

FOCAL POINTS LAND -KONSEPTI EUROOPPALAISTAMISEN VÄLINEENÄ?

Pro gradu -tutkielma

Yliluutnantti

Misa Hattunen

Sotatieteiden maisterikurssi 5

Rajavartiolinja

Huhtikuu 2016

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Sotatieteiden maisterikurssi 5	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Yliluutnantti Misa Hattunen	
Tutkielman nimi FOCAL POINTS LAND -KONSEPTI EUROOPPALAISTAMISEN VÄLINEENÄ?	
Oppiaine johon työ liittyy Strategia / Sotataito	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2016	Tekstisivuja 85 Liitesivuja 2
TIIVISTELMÄ <p>Euroopan integraatio on edennyt kylmän sodan päättymisen jälkeen merkittävästi. Yhtenä integraation merkittävimmistä saavutuksista on vapaan liikkuvuuden alue, jossa jäsenvaltioidenvälisistä sisärajaratkaisuista on luovuttu. Jäsenvaltioiden välistä operatiivista ulkorajayhteistyön koordinoimista varten on perustettu rajaturvallisuusvirasto Frontex.</p> <p>Frontex on koordinoinut jäsenvaltioiden välisiä yhteisiä rajaturvallisuusoperaatioita ulkorajavalvonnan vahvistamiseksi vuodesta 2006 alkaen. Yhteiset operaatiot ovat osa Euroopan unionin yhdenmukaistettua rajaturvallisuutta, jonka avulla Euroopan unioni pyrkii vaikuttamaan kaikki rajoihin liittyviin uhkiin. Yksi merkittävimmistä Frontexin operaatiokonsepteista on ollut Focal Points Land, jossa jäsenvaltiot lähettävät vierailevia virkamiehiä vastaanottavan jäsenvaltion rajanylityspaikoille rajaturvallisuuden ja tiedonkulun parantamiseksi sekä kokemusten ja parhaiden käytänteiden vaihtamiseksi.</p> <p>Eurooppalaistumisteoria on osa integraatioteoriaa. Eurooppalaistumisella tarkoitetaan prosessia, jossa Euroopan unioni vaikuttaa jäsenvaltioiden kansalliseen politiikkaan, muodollisiin ja epämuodollisiin sääntöihin sekä normeihin ja identiteetteihin. Eurooppalaistumista tapahtuu, mikäli kansalliset prosessit ovat yhteensopimattomia Euroopan unionin prosessien kanssa ja jäsenvaltio kokee tästä johtuvaa muospainetta. Tässä tutkielmassa selvitetään teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin, eurooppalaistaako Frontexin Focal Points Land -konsepti Euroopan unionin jäsenvaltioita. Primääriaineistona ovat Focal Points Land -operaatioiden operatiosuunnitelmat ja arviointiraportit vuosilta 2006–2014.</p> <p>Tutkielmassa päädytään johtopäätökseen, jonka mukaan Focal Points Land -konsepti eurooppalaistaa vierailevia virkamiehiä yksilöiden identiteetin muutoksen, kolmansia maita eurooppalaisten instituutioiden viennin ja apua vastaanottavia jäsenvaltioita parhaiden käytänteiden kautta. Siitä, kuinka paljon Focal Points Land -konsepti aiheuttaa muospainetta ja eurooppalaistumista, ei voida tämän tutkielman perusteella sanoa paljoakaan.</p>	
Avainsanat: Focal Points Land, eurooppalaistaminen, eurooppalaistuminen, Frontex, rajaturvallisuus	

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Johdatus aiheeseen	1
1.2	Tutkimusongelma	4
1.3	Lähestymistapa ja rajaukset.....	6
1.4	Laadullinen tutkimus, sisällönanalyysi ja päättely	7
1.5	Aikaisempi tutkimus.....	10
2	TEOREETTINEN VIITEKEHYS	15
2.1	Eurooppalainen integraatio ja sen tutkimus	15
2.1.1	Uusfunktionalismi	19
2.1.2	Hallitustenvälisyys	20
2.1.3	Federalismi	21
2.2	Eurooppalaistuminen	24
2.3	Eurooppalaistumisen suunta	32
2.4	EU:n päätöksenteon ja politiikan tulokset.....	34
2.5	Yhteensopimattomuus muutospaineen aiheuttajana	35
2.6	Kansallisen tason muutokset	37
2.7	Identiteetin muutos eurooppalaistumisen aiheuttajana.....	39
2.8	Yhteenveto.....	41
3	RAJATURVALLISUUSVIRASTO JA EUROOPAN UNIONIN YHDENNETTY RAJATURVALLISUUS (IBM)	43
3.1	Euroopan unionin yhdennetty rajaturvallisuus (IBM).....	45
3.2	Yhteiset operaatiot.....	50
3.3	Frontexin riskianalyysitoiminta.....	54
3.4	Yhteiset operaatiot osana EU:n yhdennettyä rajaturvallisuutta.....	56
3.5	Focal Points Land konseptina.....	57
4	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA TULOKSET	60
4.1	Lähdeaineiston kuvaus	60

4.2	Lähdeaineiston käsittely	61
4.3	Tulokset	62
4.3.1	Menettely- ja toimintatapojen rakentaminen ja levittäminen.....	63
4.3.2	EU-tasoisien instituutioiden kehittäminen	68
4.3.3	Eurooppalaisten instituutioiden vienti	71
4.3.4	Identiteetin muutos sosiaalistamisen, kommunikation ja sosiaalisen vaikutuksen kautta	74
4.3.5	Operaatioihin osallistumisen määrä ja motiivi.....	77
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	79
5.1	Pohdinta.....	82
5.2	Tutkielman luotettavuus	84
6	LÄHTEET	86
6.1	Primäärilähteet.....	86
6.2	Sekundäärilähteet	87
7	LIITEET.....	102

LYHENTEET

ABT	Annual bilateral talks (vuosittaiset kahdenväliset neuvottelut)
BG	Border guard (rajavartija)
CCC	Common core curriculum (EU:n rajavartijoiden yhteinen koulutusohjelma)
CEPS	Centre for european policy studies (Eurooppalaisen politiikan tutkimuskeskus)
EBCG	European border and coast guard (Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmä)
EBGT	European border guard team (Euroopan rajavartijaryhmä)
ED4BG	European day for border guards (Euroopan rajavartijoiden päivä)
EMU	European monetary union (Euroopan talous- ja rahaliitto)
EU	European union (Euroopan unioni)
EUROSUR	Euroopan rajavalvontajärjestelmä
FER	Frontex evaluation report (Frontexin arviointiraportti)
FJST	Frontex joint support team (Frontexin tukiryhmä)
FP	Focal point
FPL	Focal points land
GO	Guest officer (vieraileva virkamies)
NATO	North atlantic treaty organisation (Pohjois-Atlantin liitto)
IBM	Integrated border management (yhdenmukainen rajaturvallisuus)
JDT	Joint debriefing team (yhteinen debriefing-ryhmä)
JHA	Justice and home affairs (oikeus- ja sisäasiat)
JO	Joint operation (yhteinen operaatio)
JORA	Joint operations reporting application (yhteisten operaatioiden raportointisovellus)
MRS	Mobile reporting system (liikkuva raportointijärjestelmä)
MS	Member state (jäsenvaltio)
OLAF	European anti-fraud office (Euroopan petostentorjuntavirasto)
PTR	Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos
RABIT	Rapid border intervention teams (nopeat rajainterventoryhmät)
SAC	Schengen associated country (Schengen-sopimusta soveltava valtio)
SBC	Schengen borders code (Schengenin rajasäännöstö)
SIS	Schengen information system (Schengen-tietojärjestelmä)
UNHCR	United nations high commissioner for refugees (YK:n pakolaisjärjestö)
WTO	World trade organisation (Maailman kauppajärjestö)
YK	Yhdistyneet kansakunnat

FOCAL POINTS LAND -KONSEPTI EUROOPPALAISTAMISEN VÄLINEENÄ?

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Euroopan integraatio on jatkunut vahvana kylmän sodan päättymisen jälkeisellä aikakaudella. Euroopan unionin taloudellis-poliittinen yhteistyö johti vuonna 1995 Schengen-sopimuksen¹ soveltamiseen joka tarkoittaa sisärajavallonnasta luopumista Schengen-alueen² sisällä henkilöiden, tavaroiden ja palveluiden liikkumisen helpottamiseksi. Samalla turvallisuutta pyrittiin parantamaan valvomalla Schengen-alueen ulkorajat entistä paremmin ja yhtenäisemmin. Keskustelu Euroopan yhdennetystä rajaturvallisuusjärjestelmästä alkoi Eurooppa-neuvoston Laekenin kokouksen³ jälkeen. Yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän olennaiseksi osaksi perustettiin vuonna 2004 Euroopan unionin jäsenvaltioiden⁴ operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (Frontex). Yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä määriteltiin EU-tasolla⁵ vuonna 2006.

¹ Schengenin perustamissopimus allekirjoitettiin Luxemburgissa Schengen-nimisessä kylässä vuonna 1985 Alankomaiden, Saksan, Ranskan, Luxemburgin ja Belgian toimesta. Kyseiset sopimusosapuolet solmivat vuonna 1990 ns. Schengenin soveltamissopimuksen joka myöhemmin integroitiin EU:n rakenteisiin Amsterdamin sopimuksella. (Niemenkari 2003, s.56)

² Schengen-alueeseen kuuluu 26 Euroopan valtiota vuonna 2016. Näistä Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska, Saksa, Tanska, Kreikka, Espanja, Portugali, Itävalta, Ruotsi, Suomi, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro ovat EU:n jäsenvaltiota. Islanti, Norja, Liechtenstein ja Sveitsi kuuluvat Schengen-alueeseen, mutta ne eivät kuulu Euroopan unioniin. Komission internet-sivut, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf], s.3, ladattu 26.1.2016.

³ Laekenin kokous järjestettiin 14.–15.12.2001.

⁴ Euroopan unionin jäsenvaltiota vuonna 2016 ovat Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt Kuningaskunta. (Euroopan unionin interne-sivut [http://europa.eu/about-eu/countries/index_fi.htm], viitattu 10.4.2016)

⁵ EU:n ministerineuvoston kokous oikeus- ja sisäasioiden kokoonpanossa (JHA-council) Brysselissä 4.–5.12.2006.

EU:n kontekstissa rajaturvallisuutta käsitellään usein yhdenmukaisesti rajaturvallisuus -termin (*Integrated Border Management*, IBM) kautta.⁶ Eurooppa-neuvoston kokous Laekenissa vuonna 2001 määritteli EU:n ulkorajojen yhdenmukaisen rajaturvallisuuden auttavassa taistelussa terrorismia, laittoman maahantulon verkostoja ja ihmiskauppaa vastaan.⁷ Oikeus- ja sisäasioiden huippukokous Tampereella 2006 näki yhdenmukaisen rajaturvallisuuden roolin turvallisuuden takaajana vielä tätäkin laajemmin: ”*the key principle is that border management must cover all border related threats*”.⁸ Selkeän turvallisuusulottuvuuden lisäksi yhdenmukaisesti rajaturvallisuus sisältää ajatuksen, jonka mukaan ulkorajoja valvotaan jokaisessa Schengen-valtiossa samalla tavalla. Keskeisiä työkaluja yhdenmukaisen rajaturvallisuuden toteuttamiseen ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (jäljempänä Schengenin rajasäännöstö tai SBC)⁹, jäsenvaltioiden välinen operatiivinen ulkorajayhteistyö sekä jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus.¹⁰

Euroopan unionin vapaa liikkuvuus edellyttää yhtenäistä ja korkeatasoista rajavalvontaa sekä ulkorajoja koskevan politiikan yhdenmukaisesti hoitamista. Näitä tavoitteita ei voida saavuttaa ilman ulkorajojen valvontaa koskevia yhteisiä sääntöjä eikä niitä voida panna tehokkaasti täytäntöön ilman operatiivisen yhteistyön tehostettua yhteensovittamista. Tätä tarkoitusta varten perustettiin Frontex eli Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto.¹¹ Frontexin toiminnan yksi näkyvimmistä muodoista on EU:n jäsenvaltioiden väliset yhteiset operaatiot, joita Frontex on koordinoinut vuosien 2006 ja 2014 välillä yhteensä 291 kappaletta.¹²

Euroopan yhdentyminen on ollut merkittävää, mutta se on viimeisten vuosien aikana kokenut kovia Euroopan kohdattua siirtolaiskriisin, joka on pahin sitten toisen maailmansodan. Syyrian sota ja Lähi-Idän levottomuudet ovat tuoneet Eurooppaan laittomia reittejä pitkin vuoden 2015 aikana yli miljoona sotaa ja väkivaltaisuuksia pakenevaa siirtolaista. Osa EU:n valtioista on reagoinut tilanteeseen muun muassa ottamalla käyttöön sisäraajatarkastukset, vaikuttamalla siirtolaisten liikkeisiin fyysisillä esteillä omilla rajoillaan sekä kiristämällä

⁶ Heiskanen 2013, s.49

⁷ Eurooppa-neuvoston kokous Laekenissa 14.–15.12.2001, puheenjohtajan päätelmät, kohta 42

⁸ EU:n oikeus- ja sisäministeriöiden tapaaminen Tampereella 20.–22.9.2006, s.1

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (jäljempänä Schengenin rajasäännöstö)

¹⁰ Euroopan unionin ministerineuvoston 2768:s tapaaminen oikeus- ja sisäasioiden kokoonpanossa (JHA-council) Brysselissä 4.–5.12.2006, s.26–27

¹¹ Euroopan unionin neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta, johdanto-osion kohdat 1 ja 2

¹² Frontexin internet-sivut [<http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/>], viitattu 10.3.2015

turvapaikkapolitiikkaansa.¹³ Koska EU:n vapaan liikkuvuuden alue on kestävä ainoastaan jos ulkoraja kyetään valvomaan tehokkaasti, voidaan Schengen-järjestelmän sanoa olevan ennennäkemättömässä kriisissä.

Frontexin Focal Points Land (jäljempänä FPL) on maarajojen yhteisten operaatioiden konsepti, jossa tietyillä jäsenvaltioiden ulkorajoilla sijaitsevilla rajanylityspaikoilla, Focal Pointeilla, järjestetään yhteisiä operaatioita rajaturvallisuuden parantamiseksi ja kokemusten vaihtamiseksi.¹⁴ Jäsenvaltioiden halu osallistua FPL-operaatioihin on ollut kasvussa. Vuosina 2006–2014 operaatioihin osallistuneiden jäsenvaltioiden lukumäärä on noussut 16:sta 24:een. jäsenvaltioon.¹⁵ Operaatioiden maantieteellinen sijainti perustuu Frontexin riskianalyysiyksikön tekemiin riskianalyysihin.¹⁶ Focal Points Land –konseptia on tarkasteltu tarkemmin luvussa 3.5.

Eurooppalaistuminen on niin sanottu keskitason integraatioteoria, joka tutkii sitä kuinka EU vaikuttaa omalla toiminnallaan ja instituutioidensa kautta jäsenvaltioiden kansalliseen politiikkaan. Tällainen ylhäältä alas -prosessi (*top down*) vaikuttaa kansallisen politiikan muodollisiin ja epämuodollisiin sääntöihin, normeihin, käytäntöihin ja identiteetteihin.¹⁷ Eurooppalaistuminen teoriana on vietävissä melko vaivattomasti yhdennetyn rajaturvallisuuden käsitteeseen ja sen toteuttamiseen. On nähtävissä kehityskulku, jossa yhteistyö ja integraatio EU:n rajaturvallisuuden alalla yhtenäistävät ja eurooppalaistavat jäsenvaltioiden rajaturvallisuuteen liittyvää politiikkaa, normeja, käytäntöjä ja toimintatapoja. Tätä tukee FPL-operaatioiden yksi keskeinen tavoite, joka on parhaiden käytänteiden jakaminen operaatioon osallistuvien virkamiesten kesken.¹⁸ Esimerkiksi vuoden 2009 FPL-operaation yleistavoite on muotoiltu seuraavalla tavalla:

”The general objective of the Joint Operation Focal Points Land 2009 is to strengthen border control and harmonized EU approach for border security and smooth implementation of IBM concept by developing an effective platform for coordination of joint activities, training, sharing best practices and systematic exchange of information.”¹⁹

¹³ UNHCR, Regional refugee and migrant response plan for Europe – Eastern Mediterranean and Western Balkans route, January-December 2016, s.8.

