–2021*. Asiakirja tekijän hallussa.

Rajavartiolaitos: *Kansallinen yhdennetyn rajaturvallisuuden strategia 2019–2021*. Asiakirja tekijän hallussa.

Sopimus Euroopan unionista (konsolidoitu toisinto 2016), EYVL C 202.

2 JULKAISTUT LÄHTEET

Aaltola Juhani & Raine Valli (toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä, PS-kustannus, 3. uudistettu ja täydennetty painos, 2010.

Alasuutari, Pertti: *Laadullinen tutkimus*. Viides painos Vastapaino 2014.

Bache, Ian, Simon Bulmer & Defne Gunay: *Metatheory and Europeanization research : Let's get critical !*. University of Sheffield, England, 2011.

Bulmer, Simon J & Claudio M. Radaelli: *Queen's Papers on Europeanization No. 1/2004, The Europeanisation of National Policy*, Queens University, Belfast, 2004.

Börzel, Tanja A: How the European Union Interacts with its Member states. *93 Political Science series, Institute for Advanced studies*, Vienna, 2003.

Börzel, Tanja A.: *Queen's Papers on Europeanization No. 4/2001, Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization*, European University Institute, Florence and Max-Planck Project Group on Common Goods, Bonn, 2001, sivut 1-24.

Börzel, Tanja A & Thomas Risse: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, K. Featherstone and C. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003.

Börzel, Tanja A.: When Europe hits ... beyond its border: Europeanization and the near abroad, *Comparative European Politics Vol. 9, 4/5*, Macmillan Publishers, 2011.

Carrera, Sergio: An assessment of the commission's 2011 Schengen governance package: Preventing abuse by EU member states of freedom of movement?, *The Centre for European Policy Studies (CEPS) Paper in Liberty and Security in Europe*, 47, 2012, sivut 1–28.

Carrera, Sergio & Leonhard den Hertog: A European Border and Coast Guard: What's in the name? *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88*, 2016.

Carrera, Sergio, Marco Stefan, Ngo Chun Luk & Lina Vosyliūte: *The Future of the Schengen Area: Latest Development and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016*. Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, 2018.

Castrén, Joonas: *Eurooppalaisen raja- ja merivartioston rajaturvallisuustoiminnot uhkakuvien rajapinnoilla*, pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu 2019.

CEPS: *About CEPS*. <https://www.ceps.eu/about-ceps/>, luettu 14.02.2021.

Cortinovis, Roberto: The Evolution of Frontex Governance: Shifting from Soft to Hard Law? *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 11, Issue 3, 2015.

De Bruycker, Philippe: The European Border and Coast Guard: A New Model Built on an Old Logic, *European Papers*, vol 1, NO 2, 2016, sivut 559-569.

Dermot Hodson & John Peterson (eds.): *The institutions of European Union*, Oxford University Press 2017.

Euroopan parlamentti: *Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu*. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/stay-informed/research-and-analysis>, luettu 12.02.2021.

Euroopan parlamentti: Libe. <https://www.europarl.europa.eu/committees/fi/libe/home/highlights>, luettu 22.02.2021.

Euroopan unionin julkaisutoimisto: *EUR-lex sanasto*. <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreper.html?locale=fi>, luettu 28.12.2020.

Fischer, Robert: *The Europeanization of Migration Policy - The Schengen Acquis between the priorities of legal harmonization and Fragmentation*, European University Studies, Peter Lang, 2012.

Ferraro, Francesca: *Schengen governance after the Lisbon treaty*. European parliamentary research service, Bryssel, 2013, sivut 1-6.

Glase-tutkimus hanke: *Hankkeen esittely*. [<https://glase.fi/hankeen-esittely>], luettu 16.10.2019.

Gradinar, Oleg: *The Dynamics of Border Delegates within European Integrated Border Management, Estonia Case Study*, Masters degree dissertation, European Border and Coast Guard Agency Frontex, 2019.

Graziano, Paolo & Maarten P. Vink (eds.): *Europeanization, New Research Agendas*. Palgrave Macmillan, 2007.

Groenleer, Marinus: *The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development*. Uitgeverij Eburon, 2009.

Hattunen Misa: *Focal points land -konsepti Eurooppalaistamisen välineenä?*, pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu 2016.

Hirvonen, Tero: *Venäjän viisumivapaus - uhka Euroopan unionin rajaturvallisuudelle?*, diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2011.

Heinikoski, Saila: European migration and border management: Future reforms reassert symbolic solidarity. *FIIA Briefing paper 295*, 2020.

Heiskanen, Markus: *Rajakeisarin uudet (v)aatteet – käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta*. Väitöstutkimus, Lapin yliopisto 2013.

Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara: *Tutki ja kirjoita*. 15.-16. painos Tammi, 2010.

Horii, Satoko: *Frontex and the Evolution of Cooperation on European Border Controls*. Thesis, University of Sussex 2015.

Horii, Satoko: The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls. *European Politics and Society Vol. 17, No. 2*, 2016.

Højland Jensen, Signe: *Compliant, but improvement necessary? A regional case study on the contribution of EU quality control mechanisms to European Integrated Border Management*, Master's degree dissertation, European Border and Coast Guard Agency Frontex, 2019.

Hsieh, Hsiu-Fang and Sarah E. Shannon: Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research 15: 9, 1277-1288*, 2005. [https://www.researchgate.net/publication/7561647_Three_Approaches_to_Qualitative_Content_Analysis], luettu 23.2.2021.