¹⁴ Lipics 2010, s.1

¹⁵ Ks. taulukko 2, s.59.

¹⁶ Ks. kuva 4, s.52

¹⁷ Radaelli 2000, s.3–4, Ladrech 2010, s.21–22

¹⁸ Ks. taulukko 3, s.63–64.

¹⁹ Frontex evaluation report, Joint Operation Focal Points Land (jäljempänä ‘FER, JO FPL’) 2009, s.3

FPL-operaatioita leimaa niiden pitkäkestoisuus, jäsenvaltioiden suuri osallistujamäärä, maantieteellisen sijainnin laajuus ja tavoitteiden moninaisuus.²⁰ Koska FPL-operaatio on käynnissä lähes jatkuvasti ja nykyisin lähes kaikki jäsenvaltiot osallistuvat niihin,²¹ on syytä kysyä miksi näin on? Mikä tekee FPL-operaatioista jäsenvaltioille niin houkuttelevia? Onko laajalla FPL-operaatioihin osallistumisella jäsenvaltioita eurooppalaistava vaikutus? Onko kysymys uhkien torjumisesta vai onko osallistumisesta tullut eurooppalainen tapa tai kirjoittamaton sääntö?

Frontexin koordinoimaa Focal Points Land -operaatiokonseptia kannattaa tutkia nimenomaan eurooppalaistumisen näkökulmasta, koska sitä, kuinka pitkään jatkunut eurooppalainen rajaturvallisuusyhteistyö vaikuttaa jäsenvaltioidensa politiikkaan, ei ole liiemmin tutkittu. Rajaturvallisuutta on tutkittu jonkin verran eri integraatioteorioiden, kuten esimerkiksi uusfunktionalismin, näkökulmasta mutta eurooppalaistuminen teoreettisena viitekehyksenä näyttää jääneen vähälle käytölle.

1.2 Tutkimusongelma

Tutkimusongelma: Eurooppalaistavatko FPL-operaatiot EU:n jäsenvaltioita?

Tutkimuskysymykset:

1. Mitkä tekijät FPL-operaatioissa pyrkivät eurooppalaistamaan EU:n jäsenvaltioita?
2. Mitkä tekijät FPL-operaatioissa eurooppalaistavat EU:n jäsenvaltioita?

Primääriaineistona tässä tutkielmassa käytetään seuraavia lähteitä:

1. FPL-operaatioiden operaatiosuunnitelmat vuosilta 2006–2014
2. FPL-operaatioiden arviointiraportit vuosilta 2006–2014

Tutkimuskysymykset ovat kielellisesti hyvin lähellä toisiaan. Niiden ero on siinä, että ensimmäinen tutkimuskysymys sisältää verbin 'pyrkii'. Tällä viitataan FPL-operaatioiden tietoiseen pyrkimykseen eurooppalaistaa eli aiheuttaa eurooppalaistumista. Tietoiseksi pyrkimykseksi voidaan katsoa sellaiset seikat, jotka on mainittu operaatioiden tavoitteiksi. Toinen tutkimuskysymys ei sisällä verbiä pyrkii, joten tällä kysymyksellä viitataan sellaisiin

²⁰ FER, JO FP 2012 Land, s.5, FER, JO FP 2013, s.11–12

²¹ Ks. taulukko 2, s.59.

operaatioiden sisältämiin asioihin ja seikkoihin, jotka aiheuttavat eurooppalaistumista, mutta niitä ei ole määritelty operaatioiden tavoitteiksi. Sekundääriaineistoksi on valittu rajaturvallisuuteen ja eri integraatioteorioihin liittyvää tutkimuskirjallisuutta ja tieteellisiä artikkeleita, rajaturvallisuuteen liittyviä EU-asetuksia, säädöksiä ja asiakirjoja sekä Frontexin laatimia asiakirjoja ja muita tuotteita.

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää mistä Focal Points Land -konseptissa on kysymys ja eurooppalaistaako EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin Focal Points Land -konsepti EU:n jäsenvaltioita. Tutkielman tavoite on liitoksissa lähtökohtaoletukseen eli tutkimushypoteesiin. Hypoteesina on, että jäsenvaltiot osallistuvat Focal Points Land -operaatioihin myös muista, kuin EU:n uhkakuviin liittyvistä syistä. Muita syitä ovat ne, että FPL-operaatioihin osallistutaan, koska siitä on tullut eurooppalainen tapa, operaatioihin osallistuminen on jäsenvaltioille suhteellisen halpaa ja yksinkertaista.²²

Syynä tutkimushypoteesin muotoutumiseen on havainnot FPL-operaatioiden suosion merkittävästä kasvusta vuosien 2006 ja 2014 välillä. Asiaa tarkastellessa voi tehdä havainnon, jonka mukaan FPL-operaatioihin osallistumisesta on mahdollisesti tullut jäsenvaltioille vuosittain toistuva vakioitoimenpide. Toisena syynä tutkimushypoteesin muotoutumiseen ovat havainnot FPL-operaatioissa aktivoitujen Focal Pointien ja Frontexin tekemän riskianalyysin

²² Tutkimushypoteesin todenmukaisuuden selvittämiseksi asiantuntijahaastattelu olisi hyvä tiedonkeruumenetelmä. Haastattelujen avulla olisi mahdollista selvittää, mitkä jäsenvaltioiden syyt painottuvat FPL-operaatioihin osallistumisessa. Allokoidaanko kansallisia resursseja FPL-operaatioihin rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, virkamiesten kouluttamiseksi, omien ajatusten ja ideoiden viemiseksi muille jäsenvaltioille, parhaiden käytänteiden saamiseksi oman valtion rajaturvallisuusviranomaisen käyttöön, kahdenvälisen suhteiden ylläpitämiseksi, 'lipun näyttämiseksi' vai kenties siitä syystä, että osallistumiseen on muodostunut poliittinen paine? Näiden tietojen avulla olisi mahdollisuus syventää tutkimusongelman ratkaisua. Se, että mitkä osallistumisen syyt painottuvat, vaikuttavat jäsenvaltioiden eurooppalaistumiseen. Näiden syiden ja perustelujen selvittämiseksi, pitäisi asiaa kysyä erikseen jokaisesta jäsenvaltiosta. Esimerkiksi internetin kautta toteutettava jäsenvaltioihin lähetettävä puolistrukturoitu haastattelu olisi sopiva ratkaisu, koska Metsämuurosen mukaan puolistrukturoitu haastattelu sopii tilanteisiin, joissa "halutaan selvittää heikosti tiedostettuja asioita: arvostuksia, ihanteita ja perusteluja" (Metsämuuronen 2001, s.42). Tähän tosin liittyy haasteita. Vaarana on, että tällaisen menetelmän tuloksena jäsenvaltioiden vastauksista ilmenee valtion tai sen viranomaisen 'virallinen totuus', eikä sen alla piilevät todelliset syyt välttämättä pääse esiin. Tällöin haastattelun luotettavuus kärsii, koska "haastattelussa on taipumus antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia" (Hirsjärvi 2003, s.195). Todellisten syiden esiintuomiseksi pitäisi jäsenvaltioista löytää sellaiset henkilöt, jotka ovat olleet Frontexin yhteisiin operaatioihin liittyvän päätöksenteon 'sivustakatsojina'. Näiden henkilöiden etsimiseen, löytämiseen ja haastattelemiseen ei tämän tutkielman aika- ja muiden resurssien puitteissa ollut mahdollisuutta. Toinen vaihtoehto olisi haastatella Frontexin virkamiehiä, jotka ovat osallistuneet Frontexin ja jäsenvaltioiden kahdenvälisiin neuvotteluihin (ABT, *Annual bilateral talks*, ks. s. 44), koska näissä neuvotteluissa tulee tutkijan näkemyksen mukaan ilmi ne keskeiset syyt, miksi jäsenvaltiot FPL-operaatioihin osallistuvat. Tällaisia virkamiehiä löytyy myös Suomen Rajavartiolaitoksen palveluksesta, ja heidän haastattelemisen olisi järjestettävissä pro gradu -tutkielman puitteissa, mutta tällöin otoksesta ja sitä kautta edustavuudesta tulisi liian pieni. Toinen ongelmallinen seikka on se, että tällöin painottuu kenties liikaa suomalainen näkökulma. Mikäli tämän tutkielman puitteissa Frontexin virkamiehille tehtäisiin haastatteluja, olisi tutkimuksen edustavuuden kannalta paras, että virkamiehet olisivat lähtöisin eri jäsenvaltioista. Tällaisten virkamiesten etsimiseen, löytämiseen ja haastatteluun ei tämän tutkielman aika- ja muiden resurssien puitteissa ollut mahdollisuutta. Tämän pohdinnan ja näiden argumenttien perusteella haastattelu ei ole tässä tutkielmassa tiedonkeruumenetelmä.

korreloimattomuudesta. FPL-operaatioita on siis järjestetty sellaisilla alueilla, joihin ei kohdistu suurta laittoman maahantulon painetta.²³

Tässä tutkielmassa Focal Points Land -operaatioiden operaatiosuunnitelmista (*operational plan*) ja arviointiraporteista (*Frontex evaluation report, FER*) etsitään sitä, mihin operaatioissa on pyritty, ja mitä niissä on saatu aikaan. Tämän jälkeen näitä löydöksiä tarkastellaan eurooppalaistumisteorian valossa. Merkityksellistä ei ainoastaan ole se mitä operaatioissa on suunniteltu tekevän, vaan myös se, missä arviointiraporttien näkemyksen mukaan on onnistuttu. Jos tutkimusaineistosta esille nostetut tekijät saavat tukea eurooppalaistumisen teoriasta, voidaan osoittaa operaatioilla olevan eurooppalaistava vaikutus. Tutkielmassa ei tutkita sitä, kuinka suurta, merkityksellistä tai minkä asteista eurooppalaistumista se tuottaa, koska eurooppalaistumisen aste vaihtelee voimakkaasti jäsenvaltiokohtaisesti. Tämän tutkielman lopputuloksena voidaan esittää FPL-konseptin mahdollisesti aiheuttaman eurooppalaistumisen ulottuvuudet ja mekanismit.

1.3 Lähestymistapa ja rajaukset

Objektivismilla tarkoitetaan sellaista selitystapaa, jossa tarkasteltavaa kohdetta katsotaan puolueettomasti ulkoapäin. Vaikka objektivismiin on hyvin vaikea päästä, pyritään tässä tutkielmassa objektiivisuuteen. Objektiivisuus syntyy subjektiivisuuden tunnistamisesta, siitä että tutkijan uskomukset, asenteet ja arvostukset eivät sekoitu tutkimuskohteeseen, sekä siitä, että tutkija pyrkii tunnistamaan omat esioletuksensa ja arvostuksensa.²⁴ Tämän tutkielman tekijä on sotatieteiden maisteritutkintoa suorittava Rajavartiolaitoksen virkamies, jolla on tutkielmaa kirjoitettaessa neljän vuoden työkokemus. Tuona aikana tutkija on työskennellyt varusmieskouluttajana ja vartioupseerina Suomen ja Venäjän välisellä kansainvälisellä rajanylityspaikalla. Tutkijalla ei ole omakohtaista kokemusta Frontexin koordinoimista operaatioista. Sen sijaan kokemusta on Suomen Rajavartiolaitoksen kahdenvälisestä rajaturvallisuusyhteistyöstä Venäjän rajavartiopalvelun ja Puolan rajavartiolaitoksen kanssa. Tutkijalle on työelämässä muotoutunut tiettyjä Euroopan rajaturvallisuusyhteistyöhön liittyviä esioletuksia: lähtökohtaisesti EU:n jäsenvaltiot pyrkivät solidaarisuuteen ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen, mutta jos ne osoittautuvat erittäin työlääksi tai vaikeaksi saavuttaa, ovat EU-maat taipuvaisia oman edun tavoitteluun ja itsekkääseen toimintaan. Toisena esioletuksena rajaturvallisuusyhteistyöhön on, että yhteistyön ja yhteisten

²³ Vertaa keskenään liitteitä 1 ja 2 sivuilla 101–102. Vuoden 2013 FPL-operaatiossa Focal Pointeja aktivoitiin sellaisilla alueilla, joihin ei kohdistu suurta laittoman maahantulon painetta.

²⁴ Eskola & Suoranta 1998, s.17–18

operaatioiden onnistuminen riippuu vahvasti niihin osallistuvien yksilöiden motivaatiosta ja intresseistä.

Pyrkimystä objektiivisuuteen haittaa sotatieteellisessä diskurssissa havaittu pyrkimys operatiivisten asioiden salaamiseen sekä ”*sotilaskulttuurin vahva auktoriteetti-ilmapiiri*”.²⁵ Juha Mäkisen mukaan sotatieteellisessä diskurssissa kyllä tunnustetaan julkisuus ja objektiivisuus osana yleisiä tieteellisyyden vaatimuksia ja kriteerejä, mutta samalla esitetään tämän kanssa ristiriidassa olevia argumentteja.²⁶ Tämän tutkielman kohdalla ristiriita konkretisoituu lähdemateriaalissa, joka ei ole julkista, ja jonka sisällöstä osa on sensuroitu muun muassa operatiivisten ja taktisten menetelmien suojaamisen nojalla.

Tutkielma on rajattu ajallisesti ja lähdemateriaalin valinnan avulla. Tutkielma koskee vuosia 2006–2014 ja primääriaineistoksi on valittu kyseisten vuosien operaatiosuunnitelmat ja arviointiraportit.

1.4 Laadullinen tutkimus, sisällönanalyysi ja päättely

Laadullinen tutkimus voidaan nähdä laajasti kattoterminä, joka käsittää alleen useita hyvin erilaisia laadullisia tutkimuksia, tai se voidaan nähdä useissa hyvin suppeissa merkityksissä.²⁷ Kun tässä tutkielmassa puhutaan laadullisesta tutkimuksesta, tarkoitetaan sen suppeaa merkitystä ja siitä puhutaan ennen kaikkea sisällönanalyysin näkökulmasta, koska sisällönanalyysi on valittu tutkielman tutkimusmenetelmäksi.

Tutkimusmenetelmä eli metodi sisältää käytänteitä ja operaatioita, joita käytetään havaintojen erottamiseen tutkimuksen tuloksista.²⁸ Toisin sanoen metodi on väline, jota käytetään lähdeaineistoon, ja jonka avulla saadaan vastaus asetettuun tutkimuskysymykseen. Tutkimusmenetelmän käyttö voidaan karkeasti jakaa kolmeen eri osaan: aineistonkeräys, analyysi ja tulkinta. Metodologia puolestaan käsittelee tiedon peruslähtökohtia sekä sitä, miten hankitaan uutta tietoa todellisuudesta. Useimmiten kysymys tiedon peruslähtökohdista realisoituu kahtena eri käsitteenä: epistemologiana ja ontologiana. Metodologiaa voidaan

²⁵ Huhtinen 2001, esipuhe

²⁶ Mäkinen 2015, s.29

²⁷ Tuomi & Sarajärvi 2009, s.9

²⁸ Alasuutari 1994, s.72

myös pitää sääntöinä siitä, kuinka tutkimusmenetelmiä käytetään haluttuun päämäärään pääsemiseksi.²⁹

Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä, jota voidaan pitää yksittäisenä metodina tai väljänä teoreettisena kehyksenä. Sisällönanalyysi liitetään usein juuri laadulliseen tutkimukseen, mutta sitä voidaan käyttää myös määrällisessä tutkimuksessa. Laadullinen sisällönanalyysi jaetaan usein induktiiviseen ja deduktiiviseen analyysiin sen mukaan, kuinka tutkimuksen päättelyn logiikkaa tulkitaan. Induktiivinen päättely tarkoittaa yksittäisestä yleiseen -päättelyä ja deduktiivinen yleisestä yksittäiseen -päättelyä. Jako induktiiviseen ja deduktiiviseen analyysiin sivuuttaa kolmannen tieteellisen päättelyn logiikan, abduktiivisen päättelyn.³⁰

Abduktiivinen päättely pyrkii välttämään induktiivisen päättelyn keskeisen ongelmakohdan, jossa puhtaaseen, tutkijan ennakkokäsityksistä ja -oletuksista vapaaseen päättelyyn on lähes mahdotonta päästä. Uutta teoriaa luodaan havaintojen lisäksi niistä tehtyjen johtojatusten ja johtolankojen pohjalta. Johtolanka voi olla Grönforsin mukaan

”luonteeltaan varsin epämääräinen intuitiivinen käsitys tai se voi olla hyvin pitkällekin muotoiltu hypoteesi. Sen avulla havainnot voidaan keskittää joihinkin seikkoihin tai olosuhteisiin, joiden uskotaan tuottavan uusia näkemyksiä ja ideoita, uutta teoriaa kyseisestä ilmiöstä.”³¹

Abduktiivisessa päättelyssä johtolanka voidaan missä tahansa tutkimuksen vaiheessa muuttaa toiseksi tai hylätä kokonaan. Johtolanka voidaan kaapata vain yhden tapauksen perusteella ja tämän jälkeen pyritään osoittamaan, onko kyseisellä johtolangalla tieteellistä merkitystä vai ei. Abduktiivisen päättelyn etuna on se, että sen avulla voidaan hyödyntää aineiston yllättävät käänteet, joita voidaan sittemmin käyttää uusien teorioiden pohjana. Huonona puolena voidaan pitää sisäisen ja ulkoisen validiteetin eron häviämistä.³²

Sisällönanalyysi voidaan jaotella Eskolan mukaan aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen ja teorialähtöiseen sisällönanalyysiin.³³ Tämä jaottelutapa kuvaa hyvin sitä, miten analyysin tekoa ohjaavat tekijät otetaan huomioon.³⁴

²⁹ Tuomi & Sarajärvi 2009, s.12–13

³⁰ Tuomi & Sarajärvi 2009, s.95

³¹ Grönfors 1982, s.33

³² Grönfors 1982, s.37

³³ Eskola 2001, s.136

Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissa ”lähdetään liikkeelle puhtaalta pöydältä”. Tutkimusaineistosta luodaan teorettinen kokonaisuus, jolloin aineistosta valitaan tarkoituksenmukaiset analyysiyksiköt. Olennaista on, että analyysiyksiköitä ei ole sovittu tai harkittu etukäteen. Analyysin toteuttamisella tai lopputuloksella ei saisi olla mitään tekemistä tutkittavasta ilmiöstä aikaisemmin tehtyjen tietojen, havaintojen tai teorioiden kanssa. Aineistolähtöinen analyysi voi olla luonteeltaan induktiivista eli yksittäisestä yleiseen - tyyppistä. Aineistolähtöisessä analyysissa piilee kuitenkin perustavaa laatua oleva ongelma: objektiivisia ja puhtaita havaintoja on todella vaikea tehdä. Tutkijan käyttämät käsitteet, teoriat ja tutkimusasetelma ovat hänen itsensä asettamia, joten nämä lähtökohdat lähes väistämättä vaikuttavat analyysin tuloksiin.³⁵

Teoriaohjaava³⁶ sisällönanalyysi sisältää teoreettisia kytkentöjä, mutta ei suoraan pohjaudu teoriaan. Kuten aineistolähtöisessä sisällönanalyysissa, analyysiyksiköt valitaan tutkimusaineistosta ja aikaisemman tiedon rooli on analyysia auttava tai ohjaava. Aikaisemman tiedon vaikutus tunnustetaan, mutta sillä ei niinkään testata teoriaa vaan avataan uusia ajatusuria. Päätelyn logiikka on monesti abduktiivinen, jossa tutkija yhdistelee aineistolähtöisyyttä ja teorioiden antamia valmiita malleja.³⁷

Teorialähtöisessä sisällönanalyysissa lähdetään liikkeelle yhdestä suuresta teoriasta tai mallista. Teoria kuvataan ja tutkittava ilmiö määritellään tämän teorian tai mallin mukaisesti. Aineiston analyysia siis ohjaa ”aikaisemman tiedon perusteella luotu kehys.”³⁸ Teorian operationalisoinnin ja aineistonkeruun jälkeen palataan empiriasta takaisin teoriaan ja katsotaan, ”saiko teoria ja siitä johdettu hypoteesi tukea tältä aineistolta.”³⁹ Tällainen analyysi sopii monesti aikaisemman tiedon testaamiseen uudessa viitekehyksessä. Teorialähtöisen analyysin päättely on usein deduktiivista.⁴⁰

Tämän tutkielman tutkimusmenetelmä on teoriaohjaava sisällönanalyysi. Valintaan on vaikuttanut vähäinen aikaisempi tutkimus aiheesta, valitun teorian luonne sekä tutkimuksen objektiivisuuteen liittyvät ongelmat. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi pois suljettiin siksi,

³⁴ Tuomi & Sarajärvi 2009, s.95

³⁵ Tuomi & Sarajärvi 2009, s.95–96

³⁶ Teoriaohjaavasta analyysistä on käytetty myös nimeä teoriasidonnainen analyysi. Koska ne viittaavat samantyyppiseen analyysimuotoon, voidaan käyttää kumpaakin nimeä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, s.96)

³⁷ Tuomi & Sarajärvi 2009, s.96–97

³⁸ Tuomi & Sarajärvi 2009, s.97

³⁹ Eskola 2001, s.137

⁴⁰ Tuomi & Sarajärvi 2009, s.97–98

että puhtaiden ja objektiivisten havaintojen tekeminen aineistosta on vaikeaa. Teorialähtöinen sisällönanalyysi puolestaan hylättiin sen takia, että eurooppalaistumisen teorian yksi ongelmista on ollut toimivien mallien rakentaminen tutkimusta varten.⁴¹ Analyysin lukitseminen tiettyyn malliin olisi liialti rajoittanut ilmiön tarkastelua. Teoriaohjaava sisällönanalyysi kykenee välttämään aineistolähtöisen analyysin ongelmia ja koska aikaisemman tiedon merkitys on Tuomen ja Sarajärven mukaan ”uusien ajatusten aukova”, antaa teoriaohjaava sisällönanalyysi tälle tutkielmalle mahdollisuuden paikata eurooppalaistumisteorian mallien vähyyttä. Päätelyn logiikka on abduktiivinen eli analyysia tehdessä aineistolähtöisyys ja valmiit mallit vuorottelevat keskenään.⁴²

1.5 Aikaisempi tutkimus

IBM ja Rajaturvallisuus

Arto Niemenkari kuvaa teoksessaan Euroopan rajaturvallisuuden kehittymistä vuoteen 2003 saakka. Teosta voidaan pitää rajaturvallisuuden perusteoksena, jossa Niemenkari kuvailee eurooppalaisen rajaturvallisuuden kehittymistä omaan työhön ja omiin kokemuksiinsa nojaten. Teoksen huono puoli on se, että se alkaa olla auttamattomasti vanhentunut.⁴³

Markus Heiskanen väitöskirja on kenties paras tutkimus, jossa määritellään rajaturvallisuus käsitteenä. Tutkimus osoittaa käsiteanalyysin ja merkitysyhteysanalyysien avulla, että rajaturvallisuus on turvallistunut ja sitä käytetään legitimoimaan toimia, joiden avulla rajoitetaan kolmansien maiden kansalaisten⁴⁴ liikkumista osana terrorismin vastaista toimintaa. Väitöskirja tuo hyvin esille sen, kuinka rajaturvallisuus saa eri diskursseissa erilaisia merkityksiä. EU:ssa rajaturvallisuudesta puhutaan yleensä yhdenmukaisen rajaturvallisuuden (IBM) kautta, jossa korostuvat käsitteen poliittinen ja oikeudellinen ulottuvuus. Suomessa rajaturvallisuus liitetään usein sisäiseen turvallisuuteen ja rajaliikenteen sujuvuuteen liittyviin seikkoihin, jolloin korostuvat taloudelliset ja turvallisuusseikat.⁴⁵

Urpo Riissanen yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö käsittelee rajaturvallisuuteen liittyviä ilmiöitä ja uhkakuvia, Suomen ja EU:n rajaturvallisuusstrategioita ja rajaturvallisuuden turvallistamista. Mielenkiintoisen opinnäytetyöstä tekee johtopäätös, jonka mukaan

⁴¹ Olsen 2002, s.921

⁴² Tuomi & Sarajärvi 2009, s.97

⁴³ Niemenkari 2003

⁴⁴ Kolmansien maiden kansalaisilla tarkoitetaan SBC:n 2.artiklan 6.kohdan mukaisesti ”henkilöä, joka ei ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen” ja joka ei ole yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluva henkilö.

⁴⁵ Heiskanen 2013, s.756–757

nimenomaan rajaturvallisuuteen liittyviä ilmiöitä on turvallistettu. Erityisesti Riissanen nostaa esiin laajan laittoman maahantulon. Monesti rajaturvallisuuden vaarantuminen ei kuitenkaan nouse päivittäisen politiikanteon yläpuolelle.⁴⁶

Janne Kurvinen on yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössään tutkinut Euroopan unionin rajaturvallisuutta käsitteenä ja poliittisena ilmiönä kriittisen turvallisuustutkimuksen näkökulmasta. Kurvinen analysoi käsitettä ja ilmiötä siihen liittyvien uhkien ja niihin liittyvien diskurssien kautta. Tutkielmassa tullaan siihen lopputulokseen, että EU:n rajaturvallisuus muodostuu usean siihen kuuluvan turvallisuusdiskurssin lopputuloksena. Näitä aladiskursseja ovat maahanmuuton hallinta, terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus sekä ihmisen ja luonnon aiheuttamat katastrofit. Aladiskurssit eivät ole keskenään yhtä vahvoja vaan niiden voimakkuudessa on voimakastakin ajallista vaihtelua.⁴⁷

Sergio Carrera⁴⁸ on käsitellyt artikkelissaan EU:n yhdenmukaista rajaturvallisuusjärjestelmää suhteessa EU:n maahanmuuttopolitiikkaan, Frontexin toimintaa EU:n eteläisillä merirajoilla ja Frontexin operatiivisen toiminnan haavoittuvuuksia. Carrera tulee siihen tulokseen, että Frontex on tärkein institutionaalinen toimija, jonka vastuulla on laittaa käytäntöön EU:n yhdenmukaista rajaturvallisuuden ja EU:n globaaliin maahanmuuttoon liittyvän lähestymistavan välinen paradigma. Lisäksi Carrera näkee Frontexin keskeisimpänä heikkoutena sen, että Frontex on vahvasti riippuvainen jäsenvaltioiden solidaarisuudesta.⁴⁹

Sarah Wolff on tarkastellut artikkelissaan yhdenmukaista rajaturvallisuusjärjestelmää Lissabonin sopimuksen jälkeisellä aikakaudella. Wolff tuo esiin IBM-konseptin ja sen käytännön toteutuksen ristiriitoja oikeudellisesta ja ihmisoikeudellisista näkökulmista. Yhtenä keskeisenä ongelmana Wolff näkee sen, että EU:n jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kahdenväliset sopimukset, joiden määrä on ollut kovassa kasvussa, ovat ristiriidassa EU-tason sopimusten kanssa.⁵⁰

⁴⁶ Riissanen 2009, tutkielman tiivistelmä ja s.102–103, 108

⁴⁷ Kurvinen 2011, tutkielman tiivistelmä ja s.88–89

⁴⁸ Sergio Carrera kuuluu Brysselissä vuonna 1983 perustetun CEPS-tutkimuskeskuksen (*Centre for European Policy Studies*) tutkijaryhmään. EU:n oikeus- ja sisäasiat on yksi tutkimuskeskuksen yhdeksästä tutkimusalueesta ja Carrera johtaa tätä tutkimusaluetta. Ks. www.ceps.eu.

⁴⁹ Carrera 2007, tiivistelmä ja s.1, 27–28

⁵⁰ Wolff 2010, s.23, 33

László Lipics⁵¹ on käsitellyt artikkelissaan Focal Points -konseptia osana Euroopan rajaturvallisuutta. Hän esittelee vuoden 2009 Focal Points -operaation toimeenpanoa Unkarin rajanylityspaikoilla sekä vierailevien virkamiesten⁵² tehtäviä operaatioiden aikana.⁵³

Jani Isometsä on esiuupseerikurssin opinnäytetyössään tarkastellut uusfunktionalistisen teorian spill-over -mekanismin ilmentymistä eurooppalaisen rajaturvallisuuden integraatiossa. Lisäksi Isometsä tarkastelee EU:n rajaturvallisuuden kehittymistä ja arvioi Frontexin koordinoimien merellisten yhteisoperaatioiden vaikutusta jäsenvaltioihin. Isometsä osoittaa tutkielmassaan, että spill-over -mekanismi on toiminut Frontexin merellisissä yhteisoperaatioissa, koska jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on syventynyt ja laajentunut uusille toiminta-alueille, kuten huumausaineiden ja savukkeiden salakuljetuksen torjuntaan, meripelastukseen ja kalastusrikosten ja ympäristön pilaantumisen torjuntaan. Nämä eivät kuulu Frontexin perustamisasetuksen mukaisiin tehtäviin. Isometsän mukaan Eurooppa-neuvoston ja Euroopan komission asiakirjoista on pääteltävissä, että Frontexin roolia on haluttu tietoisesti vahvistaa.⁵⁴

Eurooppalaistuminen

Andrew Geddes ja Elena Lazarou ovat tutkineet eurooppalaistumisen vaikutuksia Turkin ja Kreikan kansalliseen identiteettiin, median käymään diskurssiin ja ulkopolitiikkaan. Keskeisenä tuloksena he esittävät, että Kreikan maahanmuuttopolitiikka on eurooppalaistunut, sillä Kreikka nähdään entistä enemmän maahanmuuttoon liittyvissä uhkakuvissa EU:n portinvartijana. Konkreettisesti tämä näkyy siten, että kreikkalaiset poliitikot puhuvat entistä enemmän EU:n maahanmuuttoon liittyvistä periaatteista ja tavoitteista. Lisäksi he ovat entistä halukkaampia tekemään yhteistyötä ja kahdenvälisiä takaisinottosopimuksia lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.⁵⁵

Florian Trauner on tutkinut sitä kuinka EU pyrkii edesauttamaan naapurimaidensa lähentymistä EU:iin. Lähentymisen ehtona on se, että valtio muuttaa politiikkaa, normeja ja käytäntöjä sellaisiksi kuin EU haluaa. Traunerin artikkelissa tarkasteluun on otettu Länsi-Balkanin valtioiden oikeus- ja sisäasioiden eurooppalaistaminen. Keskeinen kysymys on,

⁵¹ László Lipics on tutkinut ZMNE:ssä (*Zrínyi Miklós National Defence University*) Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuusjärjestelmää ja yleistä turvallisuutta (*public security*).