Iljina, Ilja: *Frontex as European coast guard: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions*, Post Graduate thesis, National Defense University 2019.

Janzon, Max: *Realizing Border Security Culture in Finland (and Europe)*, Unigrafia, Helsinki 2014.

Jokela, Juha: *Europeanization and Foreign Policy. State Identity in Finland and Britain*. Routledge, Lontoo & New York, 2011.

Jørgensen, Knud Erik, Kalland Aarstad & Edith Drieskens, Katie Laatikainen & Ben Tonra (eds.): *The SAGE handbook of European Foreign Policy*. Sage publications, Lontoo, 2015.

Jørgensen, Knud Erik, Mark A. Pollack & Ben Rosamond (eds.): *Handbook of the European Union Politics*. Sage publications, Lontoo, 2007.

Juuti, Pauli & Anu Puusa (toim.): *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus, 2020.

Kubálkova, Vendulka, Nicholas Onuf & Paul Kowert (eds.): *International relations in a constructed world*, M. E. Sharp Inc, New York 1998.

Kurvinen, Janne: *Euroopan unionin rajaturvallisuus – raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?*, diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2011.

Ladrech, Robert: *Europeanization and national politics*, Palgrave Macmillan, Lontoo 2010.

Le Chêne, Elen: La gestion intégrée des frontières : circulation et projection international d'un modèle européen. L'exemple de la Turquie. *Revue française d'administration publique* 2017/1 (N161), sivut 117-132.

Leggeri, Fabrice: *European Border and Coast Guard Agency Frontex: Foreword*. [<https://frontex.europa.eu/about-frontex/foreword/foreword/>], luettu 24.06.2020.

Lindstoel, Lars Andreas: *Integrated border management and network governance: theories and empirical findings*, Master's degree dissertation, European Border and Coast Guard Agency Frontex, 2017.

Lowndes Vivien, David Marsh & Gerry Stoker (eds.): *Theory and methods in political science 4th edition*. Palgrave, Lontoo 2018.

Mouton, Tony: *The Implementation of the European Integrated Border Management at national managerial level: a Belgian case-study*, Master's degree dissertation, European Border and Coast Guard Agency Frontex, 2017.

Niemenkari, Arto: *Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa*. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, tutkimuksia nro 1, Multiprint, Helsinki, 2003.

Palosaari, Teemu: "From 'Thin' to 'Thick' Foreign Policy Europeanization: Common Foreign and Security Policy and Finland". *European Foreign Affairs Review* 21 (4), 579–599, 2016.

Radaelli, Claudio, M: The Domestic Impact of European Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research. *Politique européenne* 5, 2002/1.

Rajavartiolaitos: *Rajavartiolaitoksen tutkimusohjelma 2027*. [https://www.raja.fi/download/76214_Tutkimusohjelma_netti.pdf?f941b2409914d688], luettu 07.01.2020, sivu 7.

Raunio, Tapio & Juho Saari: *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*, Gaudeamus, Helsinki, 2006

Rehn, Olli: Uusi institutionalismi EU-tutkimuksessa: suurista integraatioteorioista päätöksenteon ja verkostojen tutkimukseen. *Politiikka : Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu* 39 (1997), 2, 1. artikkeli. Helsinki, 1997.

Rijpma, Jorrit: *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?* Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, 2016, sivut 5-35.

Ruszkowski, Janusz.: The Constructivist Approach to Europeanisation ad personam: Towards Social Functionalism. *Athenaeum, Polish Political Science Studies*, vol.64(4)/2019, 2019.

Salmela, Janne: *Integrated Border Management — the implementation of the European IBM concept in Finland*, Masters degree dissertation, European Border and Coast Guard Agency Frontex, 2017.

Simola, Mikko: *Euroopan unionin yhdenmety rajaturvallisuus strategisen kulttuurin ja tulliviranomaisyhteistyön näkökulmasta*, diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2013.

Sipilä, Joonas & Tommi Koivula: *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos, julkaisusarja 2, 2014.

Sipilä, Joonas, Tommi Koivula, Olli-Matti Mikkola & Antti Pulkka: *Analyysiopas*. Juvenes Print, Tampere 2017.

Sirén, Torsti & Otto Pekkarinen: *Tieteenfilosofis-metodologisia perusteita pro gradu -tutkielman laadintaan*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja Sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 3: työpapereita nro3, 2017.

Sivonen, Pekka (toim.): *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, strategian tutkimuksia No 33, Helsinki 2013.

Tammikko, Teemu: Proposed Frontex reform and its impact. Border Politics and the external security nexus in the EU. *FIIA Briefing paper 255*, 2019.

Tammikko, Teemu: The New Frontex and the Future of Schengen. A Brick Fortress, or a Castle Made of Sand? *FIIA Briefing paper 219*, 2017.

Tirkkonen, Tomi: *Rajaturvallisuus laittoman maahanmuuton hallinnan työkaluna Euroopan unionissa*, diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2015.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 2018.

Ulkoministeriö: *EU-jäsenmaat*. [<https://eurooppatiedotus.fi/perustietoa-eusta/eu-jasenmaat/>], luettu 30.12.2020.

Ulkoministeriö: *EU lyhyesti*. [<https://eurooppatiedotus.fi/perustietoa-eusta/eu-lyhyesti/>], luettu 30.12.2020.