⁵² Vierailevalla virkamiehellä tarkoitetaan ”yhteisiin operaatioihin ja kokeiluhankkeisiin osallistuvia muiden jäsenvaltioiden kuin vastaanottavan jäsenvaltion rajavartiolaitosten virkamiehiä” (Frontex-asetus, 1a artikla, 6 kohta).

⁵³ Lipics 2010

⁵⁴ Isometsä 2014, tutkielman tiivistelmä ja s.52

⁵⁵ Geddes & Lazarou 2008, s.1, 16–17

voiko EU tuoda Länsi-Balkanilla sijaitsevia naapurimaitaan lähemmäs EU-jäsenyyttä niiden oikeus- ja sisäasioiden eurooppalaistamisella? Tutkimus tuo esiin oikeus- ja sisäasioiden ulkopoliittisen ulottuvuuden. Trauner tuo ilmi, että Länsi-Balkanin jäsenyyttä valmisteleavassa ”eurooppalaistumisen mekanismissa” on paljon samaa kuin EU:n edellisellä laajenemiskierroksella, mutta mukana on myös uusia ominaisuuksia. Poliittisten ja taloudellisten ehtojen täyttyminen nähdään entistä kattavammin ja varhaiseen EU:iin integroimiseen on käytössä uusia välineitä.⁵⁶

Teemu Palosaaren väitöskirja tarkastelee Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan eurooppalaistumista Suomen EU-jäsenyyden aikana. Palosaari osoittaa teoksessaan, kuinka Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on saanut uuden, eurooppalaisen merkityksen. Suomen osallistuminen EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ei ole ainoastaan tapa vastata turvallisuusympäristön muutoksiin vaan se on myös valtion tapa määritellä itseään. Rauhanturvaamis- ja kriisinhallintaoperaatiot toimivat selkeinä eurooppalaistumisen mobilisoijina kansallisissa päätöksenteon rakenteissa. Erityisesti käsitteellinen muutos rauhanturvaamisesta kriisinhallintaan, jossa rauhanturvaaminen sisältää valtion identiteettiin liittyviä elementtejä, osoittaa ylhäältä alas -suuntaista eurooppalaistumista.⁵⁷

Yhteenvedona aikaisemmasta tutkimuksesta voidaan sanoa, että rajaturvallisuutta ilmiönä ja käsitteenä sekä EU:n (yhdenmukaisesti) rajaturvallisuutta on tutkittu suomalaisten ja ulkomaalaisten tutkijoiden toimesta. Näkökulmat vaihtelevat turvallistamisen näkökulmasta maahanmuuttopoliittiseen sekä oikeudelliseen näkökulmaan. Frontexin koordinoimia operaatioita on tarkasteltu lähemmin Isometsän merellisiä yhteisoperaatioita käsittelevässä tutkielmassa ja Lipicin Focal Points Land -konseptia tarkastelevassa artikkelissa. Eurooppalaistuminen näkökulmana sen sijaan näyttäisi olevan melko yleinen. Osa tutkijoista⁵⁸ pitää eurooppalaistumista jopa muotiterminä. Moni tutkija on yhdistänyt eurooppalaistumisen ja EU:n ulkorajoihin liittyvät asioita, kuten maahanmuuttopolitiikka tai oikeus turvapaikkaan. Tällöin keskiössä on eurooppalaistumisen ulottuvuudet. Harva tutkija ottaa lähtökohdaksi eurooppalaistumisen mekanismit, kuten tässä tutkielmassa on tehty, ja yhdistää ne Frontexin toimintaan. Näin ollen valinta ottaa eurooppalaistuminen näkökulmaksi Frontexin Focal Points Land -konseptiin, luo tälle tutkielmalle mahdollisuuden tuoda alaan liittyvään keskusteluun jotain uutta.

⁵⁶ Trauner 2008, s.1–3, 16–17

⁵⁷ Palosaari 2011, s.204–218

⁵⁸ Ks. esim. Olsen 2002, s.921

Mihin tämä tutkielma sijoittuu tutkimuksen kentässä? Tämä tutkielma on osa sotatieteelliseen⁵⁹ korkeakoulututkintoon kuuluvia strategian⁶⁰ pääaineopintoja. Näin ollen tutkielma on vahvasti sidoksissa strategian tieteenalaan (engl. *strategic studies*), jossa huomio kiinnittyy ”*valtion tai valtioiden muodostaman yhteisön turvallisuuspäämäärien tavoitteluun*”.⁶¹ Tutkielmassa liikutaan toisaalta melko yleisellä tasolla, kuten teorialuku osoittaa, mutta toisaalta tarkastellaan hyvinkin yksityiskohtaisia seikkoja, kuten yksittäisten operaatioiden yksittäisiä tavoitteita. Tutkittava ilmiö, Frontexin Focal Points Land -konsepti, on osa eurooppalaista rajaturvallisuusdiskurssia. Ilmiötä on problematisoitu integraatioteoriaan kuuluvan eurooppalaistumisen käsitteen avulla. Tutkielma siis yhdistää rajaturvallisuuden ilmiöön kuuluvan Focal Points Land -operaatiokonseptin ja eurooppalaistumisen käsitteen strategian tieteenalan näkökulmasta.

⁵⁹ Juha Mäkinen mukaan perinteisessä sotatieteellisessä diskurssissa sotatieteet on usein jaettu perustaviin ja kokoaviin. Siitä, mitä tämä jaottelu pitää sisällään, on tehty suppeita ja laajoja tulkintoja. Suppean tulkinnan mukaan perustaviin sotatieteisiin kuuluvat sotahistoria, sotatekniikka, sotilaspedagogiikka, sotilaspsykologia ja sotilassosiologia. (Mäkinen 2015, s.19) Pasi Kesselin mukaan em. sotatieteiden tiedekäsitykset pohjimmiltaan perustuvat ”siviilitieteisiin” luokiteltavien emotieteenalojen tiedekäsityksiin. Kokoaviin tieteisiin katsotaan kuuluvan johtaminen, operaatiotaito ja taktiikka sekä strategia. Siitä, mihin kokoavien sotatieteiden tiedekäsitykset perustuvat, on olemassa eri näkemyksiä. (Kesseli 2008, s.9) Keskustelua on käyty siitä, muodostaako kyseinen oppirakennelma ”*muusta tieteestä erillisen vai siihen yhdistyvän saarekkeen, jossa tieteelliset pelisäännöt voivat olla joko itsenäisesti tai yhteensopivasti määriteltyjä?*” (Mäkinen 2015, s.19) Tämän tutkielman kannalta olennaista on se, että koska strategian oppiaine limittyy läheisesti valtio-opin ja kansainvälisen politiikan tutkimukseen (Sipilä & Koivula 2013, s.4), ja kyse ei ole sotilasstrategiasta strategian erityisenä osa-alueena, perustuu tutkielman tiedekäsitys vähintäänkin osittain valtio-opin ja kansainvälisen politiikan tiedekäsityksiin.

⁶⁰ Sanaa strategia käytetään Mika Kerttusen mukaan useissa eri yhteyksissä ja tarkoituksissa. Alunperin ’strategia’ tarkoitti muinaisessa kreikan kielessä sotapäällikkyyttä sekä sotapäällikölle kuuluvia asioita. Carl von Clausewitz määritteli strategian olevan oppi taistelujen käymisestä sodan päämäärien saavuttamiseksi, joka on ollut melko kestävä määritelmä. Nykyään strategiasta puhutaan muun muassa turvallisuuspoliittisessa, poliittis-sotilaallisessa ja poliittis-strategisessa mielessä tai esimerkiksi liikkeenjohdon ympäristössä. Strategiaa käytetään myös kuvaamaan toiminnan tasoa tai tärkeyttä. Poliittis-strategista käsitystä kutsutaan myös Liddell Hartin tavoin suurstrategiaksi, jonka ydin on ajatus kaikkien voimavarojen, kuten poliittisten, sotilaallisten, teknisten ja informatiivisten, käyttämisestä. (Kerttunen 2007, s.1–2)

⁶¹ Sivonen 2013, esipuhe

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Laadullinen tutkimus tarvitsee taustateoriaa ja tulkintateoriaa. Näistä taustateoria on se, jota vasten aineistoa tarkastellaan. Koska mahdollisuudet tulkita aineistoja ovat lähes rajattomat, täytyy tutkijalla olla mielessään ne kysymykset, joihin hän etsii vastauksia. Nämä kysymykset, eli se mitä tutkija aineistosta etsii, edellyttävät tulkintateoriaa. Samalla tulkintateoria ohjaa tutkijan valintoja.⁶² Tässä luvussa käsitellään ensin integraatioteoriaa, joka toimii tutkielman taustateorianä. Tämän jälkeen esitellään neljä tulkintateoriaa, koska tutkittavaan ilmiöön on tarjolla useita mielekkäitä näkökulmia. Tulkintateorioista yksi, eurooppalaistuminen, valitaan lähempään tarkasteluun ja sen perusteella kootaan malli aineiston analyysia varten. Lopulta johtopäätösluvussa palataan teoriakeskusteluun ja tarkastellaan saiko teoria tukea aineistolta vai ei. Näin pyritään teorian ja empirian vuoropuheluun.

2.1 Eurooppalainen integraatio ja sen tutkimus

Eurooppalaista integraatiota⁶³ eli Euroopan valtioiden yhdentymisprosessia on tutkittu koko sen 50-vuotisen historian ajan sekä yhteiskunnallisena että poliittisena ilmiönä. Integraation tutkimus on muuttunut voimakkaasti, koska integraation sisältö ja sen saamat institutionaaliset muodot ovat kokeneet tuona aika merkittäviä muutoksia. Diskurssin keskiössä on usein ollut se, millaisiin poliittisiin rakenteisiin integraatio on Eurooppaa viemässä? Tutkimuksen voidaankin katsoa heijastavan integraation ominaispiirteitä, joita ovat dynaamisuus ja prosessin poliittisten päämäärien kiistanalaisuus.⁶⁴ Tässä alaluvussa tarkastellaan integraation määritelmästä käytyä keskustelua sekä tehdään lyhyt historiallinen katsaus integraation tutkimukseen.

Politiikan tutkimuksen kannalta integraatioon on liitettävissä kaksi merkittävää asiaa: talouden ja politiikan välinen suhde sekä kansallisvaltion tulevaisuus kannattavana ja haluttavana tapana järjestää valtion asiat. Herää kysymys, mikä on integraation tavoite ja miten siihen päästään? Toisen maailmansodan jälkeen vallitsi konsensus siitä, että Eurooppaan täytyy taata rauha. Federalistit näkivät, että saavuttaakseen pysyvän rauhan

⁶² Sulkunen & Kekäläinen 1992, s.11

⁶³ Integraatiota ja yhdentymistä käytetään usein toistensa synonyymeinä, niin myös tässäkin tutkimuksessa. Integraation syvenemisellä tarkoitetaan unionin toimivallan ja päätöksenteon ylikansallistumisen vahvistumista sekä uusien tehtävien siirtymistä jäsenmailta Euroopan unionin päätäntävaltaan. Integraation laajenemisella vuorostaan tarkoitetaan EU:n maantieteellistä laajenemista eli sitä, että unioniin liittyy uusia jäsenvaltioita.

⁶⁴ Tiilikainen & Palosaari 2007, s.9–11

valtioiden täytyy yhteisesti luovuttaa valtaa niiden yläpuolelle rakennettavalle korkeamman tason hallitukselle. Uusfunkionalistit puolestaan näkivät, että tie poliittiseen integraatioon käy taloudellisten rakenteiden sulauttamisen ja sitä kautta taloudellisen integraation kautta. Ylikansallisten rakenteiden luominen kiihdyttää edellä mainittua prosessia.⁶⁵ Taloudellinen integraatio sai näkyviä muotoja muun muassa Euroopan hiili- ja teräsyhteisön muodossa, mutta tutkielman aiheesta johtuen jätämme taloudellisen integraation käsittelyn vähemmälle.

Yhdysvaltalainen politiikan tutkija Ernst Haas näkee, että integraation lopputuloksena on poliittinen yhteisö, joka on päällekkäin aikaisempien yhteisöjen kanssa. Näin ollen hän antaa poliittiselle integraatiolle määritelmän:

”Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states.”⁶⁶

Tutkijoiden keskuudessa on erimielisyyttä siitä, millainen on instituutioiden rooli integraatiossa. Michael Hodges ei integraatiota määritellessään näe instituutioiden roolia yhtä suurena kuin Haas. Hodges määrittelee integraation seuraavasti:

”The formation of new political systems out of hitherto separate political systems.”⁶⁷

William Wallace näkee integraation Haasia ja Hodgesia laajemmin, sillä hän käyttää termiä vuorovaikutus ottamatta kantaa siihen, millainen vuorovaikutus on kyseessä. Näin ollen hänen määritelmä ei poissulje taloudellista tai muitakaan ulottuvuuksia:

”The creation and maintenance of intense and diversified patterns of interaction among previously autonomous units.”⁶⁸

Tultaessa integraation määrittelyssä 2000-luvulle, Hix ja Goetz määrittelevät Euroopan integraation ylikansallisen päätösvallan ja ylikansallisten instituutioiden kautta:

⁶⁵ Rosamond 2000, s.1–2

⁶⁶ Haas 1958, s.16

⁶⁷ Hodges 1972, s.13

⁶⁸ Wallace 1990, s.9

”The delegation of policy competences to the supranational level to achieve particular policy outcomes; and the establishment of a new set of political institutions, with executive, legislative and judicial powers.”⁶⁹

Integraation alkuvuosikymmeninä 1940-luvun lopulta 1950-luvun lopulle sekä kylmän sodan päätyttyä politiikan ja kansainvälisten suhteiden alalla integraatiota tutkittiin lähinnä poliittisena prosessina. Yksimielisyyttä ei koskaan saavutettu siitä, onko integraatio menossa kohti liittovaltiota vai ei, ja millaisia rakenteita sen avulla pyritään rakentamaan. Prosessia yritettiin selittää muun muassa funktionalistisen ja uusfunktionalistisen teorian avulla.⁷⁰

1980-luvun loppupuolella integraation poliittinen tutkimus muutti muotoaan. Se ei enää tarkastellut integraatiota vain poliittisena prosessina tai valtajärjestelmänä vaan demokraattisena järjestelmänä. Tiilikaisen ja Palosaaren mukaan tutkimuksessa hahmotettiin, että *”integraation kokonaisvaltaiseksi ymmärtämiseksi on tarkasteltava jäsenvaltioita sisältä päin”*. Samalla alkoi muun muassa identiteettien ja puolueiden tutkimus. Samalla kun integraatio on saanut uusia muotoja, on myös sen tutkimus levinnyt yhä uusille alueille. Uutta rintamaa integraation tutkimuksessa edustaa niin sanottu eurooppalaistumistutkimus, jossa tutkitaan jäsenvaltioiden politiikan ja unionin politiikan välistä suhdetta. Jatkuva integraation ja sen tutkimuksen muutos on aiheuttanut integraatiotutkimuksen teorianmuodostuksen epäyhtenäistymisen.⁷¹

1990-luvulla voidaan katsoa alkaneen niin sanottujen uusien integraatioteorioiden aikakausi. Näiden teorioiden taustalla on usein ajatus, että perinteiset integraatioteoriat perustuvat vanhentuneeseen käsitykseen EU:n olemuksesta. Koska integraatio on saanut ja saa uusia muotoja, laimenee perinteisten teorioiden kyky selittää ilmiötä. Uusissa teorioissa integraatio problematisoidaan eri tavalla. Sen sijaan, että kysyttäisiin miksi integraatiota tapahtuu ja mikä on sen päämäärä, kysytään mitä vaikutuksia integraatiolla on. Uusille teorioille on luonteenomaista, että ne eivät edes yritä selittää koko EU:n olemusta vaan ne tyytyvät selittämään siitä joitakin elementtejä. Tämä vaikuttaa loogiselta kehityskululta, sillä Euroopan poliittinen järjestelmä on saanut runsaasti uusia muotoja ja sen toimintaan vaikuttavat lukuisat kansallisen ja unionitason toimijat.⁷²

⁶⁹ Hix & Goetz 2000, s.3

⁷⁰ Tiilikainen & Palosaari 2007, s.10–11

⁷¹ Tiilikainen & Palosaari 2007, s.10

⁷² Tiilikainen & Palosaari 2007, s.20–21

1990-luvun alun jälkeen integraation syvenemisestä johtuen tutkimuksen painopiste on muuttunut. Pääpaino on ollut tutkimuksella, joka tutkii EU:ta poliittisena järjestelmänä, kuten EU:n instituutioita sekä integraation vaikutusta kansallisiin poliittisiin järjestelmiin. Koska EU:n poliittinen järjestelmä on laaja-alainen yhdistelmä toisaalta hallitustenvälistä yhteistoimintaa ja toisaalta ylikansallista demokratiaa, valitaan teoreettinen viitekehys yleensä tutkimuskohteen mukaan. Yksi teoria ei kykene selittämään EU:n poliittisen järjestelmän toimintaa.⁷³

Lyhyen integraatiota käsittelevän katsauksen jälkeen päästään kysymykseen, miksi integraatio on valittu tämän tutkielman taustateoriaksi? Miten rajaturvallisuus ja integraatio ovat sovittavissa yhteen? EU:n integraation yksi keskeisistä tavoitteista on ollut muodostaa vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alue, jossa ihmiset, palvelut, pääoma ja tavarat voivat liikkua vapaasti.⁷⁴ Tämä on konkretisoitunut Eurooppana, jossa sisärajarakastuksista on luovuttu ja ulkoraja pyritään valvomaan entistä tehokkaammin. Heiskanen näkee, että koko EU:n yhdenmisen rajaturvallisuuden käsite (IBM) liittyy olennaisena osana Euroopan integraatioprosessiin.⁷⁵ Rajaturvallisuuden viitekehyksessä jäsenvaltiot ovat päätyneet luovuttamaan valtaa⁷⁶ EU:lle. Näin ollen voidaan todeta, että integraatioteorialla on kyky selittää EU:n rajaturvallisuuden luonnetta ja dynamiikkaa. Tämän vuoksi se sopii tutkittavan ilmiön taustateoriaksi.

Tiilikaisen ja Palosaaren mukaan integraation tutkimukselle on ollut tyypillistä se, että uudet niin sanotut keskitason teoriat pyrkivät selittämään ja käsittelemään vain joitain EU:n elementtejä. Ne eivät pyri klassisten integraatioteorioiden tapaan selittämään koko EU:n dynamiikkaa ja sen syitä. Tämä on aiheuttanut sen, että integraatioteoria on hajautunut ja tullut monimuotoisemmaksi.⁷⁷ Tämän tutkielman teoreettisen viitekehksen valintaan on vaikuttanut ensisijaisesti tutkittava ilmiö. Seuraavissa alaluvuissa osoitetaan, että ilmiön tutkimista varten selitysvoimaa löytyy useasta eri teoriasta.

⁷³ Raunio 2007, s.115

⁷⁴ Dinan 2005, s.3–6

⁷⁵ Heiskanen 2013, s.315

⁷⁶ Vallan luovuttaminen EU:lle rajaturvallisuusasioissa ei kuitenkaan ole ollut yksioikoista. EU-tason asetukset ovat suoraan jäsenvaltioissa sovellettavaa lainsäädäntöä, mutta vastuu ulkorajoista on edelleen yksiselitteisesti jäsenvaltioilla. Pollak & Slominski ovat tutkineet Frontexin roolia EU:n ulkorajojen valvonnassa. Alun perin komission tavoitteena oli tehdä Frontexista täysin itsenäinen virasto, joka kykenee operatiiviseen toimintaan. Jäsenvaltiot kuitenkin vastustivat tätä, joten Frontexista tuli kompromissi kansallisen rajavalvonnan ja yhteisöllistetyn rajavalvonnan välillä. Frontex on osittain itsenäinen virasto, mutta se ei kykene operatiiviseen toimintaan ilman jäsenvaltioiden hyväntahtoisuutta. (Pollak & Slominski 2009, s.919–920)

⁷⁷ Tiilikainen & Palosaari 2007, s.20–21

2.1.1 Uusfunktionalismi

Uusfunktionalismia voidaan pitää 1950-luvun hallitsevana liberalistisena integraatioteorianana. Se pohjautuu David Mitranyn jo 1940-luvulla kehittämän funktionalismin premisseihin. Uusfunktionalismi pyrkii ”selittämään sitä logiikkaa, joka saa valtiot vapaaehtoisesti luopumaan osasta suvereenia määräysvaltaansa toisten valtioiden ja kansainvälisten instituutioiden hyväksi”. Uusfunktionalismin edustajia olivat saksalainen Ernst Haas, yhdysvaltalainen Leon Lindberg ja yhdysvaltalainen Philippe Schmitter.⁷⁸ Se kehittyi haastamaan kahta 1950-luvulla vallassa olleita kansainvälisten suhteiden teoriaa – klassista realismia ja idealismia.⁷⁹ Uusfunktionalismi, sen nykyajan vastine, ylikansallinen hallinto (*supranational governance*), ja jossain määrin monitasoisen hallinnan näkökulma (*multilevel governance*) keskittyvät pääasiassa Euroopan instituutioihin ja niiden aikaansaannoksiin suhteessa eurooppalaiseen politiikkaan.⁸⁰

Haasin mukaan valtion edut heijastuvat kansallisesta valtakamppailusta. Valtiolla ei ole olemassa yksiä ja ainoita intressejä vaan ne ovat sidoksissa vallassa olevien poliittisten toimijoiden arvoihin. Alueellista integraatiota voidaan odottaa tapahtuvan silloin kun vallassa olevat yhteiskunnalliset toimijat päättävät kääntyä intressiensä tavoittelemisessa ylikansallisten instituutioiden puoleen omien valtioidensa hallitusten sijaan. Samalla näiden instituutioiden legitimitetti ja valta kasvavat. Integraatio läikkyi niin sanotun spill-over-mekanismin myötä uusille politiikan sektoreille.⁸¹

Haasin mukaan uusfunktionalismin sisältämä ontologia perustuu ”pehmeään” rationaaliseen valintaan. Valtioiden sosiaaliset toimijat tekevät kaikkensa saavuttaakseen omat arvoin pohjautuvat tavoitteensa. Tarvittaessa omat arvot ja intressit määritellään uudelleen. Nationalismi väistyy ihmisen halun edessä saavuttaa oma materiaallinen, normatiivinen ja asemaan perustuva tyytyväisyys.⁸²

Uusfunktionalismin yksi perusajatuksista on spill-over-mekanismi, jossa integraatio alkaa tyypillisesti yksinkertaisista ja teknisistä kysymyksistä, joissa hyöty on nähtävissä nopeasti. Tämän jälkeen integraatio leviää ja ”läikkyi” alueelta toiselle sitä mukaa, kun toimijat

⁷⁸ Tiilikainen & Palosaari 2007, s.18

⁷⁹ Haas 1968, xiv

⁸⁰ Vink 2003, s.64

⁸¹ Haas 1968, xv

⁸² Haas 1968, xv

havaitsevat yhteistyön itselleen hyödylliseksi. Samalla valtio määrittelee omia etujaan uudelleen.⁸³

Uusfunktionalismi tarjoaa mielekkään näkökulman eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön tutkimiseen. Rajaturvallisuuden kannalta yhtenä keskeisenä integraation merkkipaaluna voidaan pitää Schengen-sopimuksen ratifiointia ja sen suomaa vapaan liikkuvuuden aluetta. Vapaan liikkuvuuden alue on kasvanut 1990-luvulta merkittävästi ja rajaturvallisuuteen liittyvän integraation voidaan katsoa läikkyneen spill-over-mekanismin mukaisesti rajaturvallisuusviraston perustamiseen ja sen koordinoimiin yhteisiin operaatioihin⁸⁴.

2.1.2 Hallitustenvälisyys

Hallitustenvälisyys (*intergovernmentalism*) kehittyi kylmän sodan aikana 1960-luvulta eteenpäin. Tuolloin eurooppalaisten valtioiden yhä syvempi integroituminen pysähtyi ja yhteisöjen politiikassa korostuivat jäsenvaltioiden kansalliset intressit. Tuohon aikaan integraatio näytti enemmänkin perinteiseltä valtioiden väliseltä yhteistyöltä kuin niiden väliseltä yhdentymiseltä ja integraation tutkimuksessa pinnalle nousivat kansainvälisten suhteiden lähestymistavat. Tiilikainen ja Palosaari näkevät, että hallitustenvälisyys ”*pyrkii ottamaan jollakin tavoin huomioon integraation tapaisen pitkälle menevän valtioidenvälisen yhteistyöjärjestelmän erityispiirteet irtautumatta silti lopullisesti valtiokeskeisestä maailmankuvastaan.*” Hallitustenvälisyyden pääasiallisena oppi-isänä voidaan pitää yhdysvaltalaisista Stanley Hoffmania.⁸⁵

Hoffman näkee kansallisvaltion tulevaisuuden melko pessimistisesti vuonna 1966 julkaistussa artikkelissaan *Obsolete or obstinate? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*. Hänen poliittiseen realismiin pohjautuvat ajatukset haastoivat uusfunktionalismin perusperiaatteet. Hoffman näkee artikkelissaan, että suuri määrä itsenäisiä kansallisvaltioita tekee maailmasta maailmanrauhan kannalta vaarallisen ja hyvinvoinnin kannalta epäloogisen paikan. Näin ollen hän kannattaa poliittista yhdentymistä mutta näkee, että integraation perusyksikkönä täytyy olla kansallisvaltio. Hoffmanin ajatusten mukaan integraatio kannattaa ulottaa esimerkiksi kaupankäyntiin ja maatalouteen (*low politics*), jolloin yhdentyminen on

⁸³ Ojanen 2007, s.69

⁸⁴ Isometsän mukaan spill-over -mekanismi näkyy Frontexin merellisissä yhteisoperaatioissa siten, että jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on syventynyt ja laajentunut uusille toiminta-alueille, kuten huumausaineiden ja savukkeiden salakuljetuksen torjuntaan, meripelastukseen ja kalastusrikosten ja ympäristön pilaantumisen torjuntaan. (Isometsä 2014, tutkielman tiivistelmä ja s.52)

⁸⁵ Tiilikainen & Palosaari 2007, s.18–19

luonteeltaan hallitustenvälistä, kansallista etua ajavaa kaupankäyntiä. Integraatioon ulkopoliitikassa, kansallisessa turvallisuudessa ja voimankäyttöön liittyvissä (*high politics*) Hoffman suhtautuu vastahakoisesti.⁸⁶

Valtiokeskeistä maailmankuvaa ei voi FPL-konseptia tarkasteltaessa sivuuttaa, sillä jäsenvaltiot osallistuvat FPL-operaatioihin jäsenvaltion ja Frontexin kahdenvälisen neuvotteluiden tuloksena. Näin ollen virkamiesten ja kaluston lähettämässä operaatioon on eittämättä aina mukana myös kansallisia intressejä. Näitä intressejä voivat olla jäsenvaltioiden kahdenvälisen suhteiden ylläpitäminen, tietyltä alueelta oman valtion alueelle suuntautuvien sisäisen turvallisuuden uhkien torjuminen sekä oman valtion rajaturvallisuushenkilöstön kouluttaminen.

2.1.3 Federalismi

Federalismi on niin sanottu klassinen integraatioteoria, joka liitetään eurooppalaisen integraation ensimmäisiin vuosikymmeniin eli 1950- ja 1960-lukuun. Federalismia voi luonnehtia kahdella sanalla: kokonaisvaltainen ja normatiivinen. Kokonaisvaltainen se on siinä mielessä, että se pyrki selittämään, funktionalismin⁸⁷ tavoin, integraation keskeistä logiikkaa. Normatiiviseksi federalismia voi kutsua siksi, että se pyrki esittämään ratkaisuja tunnistamiinsa yhteiskuntaa koskeviin ongelmiin.⁸⁸

Federalismia ei tutkijoiden keskuudessa pidetä yhtenäisenä tutkimusperinteenä. Tälle on annettu useita eri syitä. Ben Rosamond näkee keskeisenä syynä sen, että federalismilla on ollut taipumus olla poliittinen projekti, jolla on selkeitä tavoitteita.⁸⁹ Tiilikainen puolestaan näkee yhtenä syynä federalismin hajanaisuudelle sen, että federalismia ja federalismin poliittista teoriaa on vaikea yksiselitteisesti erottaa toisistaan.⁹⁰

Michael Burgessin näkemyksen mukaan federalismiin liittyy paljon konseptuaalista ja metodologista sekaannusta sen takia, että useasti kirjallisuudessa federalismista ja

⁸⁶ Hoffman 1966, s.862–870

⁸⁷ Teija Tiilikaisen mukaan monissa integraatiotutkimusta käsittelevissä teoksissa federalismi ja funktionalismi mainitaan toistensa vastinpareina. Tämä antaa helposti virheellisen kuvan siitä, että näiden kahden lähestymistavan välillä vallitsee tieteenteoreettinen samankaltaisuus. Niiden tieteelliset premissit ovat kuitenkin sen verran etäällä toisistaan, että niiden välinen keskustelu ei ole kovinkaan luontevaa. (Tiilikainen 2007, s.38–39)

⁸⁸ Tiilikainen 2007, s.35

⁸⁹ Rosamond 2000, s.23

⁹⁰ Tiilikainen 2007, s.35

federaatiosta, eli liittovaltiosta, puhutaan toistensa synonyymeina.⁹¹ Tutkijat ovat kuitenkin yksimielisiä siitä, että federaatio on erityinen organisaatiomuoto ja se koostuu rakenteista, instituutioista ja menetelmistä.⁹² Intialaisen Ramesh Dikshitin mukaan federaation ominaispiirteet on laajalti tunnettuja. Federaatio syntyy kun erilliset, autonomiset tai autonomisiksi haluavat poliittiset yksiköt muodostavat valtion jossa on yksi suvereeni hallitus, mutta yksiköille jää jonkinasteinen alueellinen autonomia.⁹³

Siitä, mikä erottaa federaation muista valtiomuodoista, vallitsee tutkijoiden välillä kohtalainen yksimielisyys. Preston King ja Maurice Vile näkevät, että federaatio ei-keskitetty poliittinen järjestelmä, jolla on perustuslaillinen hallitus.⁹⁴ Perustuslaillisuutta korostaa myös Dikshit. Hänen mukaansa federaation ydin ei ole se miten valta on jaettu federaation ja paikallisten hallitusten kesken vaan sen ydin on nimenomaan perustuslaillinen autonomia (*consitutional autonomy*).⁹⁵ Toisaalta King näkee, että federaatio on yksi hallintomuoto muiden demokraattisten⁹⁶ hallintomuotojen joukossa.⁹⁷

Michael Burgess näkee federalismin kolmella eri tavalla: ideologisena mielipiteenä, filosofisena lausuntona ja empiirisenä faktana. Ideologisena mielipiteenä se realisoituu suositukseksi federaatioon tai jopa aktiivisena federaation edistämisenä. Se voi näkyä avoimena ohjauksena tai normatiivisena arviointina kohti ideaalista organisaatiota. Federalismin voi nähdä myös empiirisenä faktana, joka ottaa huomioon sosiaalisen, ekonominen ja poliittisen monimuotoisuuden. Federalismi on elävää elämää, joka on vapaa ideologisista ja filosofisista näkemyksistä.⁹⁸

Federalismin kyky selittää valta- ja valtiorakenteita eri puolella maailmaa vaihtelee alueittain. Euroopan tapauksessa federalismia on kritisoitu pääasiassa siitä, ”*etteivät eurooppalaiset valtiorakenteet yhdistyneekään nopeasti liittovaltiojärjestelmän muotoon, toisin kuin joissakin federalismin muodoissa oletettiin.*” Federalismi alkoi saavuttaa jälleen suosiota

⁹¹ Burgess 1986, s.15

⁹² Burgess 1986, s.17

⁹³ Dikshit 1975, s.1

⁹⁴ King 1982, s.91, 140, Burgess 1986, s.17.

⁹⁵ Dikshit 1975, s.4

⁹⁶ Vaikka federaatio on demokraattinen valtiomuoto, voidaan demokratian toteutumisesta federaatiossa olla montaa mieltä. Koska liittovaltioiden asukasluvut ovat joskus merkittävästikin erilaiset, vaihtelee liittovaltioiden asukkaiden suhteellinen äänivalta. Näin ollen se, miten eri osavaltioiden asukkaat saavat äänensä kuuluviin, vaihtelee osavaltioittain. (King 1982, s.88)

⁹⁷ King 1982, s.140

⁹⁸ Burgess 1986, s.20

1990-alkupuolella, kun Euroopan talous- ja rahaliitto (EMU) sai syntynsä. Tuolloin julkaistiin useita federalistista lähestymistapaa käsitteleviä tieteellisiä artikkeleita ja teoksia.⁹⁹

EU:n rajavalvonnan kehitys on tukenut federalistien ajatuksia joitain kertoja. Ensimmäisenä kertana voidaan pitää vuotta 2002, jolloin komissio antoi neuvostolle ja parlamentille rajavalvontatiedonannon nimeltään *Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmennyä valvontaa*. Federalismin kannalta tiedonannon merkittävin kohta on luvun III e - kohta, jossa ehdotetaan ulkorajavalvonnasta aiheutuvien kustannusten jakamista jäsenvaltioiden kesken, sekä Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista jäsenvaltioiden rajavalvonnan tueksi.¹⁰⁰ EU:n neuvosto julkaisi tämän jälkeen ensimmäisen suunnitelmansa¹⁰¹ EU:n ulkorajavalvonnasta, joka Niemenkarin mukaan pohjautuu vahvasti komission tiedonantoon, mutta Eurooppalainen rajavartiolaitos¹⁰² mainitaan suunnitelmassa maltillisemmin.¹⁰³

Rajaturvallisuudesta ja federalismista puhuttiin samoissa lauseissa joulukuussa 2015 Eurooppaa koetelleen turvapaikanhakijakriisin yhteydessä. Schengen-alueen toimivuuden ja yhtenäisyyden valtaviin todettiin olevan rasisusten edessä, sillä vuoden 2015 aikana Eurooppaan oli tullut laittomasti yli 1,5 miljoonaa ihmistä. Tämän vuoksi moni jäsenvaltio oli palauttanut sisäraajatarkastukset. EU:n komissio esitti useita toimenpiteitä tilanteen helpottamiseksi ja yksi näistä oli Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän (*European Border and Coast Guard, EBCG*¹⁰⁴) perustaminen. Ehdotuksen mukaan osaksi Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmää sille perustettaisiin sen omista rajavartijoista perustuvat operatiivinen joukko, joka voitaisiin määrätä rajaturvallisuustehtäviin Schengen-alueen ulkorajoille

⁹⁹ Tiilikainen 2007, s.40

¹⁰⁰ Komission tiedonanto 7.5.2002, *Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmennyä valvontaa*, s.20

¹⁰¹ Euroopan unionin neuvosto 14.6.2002, *Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*

¹⁰² Euroopan rajavartiolaitos omine joukkoineen ei toteutunut neuvoston suunnitelman pohjalta, vaan kehitys johti Frontexin perustamiseen. Ajatusta ei kuitenkaan ole hylätty. Frontex-asetuksen 33 artikla sisältää kohdan, jonka mukaan Frontex teettää viiden vuoden välein riippumattoman ulkopuolisen arvioinnin Frontex-asetuksen täytäntöönpanosta. Tämän lisäksi vuonna 2011 tehdyn asetusmuutoksen jälkeisessä arvioinnissa tarkasteltiin myös jäsenvaltioiden ulkorajavalvonnan yhteensovittamisen riittävyyttä, ja mahdollisuutta luoda Euroopan rajavartiointijärjestelmä. (Frontex-asetus, 33 artikla)

¹⁰³ Niemenkari 2003, s.49

¹⁰⁴ Ehdotuksessa Frontex nimetään uudelleen, sen roolia vahvistetaan ja sille perustetaan ns. nopean toiminnan reservi (*radip reserve pool*), johon jäsenvaltiot veloitetaan osallistumaan. Lisäksi komissio ehdottaa, että Schengen-evaluointijärjestelmää täydentämään perustettaisiin ns. haavoittuvuuskien arviointijärjestelmä (*vulnerability assessment*). (Euroopan komissio, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä ja asetuksen (Euroopan komissio) No 2007/2004, asetuksen (Euroopan komissio) No 863/2007 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EC kumoamiseksi, s.9–10)

komission päätöksellä.¹⁰⁵ Ehdotus herättää kysymyksiä jäsenvaltioiden suvereniteetin säilymisestä sekä siitä, viekö EBCG EU:n yhden askeleen lähemmäs federaatiota.

2.2 Eurooppalaistuminen

Eurooppalaistumistutkimuksen voidaan katsoa saaneen alkunsa 1990-luvun puolivälissä vallassa olevien integraatioteorioiden¹⁰⁶ kritiikistä. Kritiikin mukaan kysymys siitä, pitäisikö olla enemmän tai vähemmän integraatiota, ei perustele EU-toimijoiden käyttäytymistä. Kritiikkiä esittivät muun muassa Simon Hix ja Ben Rosamond.¹⁰⁷ Aluksi tutkijat näkivät eurooppalaistumisen lähinnä Euroopan tasolla tapahtuvana instituutioiden¹⁰⁸ rakentamisena, jossa tietyt kansalliset intressiryhmät yhdistivät voimansa ja perustivat EU-tasoisia instituutioita. Vähitellen tutkimus kohdentui tarkastelemaan EU:n vaikutuksia kansallisen tason poliittisiin instituutioihin ja niiden tapaan tehdä politiikkaa.¹⁰⁹ Mielenkiinnon kohteena ovat myös olleet EU:n päätösten kansallinen toimeenpano ja EU:n vaikutus kansallisten puolueiden toimintaan. Näitä voidaan pitää eurooppalaistumistutkimuksen yhtenä merkittävänä debattina.¹¹⁰

Yhdysvaltalainen Robert Ladrech oli ensimmäinen politiikan tutkija, joka määritteli eurooppalaistumisen ja käytti sitä tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä. Tämä tapahtui vuonna 1994 ja Ladrechin määritelmä on saanut tutkijapiireissä laajan hyväksynnän.¹¹¹ Määritelmän mukaan eurooppalaistuminen on

”politiikan painopistettä ja sisältöä muokkaava asteittainen prosessi, jossa Euroopan unionista tulee osa kansallisen politiikan valmistelun ja päätöksenteon logiikkaa.”¹¹²

¹⁰⁵ Euroopan komissio, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä ja asetuksen (Euroopan komissio) No 2007/2004, asetuksen (Euroopan komissio) No 863/2007 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EC kumoamiseksi, s.1–5

¹⁰⁶ Esim. uusfunktionalismi, hallitustenvälisyys ja federalismi.

¹⁰⁷ Palosaari 2011, s.22

¹⁰⁸ Siitä, mitä instituutiolla tarkoitetaan, on eri merkityksiä eri integraatioteorioissa ja teoriakeskusteluissa. Tässä tutkielmassa instituutio ymmärretään EU-tasoisena integraation tuotteena. Risse, Cowles & Caporason mukaan kansallisten rakenteiden tärkein komponentti on instituutiot. Muodolliset instituutiot tarkoittavat organisaatioita, joilla on kirjoitetut säännöt ja toimintatavat, jotka säätelevät niiden toimintaa (Risse, Cowles, & Caporaso 2001, s.4–5).

¹⁰⁹ Risse, Cowles & Caporaso 2001, s.3

¹¹⁰ Tiilikainen 2011, s.22

¹¹¹ Raunio 2007, s.133

¹¹² Ladrech 1994, s.69

Eurooppalaistuminen täytyy terminä erottaa eurooppalaistamisesta. Näistä jälkimmäinen on prosessi, jossa jokin osapuoli tai toimija tietoisesti pyrkii aiheuttamaan eurooppalaistumista. Eurooppalaistamiseksi voidaan kutsua Ladrechin määritelmää mukailleen sellaista prosessia, jossa esimerkiksi jokin EU:n instituutio pyrkii tietoisesti saattamaan EU:n osaksi yhden tai useamman valtion ”kansallisen politiikan valmistelun ja päätöksenteon logiikkaa”¹¹³.

2000-luvulla eurooppalaistumista koskeva mielenkiinto laajeni EU:n direktiivien noudattamisesta ja toimeenpanosta EU:n asettamiin uskomuksiin ja odotuksiin kansallisella tasolla. Tarkastelun kohteena olivat kansallisessa päätöksenteossa muun muassa eurooppalaistumisen aiheuttamat kirjoittamattomat säännöt, normit ja toimintatavat. Tämä lähestymistapa on mahdollistanut eurooppalaistumistutkimuksen leviämisen kansalliseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, koska kyseisellä politiikan alalla ei ole EU:n asettamia direktiivejä, joita jäsenmaiden pitäisi noudattaa.¹¹⁴

Eurooppalaistumisesta on tullut suosittu näkökulma Euroopan integraation tutkimuksessa. Siitä, mitä eurooppalaistuminen on, ei olla yksimielisiä. Suuri osa eurooppalaistumista koskevasta kirjallisuudesta puhuu eurooppalaistumisesta silloin, kun jokin eurooppalainen seikka vaikuttaa kansallisen tason politiikkaan.¹¹⁵ Eurooppalaistumisen tutkimus tutkii muun muassa valtioiden hallinnollista adaptaatiota mahdollisesti tulevaa EU-jäsenyyttä varten, EU-direktiivien toimeenpanoa sekä EU:sta johtuvaa jäsenvaltioiden rakenteiden ja identiteettien muutosta. Eurooppalaistumistutkimus on rikastuttanut Euroopan integraation tutkimusta, koska se tutkii integraation sellaisia osa-alueita, joita on perinteisesti pidetty vähemmän alttiina eurooppalaiselle vaikutukselle. Näitä osa-alueita ovat poliittiset puolueet, puoluejärjestelmät, valtioiden hallitukset, pakolaispolitiikka ja kansalaisuus. Tutkimus ei ole rajoittunut ainoastaan EU:n jäsenvaltioihin, vaan myös EU:iin pyrkiviin valtioihin.¹¹⁶

Eurooppalaistuminen voidaan terminä erottaa kansainvälistymisestä ja globalisoitumisesta. Näistä kaksi jälkimmäistä on määritelty eurooppalaistumista huomattavasti laajemmin.¹¹⁷ Ladrech näkee eurooppalaistumisen ja globalisoitumisen välisenä keskeisenä erona sen, että toisin kuin globalisoitumisessa, eurooppalaistumisessa tietty kansallisen tason muutos voidaan osoittaa johtuvan juuri tietystä EU-tason päätöksestä tai kehityskulusta.¹¹⁸

¹¹³ Ladrech 1994, s.69

¹¹⁴ Tiilikainen 2011, s.22–23

¹¹⁵ Börzel & Risse 2000, s.1

¹¹⁶ Vink 2003, s.63–64

¹¹⁷ Risse, Cowles, Caporaso 2001, s.4

¹¹⁸ Ladrech 2010, s.2

Muutosprosessi vaikuttaa jo ennestään oleviin kansallisiin rakenteisiin sekä muodollista että epämuodollista reittiä. Lisäksi eurooppalaistuminen sisältää Ladrechin mukaan selkeän maantieteellisen rajauksen.¹¹⁹

Useat tutkijat ovat antaneet oman määritelmänsä eurooppalaistumiselle. Määritelmien välinen keskeinen ero näyttäisi olevan määritelmien laajuudessa. Tanja Börzel vuorostaan määrittelee eurooppalaistumisen prosessiksi jossa valtion sisäpolitiikan osa-alueet tulevat alttiiksi eurooppalaiselle politiikalle.¹²⁰ Tätä määrittelyä on kritisoitu siitä, että se rajoittaa eurooppalaistumisen ulkopuolelle ne epäsuorat tavat, joilla integraatio vaikuttaa kotimaan politiikkaan. Börzel näkee siis eurooppalaistumisen ainoastaan kotimaan politiikan toimintatapojen muutoksena.¹²¹ Marten Vink määrittelee eurooppalaistumisen hyvin laajasti: ”*domestic change caused by European integration*”¹²². Vink ei siis määritelmässään ota tarkemmin kantaa siihen, mikä kansallisissa järjestelmissä on eurooppalaistumisen kohteena.

Myös Claudio Radaelli näkee eurooppalaistumisen huomattavasti Börzeliä laajemmin. Hänen mukaansa eurooppalaistuminen tarkoittaa muodollisten ja epämuodollisten sääntöjen, menettelytapojen, politiikan paradigmojen, tapojen joilla asiat tehdään sekä uskomuksien ja normien rakentumista, leviämistä ja institutionalisoitumista siten, että ne määritellään ensin EU-tasolla ja sen jälkeen sisällytetään kansallisiin diskursseihin, identiteetteihin, poliittisiin rakenteisiin ja julkiseen politiikkaan.¹²³ Maarten Vink näkee tässä määritelmässä hyvänä asiana sen, että se koskee myös rakenteiden ja identiteettien muutosta.¹²⁴ Radaellin mukaan eurooppalaistumisesta voidaan käyttää hyvin laavaa määritelmää, joka sisältää EU:n menettelytavat ja politiikat sekä niiden jälkiseuraukset kansallisissa järjestelmissä, tai huomattavasti täsmällisempää määritelmää. Puhuttaessa suppeammasta ja täsmällisemmästä eurooppalaistumisesta on sille tehtävä selkeä ero Euroopan integraatioon ja EU:n politiikan muotoiluun.¹²⁵

Claudio Radaelli ei halua rajoittaa määritelmässään eurooppalaistumisen prosessia koskemaan ainoastaan organisaatioita. Muutoksen tekijöinä voivat olla organisaatioiden lisäksi yksilöt.

¹¹⁹ Ladrech 1994, s.71

¹²⁰ Börzel 1999, s.574

¹²¹ Vink 2003, s.64

¹²² Vink 2003, s.63

¹²³ Radaelli 2000, s.4, Radaelli 2003, s.30

¹²⁴ Vink 2003, s. 64

¹²⁵ Radaelli 2000, s.3

”Processes of (a) construction (b) diffusion (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies.”¹²⁶

Claudio Radaelli huomauttaa artikkelissaan *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, että eurooppalaistumisen määrittelemisessä on oltava entistä tarkempi. Mitä enemmän tietoa ilmiöstä saamme, sitä tärkeämpää on eritellä mitä eurooppalaistuminen on ja mitä se ei ole. Muutoin vaarana on käsitteiden tarpeeton sekoittuminen. Ilmiön määrittely vaatii rajat, muutoin kaikki saatetaan nähdä enemmän tai vähemmän eurooppalaistuneina. Tämän estääkseen Radaelli esittelee sellaisia termejä, jotka ovat lähellä eurooppalaistumista, mutta eivät kuitenkaan tarkoita samaa asiaa. Näitä termejä ovat konvergensi eli lähentyminen, harmonisointi ja poliittinen integraatio.¹²⁷

Lähentyminen ei ole eurooppalaistumista, koska niitä koskevien prosessien ja seurausten välillä on eroavaisuuksia. Toisekseen, eurooppalaistuminen voi tuottaa erilaistumista. Lähentyminen voi olla seurausta eurooppalaistumisesta, mutta ne ovat selkeästi eri käsitteitä. Eurooppalaistuminen ei myöskään ole poliittista integraatiota vaikka näiden välillä on riippuvuussuhde. Ilman integraatiota ei olisi olemassa eurooppalaistumista. Radaelli erottelee termit siten, että integraatio on luonteeltaan ontologista ja eurooppalaistuminen post-ontologista. Tämä näkyy siinä, että integraatiossa on kysymys prosessista jossa valtiot jakavat suvereniteettiaan ja eurooppalaistumisessa on kysymys prosessista, jossa EU:n toimivat instituutiot saavat aikaan tietyn vaikutuksen.¹²⁸

Radaelli kannattaa käsitteellisellä tasolla eurooppalaistumisen ja EU-politiikan muotoilu selkeää toisistaan erottamista. Ne ovat vahvassa vuorovaikutuksessa keskenään. EU-politiikan muotoutumiseen vaikuttaa kansalliset intressiryhmät ja EU:n instituutiot. Analyttisellä tasolla on tunnistettavissa prosessi, joka johtaa jonkin politiikan alan muotoiluun, sekä toinen vastakkainen prosessi, joka johtuu politiikan jälkivaikutuksista kansallisella tasolla.¹²⁹

¹²⁶ Radaelli 2000, s.4

¹²⁷ Radaelli 2000, s.4–6

¹²⁸ Radaelli 2000, s.6

¹²⁹ Radaelli 2000, s.6

Johan Olsen pitää eurooppalaistumista muotiterminä.¹³⁰ Hänen mukaansa termin käytön yleisyys on kenties ylittänyt sen käyttökelpoisuuden. Vaikka eurooppalaistumisen mallintaminen on ollut niukkaa ja sen empiiriset todisteet ovat epäyhtenäisiä, ei termiä käsitettä kannata suinkaan hylätä. Olsenin mielestä asian ydin ei ole siinä, mitä eurooppalaistuminen todella on, vaan siinä kuinka termiä voidaan käyttää apuna ymmärtämään eurooppalaisen yhteisön dynamiikkaa. Hän ei pidä eurooppalaistumista uniikkina tai ainutlaatuisena ilmiönä. Paremminkin eurooppalaistumisesta voidaan muodostaa käsitys, jonka avulla voidaan verrata dynamiikkaa Euroopan ja muiden hallintojärjestelmien välillä.¹³¹

Olsen erottelee viisi eri eurooppalaistumisen muotoa. Ne kaikki vastaavat kysymykseen, mikä muuttuu? Näitä eurooppalaistumisen muotoja voidaan analysoinnin puitteissa pitää toisistaan erillään, mutta todellisuudessa niihin liittyvät prosessit voivat sekoittuvat keskenään monimutkaisesti.¹³² Seuraavaksi käsitellään Olsenin ajatusten mukaisesti eurooppalaistumisen eri muotoja.

Ensimmäinen käsiteltävä eurooppalaistumisen muoto on Euroopan¹³³ maantieteellinen laajeneminen. EU on laajentunut koko olemassaolonsa ajan ja ehdokasjäsenvaltioita riittää edelleen, koska EU on ollut houkutteleva vaihtoehto uusille jäsenmaille. Laajenemisen mekaniikka on luonteeltaan normien, identiteettien ja arvojen ohjaamaa. Ne valtiot, jotka täyttävät EU-jäsenyyden ehdot, pääsevät jäseniksi mutta ne valtiot, jotka eivät täytä ehtoja, jäävät ulkopuolelle.¹³⁴ Jäseneksi pyrkivän jäsenvaltion on oltava liberaali demokratia, sillä täytyy olla toiminnassa tietyt instituutiot ja sen täytyy toimia sisä- ja ulkopoliittisesti halutulla tavalla.¹³⁵ Näin ollen EU eurooppalaistaa sen jäseneksi pyrkiviä valtioita, koska EU muuttaa jäseneksi pyrkivän valtion normeihin, identiteettiin ja arvomaailmaan liittyviä seikkoja.

¹³⁰ Katso lisäksi Raunio & Saari 2006, s.15

¹³¹ Olsen 2002, s.921–923

¹³² Olsen 2002, s.923–924

¹³³ Kirjallisuudessa sana 'Eurooppa' tarkoittaa eri asioita kontekstista riippuen. Tässä tutkielmassa Euroopalla tarkoitetaan Euroopan Unionia ja sen jäsenvaltioita.

¹³⁴ Tutkijat eivät ole yksimielisiä siitä, käyttävätkö EU:n toimijat sen arvoja ja identiteettejä aidosti vai instrumentaalisesti. Frank Schimmelfennig näkee asiassa valtioiden oman edun ajamisen logiikan. Hän mainitsee jäsenvaltioiden olevan laajenemisen suhteen retorisisessa ansassa, koska EU:n laajenemisen vastustaminen pilaisi jäsenvaltion maineen yhteisössä. (Schimmelfennig 2001, s.142–143) EU:n laajenemisen vaikutuksista ei ole laskelmia. Näin ollen moni jäsenvaltio epäroi suhtautumisessaan laajentumiseen, koska laajenemisen hyödyistä ja eduista ei voida olla varmoja. Tästä syystä laajenemiseen liittyvien normien ja käytännön välillä on ristiriitaa. (Olsen 2002, s.928) Helene Sjursen näkee asian toisin. Hän painottaa EU:n sisäistämien normien roolin aitoutta. Normit eivät ainoastaan säätele toimijoiden toimintaa vaan ne konstituivat toimijoiden identiteettiä. Toisin sanoen EU:n maantieteellistä laajenemisen osaltaan perustuu liberaalis-demokraattisen yhteisön normien lisäksi yhteisöperustaiseen identiteettiin. Tämä yhteinen identiteetti sisältää käsityksen siitä, keitä ovat eurooppalaiset ja mitä eurooppalaisuus tarkoittaa. (Sjursen 2002, s.508)

¹³⁵ Olsen 2002, s.926–929

Toisena eurooppalaistumisen muotona Olsen näkee Eurooppa-tasoisten instituutioiden kehittymisen. Tällä hän tarkoittaa sitä, että eurooppalainen hallintojärjestelmä institutionalisoituu ja instituutioille annetaan entistä enemmän valtaa tehdä, toimeenpanna ja valvoa jäsenvaltioita sitovaa politiikkaa.¹³⁶ Thomas Risse, Maria Cowles ja James Caporaso ovat Olsenin kanssa samaa mieltä siitä, että eurooppalaistuminen tapahtuu ennen muuta institutionalisoitumisen kautta. He määrittelevät teoksessa *Transforming Europe – Europeanization and Domestic Change* eurooppalaistumisen seuraavasti:

”We define Europeanization as the emerge and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules.”¹³⁷

Heidän mukaan poliittinen institutionalisoituminen sisältää muodollisten ja epämuodollisten sääntöjen, menettelytapojen, normien ja politiikkoja koskevien käytäntöjen kehittymistä niin alueellisella, kansallisella kuin Euroopan tasolla.¹³⁸

Eurooppa-tason instituutioiden rakentamisen ja kehittämisen taustalla on ajatus siitä, että instituutio tuottaa paremman lopputuloksen verrattuna siihen, että jokainen kansallinen toimija toimisi omillaan. Näin ollen instituutio sisältää toimijoiden yhdessä formuloimat tavoitteet ja politiikan sekä rakenteet niiden toteuttamiseksi.¹³⁹

Kolmantena eurooppalaistumisen muotona Olsen näkee muutokset kansallisissa politiikkaan ja hallintotapaan liittyvissä instituutioissa, joka johtuu Eurooppa-tason instituutioiden kehityksestä, identiteeteistä ja politiikasta. Itse asiassa suurin osa aiheeseen liittyvästä empiirisestä kirjallisuudesta käsittelee juuri EU:n vaikutusta jäsenvaltioihin, ja erityisesti jäsenvaltioiden kansallisiin politiikkoihin ja käyttäytymiseen.¹⁴⁰ Tällöin EU eurooppalaistaa jäsenvaltioitaan ja eurooppalaistumisen suunta on ylhäältä alas eli *top down*.

Neljäs merkittävä eurooppalaistumisen muoto on eurooppalaisten instituutioiden vienti (*Exporting European Institutions*), jolla tarkoitetaan eurooppalaisen poliittisen organisointi- ja

¹³⁶ Olsen 2002, s.929

¹³⁷ Risse, Cowles & Caporaso 2001, s.3

¹³⁸ Risse, Cowles & Caporaso 2001, s.3

¹³⁹ Olsen 2002, s.929–930

¹⁴⁰ Olsen 2002, s.932

hallintotavan siirtymistä Euroopan ulkopuolelle. Tällaista eurooppalaistumista on tapahtunut ja tapahtuu usealla eri tavalla. Kun jokin eurooppalainen valtio on ollut alueellisen hegemonin asemassa, on eurooppalaistuminen tyypillisesti tapahtunut pakon edessä ja toimintatapojen vienti on saanut jopa kolonialistisia muotoja. Hegemonioiden päätyttyä, ovat eurooppalaiset hallinto- ja toimintatavat joutuneet alttiiksi kilpailulle muualta tulevien tapojen kanssa. Näin ollen eurooppalaistumista on tapahtunut, mikäli eurooppalainen malli tai tapa on ollut riittävän houkutteleva.¹⁴¹

Osa tutkijoista ei usko eurooppalaistumiseen eurooppalaisten instituutioiden viennin kautta. Muun muassa John Meyer väittää, että tällaista eurooppalaistumista ei ole juurikaan tapahtunut, koska Eurooppa ei ole tarpeeksi erilainen muuhun maailmaan verrattuna. Meyer myöntää, että kulttuurinen materiaali, kuten ihmisoikeudet, huoli ympäristöstä ja sosiaalisen kehityksen säännöt, leviävät lähialueille nopeasti, mutta eurooppalaiset arvot ovat hänen mukaansa niin samanlaisia kuin muuallakin maailmassa, että niiden vientiä ulos Euroopasta ei ole viime vuosikymmeninä tapahtunut.¹⁴²

Euroopan pyrkimys eurooppalaistaa muita valtioita ja alueita voidaan nähdä eurooppalaisten valtioiden haluna lisätä omaa poliittista valtaansa. Tämä näkyy eurooppalaisten valtioiden yhteisenä ulko- ja turvallisuuspolitiikkana, kahdenvälisinä neuvotteluina sekä vaikuttamisena muiden kansainvälisten organisaatioiden, kuten WTO:n, NATO:n ja YK:n, kautta.¹⁴³

Viides Olsenin luokittelema eurooppalaistumisen muoto on Euroopan poliittinen yhtenäistyminen. Se tarkoittaa suvereenien valtioiden yhtenäistymistä yhdeksi politiikan ja hallinnon järjestelmäksi, joka on määrätietoinen, koherentti ja poliittisesti vahva. Tämänkaltaisella eurooppalaistumisella on vahva linkki ulkorajoihin ja niillä tehtävään rajaturvallisuusyhteistyöhön:

”The development of a European sphere for public will- and opinion formation contributes to common conceptions of legitimate political organization and a shared feeling of belonging, giving direction to action capabilities. Internal borders and barriers are fading or removed. External borders and barriers are strengthened.”¹⁴⁴

¹⁴¹ Olsen 2002, s.937–939

¹⁴² Meyer 2001, s.238

¹⁴³ Olsen 2002, s.939

¹⁴⁴ Olsen 2002, s.940

Eurooppalaistumisen käsittely vahvana Euroopan poliittisena yhtenäistymisenä ei ole yleistynyt tutkijoiden keskuudessa, vaikkakin joitain pyrkimyksiä tähän on ollut. Tietyistä tällaisen eurooppalaistumisen indikaattoreista on päästy yksimielisyyteen. Ensiksi, vahva Eurooppa ei välttämättä tarvitse mahdollisimman suurta maantieteellistä aluetta. EU:n laajeneminen merkitsee lisää aluetta, ihmisiä ja resursseja, mutta samalla se lisää alueen heterogeenisuutta ja vaatimuksia unionin hallintoinstituutioille. Toiseksi, vahva keskusjohtoisuus (*centre-building*) ja hierarkkinen johtamisjärjestelmä mahdollistavat koherentimman toiminnan, mutta toisaalta vahva EU:sta johtuva kansallinen muutospaine aiheuttaa vastustusta. Kolmanneksi, eurooppalaisten mallien vienti Euroopan ulkopuolelle tarkoittaa EU-mallien menestymistä, mutta yhtäläillä Eurooppa tarvitsee toimintamalleja Euroopan ulkopuolelta.¹⁴⁵

Tapio Raunion mukaan eurooppalaistumistutkimusten perusteella EU:lla on ollut enemmän vaikutuksia politiikan sisältöön kuin jäsenvaltioiden institutionaalisiin rakenteisiin. Selvimmin tämä on ollut havaittavissa politiikan alueilla, joissa jäsenmaat ovat luovuttaneet toimivaltansa EU:lle. Kun tarkastellaan integraation vaikutuksia poliittisiin instituutioihin, on niiden sisäisissä valtasuhteissa on tapahtunut muutos. Virkamiesten, hallitusten, alueiden ja pääministerien asema on vahvistunut suhteessa kansallisiin parlamentteihin.¹⁴⁶

Eurooppalaistuminen teoreettisena tulokulmana ei ole täydellinen. Ensimmäisenä heikkoutena on se, että ilmiötä selittävien muuttujien keskinäistä suhdetta ja painoarvoa on vaikea vertailla keskenään. Usein käy niin, että yhteiskunnallisia muutoksia lukkiudutaan selittämään nimenomaan integraatiolla, vaikka syy voi löytyä muualtakin. Toinen ongelma liittyy eurooppalaistumisen käsitteeseen. Tasapainoa käsitteen kapeuden tai leveyden välillä on ollut vaikea löytää. Ladrechin määritelmää on pidetty liian kapeana, mutta laveammassa määritelmässä vaarana on käsitteellinen epämääräisyys. Kolmantena keskeisenä heikkoutena on itse teoria, koska toistaiseksi ei ole pystytty selvittämään, miten ja millaisissa olosuhteissa eurooppalaistuminen vaikuttaa jäsenvaltioidensa kansallisiin järjestelmiin.¹⁴⁷ Olsenin mukaan ongelmana ei ole määritelmien puute vaan nimenomaan toimivan mallin puuttuminen. Näin ollen eurooppalaistuminen ei ehkä ole niin käyttökelpoinen teoria kuin sen laajalle levinnyt käyttö antaa ymmärtää.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Olsen 2002, s.940–942

¹⁴⁶ Raunio 2007, s.133–134

¹⁴⁷ Raunio 2007, s.135–136

¹⁴⁸ Olsen 2002, s.921

2.3 Eurooppalaistumisen suunta

Tanja Börzelin mukaan eurooppalaistuminen on kaksisuuntainen¹⁴⁹ prosessi. Alhaalta ylös (*bottom-up*) -prosessissa jäsenvaltiot pyrkivät siirtämään politiikkaansa EU-tasolle. Tällä ne pyrkivät välttämään ylhäältä alas -suunnassa tapahtuvan politiikan lataamisesta (*download*) aiheutuvat kustannukset. Ylhäältä alas -tapauksessa puhutaan jäsenvaltioiden adaptoitumisesta (*adaptation*) EU-tasolta tulevaan politiikkaan. Alhaalta ylös -tapauksessa puolestaan puhutaan politiikan projektoitumisesta (*projection*) jäsenvaltioista EU-tasolle. Börzel väittää, että useissa eurooppalaistumista koskevissa tutkimuksissa tehdään tietoinen valinta eurooppalaistumisen suunnasta, jolloin lukkiudutaan tarkastelemaan prosessia ainoastaan yksisuuntaisena.¹⁵⁰

Johan Olsen ehdottaa jäsenvaltioiden adaptoitumiseen liittyvän tutkimuksen avuksi kahta käsitettä, jotka ovat kokemuseräinen oppiminen ja kilpaileva valinta (*experiential learning and competitive selection*). Kokemuseräisessä oppimisessa on kysymys siitä, että muutos kansallisissa instituutioissa tapahtuu kokemusten ja tulkintojen kautta. Tulkinta tehdään siitä, kuinka instituution kannalta relevantit toimijat reagoivat erilaisiin muutoksiin organisaatiossa ja sen hallinnossa. Muiden toimijoiden suhtautuminen näihin muutoksiin saattaa vaihdella suuresti. Kansalliset instituutiot ovat taipuvaisia jatkamaan ja kehittämään muiden toimijoiden edullisiksi tulkitsemia kehityskulkuja. Vastaavasti negatiivisen vastaanoton saaneita muutoksia pyritään yleisesti ottaen välttämään. Kilpailevassa valinnassa puolestaan on kysymys eloonjäämiskamppailusta, jossa ympäriltä tulevat vaatimukset ja välttämättömyydet ajavat instituutioiden muutosprosessia. Ne instituutiot, jotka kykenevät muuntautumaan muuttuvaan toiminnalliseen ja normatiiviseen ympäristöön, selviytyvät.¹⁵¹

Robert Ladrech on pohtinut eurooppalaistumista ylhäältä alas -prosessina. Tällöin on kysymys EU:n vaikutuksesta jäsenvaltioiden kansalliseen politiikkaan, menettelytapoihin ja instituutioihin. Tämän kuvaaminen kausaalisesti suoraan ylikansalliselta tasolta yksittäiseen jäsenvaltioon on tosin ongelmallista, koska prosessiin liittyy suuri joukko kansallisia tekijöitä. Ylhäältä alas -eurooppalaistumisen analyysia vaikeuttaa erityisesti se seikka, että EU:n normaalin päätöksentekoprosessin mukaisesti jäsenvaltiot osallistuvat itse EU-lainsäädännön

¹⁴⁹ Teemu Palosaaren mukaan eurooppalaistumisen niin sanottu adaptoitumis-projektoitumis-dualismi sisältää myös politiikan siirtymisen jäsenvaltiosta toiseen (*cross-loading*). Jäsenvaltioiden välinen lisääntynyt tiedonvaihto tai keskinäisen oppimisen prosessi (*mutual learning*) voivat aiheuttaa adaptoitumista. Vastaavasti jäsenvaltio voi tarkoituksella pyrkiä saamaan muut jäsenvaltiot omaksumaan haluamaansa politiikkaa, tavoitteita, näkemyksiä ja ideoita, jotka myös aiheuttavat adaptoitumista. (Palosaari 2011, s.35)

¹⁵⁰ Börzel 2002, s.193–194

¹⁵¹ Olsen 2002, s.932–933

valmisteluun. Jäsenvaltiot ajavat näin tekemällä useasti omaa etuaan. Jäsenvaltioiden hallitukset voivat tuoda itselleen edullista politiikkaa EU-tasolle ja pyrkiä näin hakemaan tukea politiikkansa toimeenpanolle kansallisella tasolla.¹⁵² Sitä, kuinka eri jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet esimerkiksi Frontex- ja Rabit-asetusten laatimiseen ja päätöksentekoon, ei tässä tutkielmassa käsitellä. Sen sijaan keskitymme tarkastelemaan minkälaista ja minkä suuntaista Frontexin Focal Points Land -operaatioissa tapahtuva eurooppalaistuminen on.

James Marchin mukaan kansallisten instituutioiden adaptoitumisen, eli muuntautumisen, mekanismi on vaikeasti ymmärrettävissä ja jäljitettävissä. Muuntautumisen ja toimintaympäristön muutoksen välillä ei ole helppo löytää yksiselitteistä korrelaatiota. Myöskään kysymykseen, miten instituution pitäisi muuntautua, ei ole optimaalista ratkaisua.¹⁵³ March ja Olsen ehdottavat, että yleisin tapa instituutiolle muuntautua ympäristön muutoksiin, on löytää sopiva toimintatapa tuttujen ja käytössä olevien rutiinien joukosta.¹⁵⁴ Harold Jacobson toteaa, että paine muuntautumiselle vaihtelee toimi- ja politiikanaloittain, koska Euroopan instituutiot ja politiikat eivät kehity Euroopassa tasaisesti. Jacobson mainitsee lisäksi lukuisia muita vaikuttavia syitä: vaihtelut instituutioiden oikeudellisessa perustassa, onko kyseessä niin sanottu hard law- vai soft law -instituutio, kansallisten puolueiden tuki muutokselle ja instituution tai regiimin taloudellinen autonomia.¹⁵⁵

Tanja Börzel ja Thomas Risse näkevät, että EU:n vaikutuksia jäsenvaltioihin pitäisi tarkastella muutoksen ulottuvuuksien, mekanismien ja seurausten kautta.¹⁵⁶ Ulottuvuudella tarkoitetaan sitä tekijää tai niitä tekijöitä jäsenvaltioissa, joihin EU vaikuttaa ja joissa tapahtuu muutos. Eurooppalaistumisen mekanismi vuorostaan tarkoittaa sitä, kuinka väitetty eurooppalaistuminen tapahtuu ja seurauksella tarkoitetaan niitä seurauksia joita eurooppalaistumisesta jäsenvaltioille aiheutuu.¹⁵⁷

¹⁵² Ladrech 2010, s.21–22

¹⁵³ March 1981, s.563–566

¹⁵⁴ March & Olsen 1989, s.34

¹⁵⁵ Jacobson 2001, s.20

¹⁵⁶ Börzel & Risse 2007, s.485

¹⁵⁷ Ladrech 2010, s.22



Kuva 1: Ylhäältä alas -eurooppalaistuminen¹⁵⁸

2.4 EU:n päätöksenteon ja politiikan tulokset

Eurooppalaistumisessa olennaista on muutos. Robert Ladrechin mukaan eri politiikan alat (*policy*) ovat yksi muutoksen ulottuvuus ja se konkretisoituu kahdella eri tavalla. Ensimmäistä näistä Ladrech kuvailee suoraksi tai kovaksi menettelytavaksi, joka tarkoittaa asetusten ja direktiivien säätämistä yhteistyössä EU:n komission ja parlamentin kanssa, jonka jälkeen jäsenvaltioiden on toimeenpantava kyseiset säädökset.¹⁵⁹ Toista tapaa voidaan kuvailla epäsuoraksi tai pehmeäksi menettelytavaksi. Tällöin komissio voi tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen ulkopuolelta antaa ehdotuksia parhaiksi käytänteiksi osalle tai kaikille jäsenvaltioille, jotka päättävät itse hyväksyvätkö ne ehdotuksen vai eivät. Ehdotukset eivät ole laillisesti sitovia ja ne voivat tulla komission tietoon useista eri lähteistä kuten muilta jäsenvaltioilta.¹⁶⁰

Tutkittavan ilmiön kannalta keskeisimpiä EU:n päätöksenteon ja politiikan tuloksia ovat ulkorajoihin, maahanmuuttoon ja turvallisuuteen liittyvä politiikka, instituutiot ja säädökset. Näistä voidaan mainita EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuus ja Schengenin rajasäännöstö, joka kertoo kuinka IBM toimeenpannaan käytännössä. Ne ovat EU:n aikaansaamia konkreettisia tuloksia, joiden mukaan jäsenvaltioiden odotetaan toimivan. Siitä, kuinka hyvin jäsenvaltiot näitä toteuttavat, voi syntyä joko yhteensopivuutta tai yhteensopimattomuutta. Prosessi on kuvan 1 mukaisesti jatkuva, sillä jäsenvaltioissa tapahtuva kansallinen muutos vaikuttaa EU:n päätöksenteon ja politiikan tuloksiin.

¹⁵⁸ Kuva on koottu soveltaen seuraavista lähteistä: Ladrech 2010, s.42, Risse, Cowles & Caporaso 2001, s.6 ja Hansen & Scholl 2002, s.4–6

¹⁵⁹ Ladrech 2010, s.30

¹⁶⁰ Ladrech 2010, s.169

2.5 Yhteensopimattomuus muutospaineen aiheuttajana

Risse, Cowles ja Caporaso näkevät, että EU:n jäsenvaltiot kokevat muutospaineita (*adaptational pressure*) mikäli ne ovat yhteensopimattomia eurooppalaisten prosessien kanssa. Mitä suurempi yhteensopimattomuus vallitsee eurooppalaisten ja kansallisten instituutioiden välillä, sitä suuremman muutospaineen jäsenvaltio kokee. Yhteensopimattomuudessa on kysymys tietyn politiikan alan yhteensopimattomuudesta (*policy misfit*). Jäsenvaltio voi kokea myös suoria muutospaineita kansallisissa institutionaalisissa rakenteissaan.¹⁶¹

Troels Hansen ja Bruno Scholl puolestaan näkevät, että muutospaineen analysoimiseksi yhteensopimattomuus pitää pilkkoa pienempiin osiin. He jakavat yhteensopimattomuuden konstitutionaaliseen, toiminnalliseen ja kulttuuriseen yhteensopimattomuuteen.¹⁶² Konstitutionaalinen yhteensopimattomuus koskee niitä periaatteita, jotka ohjaavat kansallista instituutiota. Näitä ovat normit, perinteet ja sellaiset instituution luonteenpiirteet, jotka sisältyvät instituution toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin.¹⁶³ Toiminnallinen yhteensopimattomuus koskee organisaatiota, joka tekee käytännön työtä instituutiossa. Tällaiset asiat ovat ratkaisevia instituution kannalta silloin kun se kokee yhteensopimattomuutta. Kulttuurinen yhteensopimattomuus puolestaan tarkoittaa instituution poliittista kulttuuria. Kulttuuri vaikuttaa siihen, kuinka hyvin eurooppalainen kulttuuri voidaan integroida instituution työtappoihin.¹⁶⁴

Eurooppalaistumisen mekanismi tarkoittaa sitä, kuinka EU vaikuttaa jäsenvaltioihin. Tutkimuskirjallisuudessa mainittu keskeisin tekijä joka laukaisee kansallisen muutoksen, on jäsenvaltion yhteensopivuus (*fit*) tai yhteensopimattomuus (*misfit*) verrattuna relevantteihin

¹⁶¹ Risse, Cowles & Caporaso 2001, s.6–7

¹⁶² Ks. kuva 1 sivulla 34.

¹⁶³ Konstitutionaalinen yhteensopimattomuus voidaan jättää tässä tutkielmassa hyvin pintapuoliselle tarkastelulle. Syynä on se, että konstitutionaalinen yhteensopimattomuus sovellettuna tutkittavaan ilmiöön, tarkoittaa kansallisen rajaturvallisuusviranomaisen perustavaa laatua olevaa yhteensopimattomuutta EU:n standardeihin. Tällainen yhteensopimattomuus ei tule ilmi tämän tutkielman lähdeaineistosta. Rajaturvallisuusviranomaisen konstitutionaalinen yhteensopimattomuus on seikka, joka kuuluu Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean valvottaviin asioihin. Perustavaa laatua oleva yhteensopimattomuus on este Schengen-alueeseen liittymiselle, koska Schengen-alue perustuu siihen, että ”jäsenvaltiot toteuttavat tosiasiallisesti ja tehokkaasti liitännäistoimia ulkorajojen, viisumipolitiikan, Schengenin tietojärjestelmän, tietosuojan, ..., aloilla” (Neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013, annettu 7 päivänä lokakuuta 2013, arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten ja toimeenpanevan komitean 16 päivänä syyskuuta 1998 pysyvän Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean perustamisesta tekemän päätöksen kumoamisesta, johdanto-osion kohta 1).

¹⁶⁴ Hansen & Scholl 2002, s.4–6

eurooppalaisiin prosesseihin.¹⁶⁵ Näitä prosesseja ovat muun muassa oikeuskäytäntö, direktiivien toimeenpano ja epämuodollinen EU-normien ja niiden tarkoituksen ymmärtäminen. Prosessien säätely vaikuttaa siihen, kuinka hyvin jäsenvaltio kykenee täyttämään EU:n asettamat normit, säännöt ja menettelytavat.¹⁶⁶

Radaellin mukaan EU-mallit (*EU-models*) ovat yksi merkittävä muutospaineen aiheuttaja.¹⁶⁷ Ajatuksen EU-malleista esittelivät Christoph Knill ja Dirk Lehmkuhl artikkelissaan *How Europe Matters – Different Mechanisms of Europeanization*. Artikkelin mukaan jäsenvaltioiden on muutettava kansalliset toiminnot vastaamaan ”eurooppalaista mallia”, joka on muotoiltu EU:n ylikansallisessa päätöksenteossa.¹⁶⁸ Mikäli agendalla olevasta asiasta on olemassa EU-malli, ovat jäsenvaltiot muutospaineen alla. Tämä muutospaine ajaa kohti Eurooppaan sopeutumista. Radaelli mainitsee esimerkkeinä säänneltyjä politiikanaloja kuten kuluttajansuoja, ympäristöpolitiikka ja työturvallisuus. Muutospaine saattaa aiheuttaa tilanteen, jossa jäsenvaltion on pakko adaptoitua EU-mallin mukaiseksi. EU-mallin mukainen eurooppalaistumisen mekanismi on Radaellin mukaan nähtävissä myös sellaisilla politiikan aloilla, joihin osallistuminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista. Tällainen joustava integraatio (*flexible integration*) on mahdollista usealla politiikan alalla. Adaptoitumisesta ei muodostu jäsenvaltiolle pakkoa, mutta jos EU-mallin mukaisesti toimivien jäsenvaltioiden lukumäärässä ylittyy niin sanottu kriittinen massa, jäljelle jäävät jäsenvaltiot tuntevat kyseistä mallia kohtaan vetovoimaa. Radaelli huomauttaa, että logiikka ei kuitenkaan toimi mikäli jäsenvaltion houkutus jättäytyä EU-mallin ulkopuolelle kasvaa sitä mukaa kun muut jäsenvaltiot toimivat EU-mallin mukaisesti.¹⁶⁹

Mihin suuntaan eurooppalaistuminen FPL-operaatioissa tapahtuu? Onko vallitsevana suuntana alhaalta ylös vai ylhäältä alas? Väitän, että mikäli FPL-operaatioilla on eurooppalaistumista aiheuttava vaikutus, tapahtuu se molempiin suuntiin. Näistä ylhäältä alas-suunta on hallitseva. Mikäli operaatioissa tapahtuu muodollisten ja epämuodollisten sääntöjen, menettelytapojen, uskomusten ja normien rakentumista, leviämistä ja institutionalisoitumista siten, että ne sisältyvät sen jälkeen jäsenvaltioiden kansallisiin diskursseihin ja identiteetteihin,¹⁷⁰ voidaan sanoa, että operaatiot eurooppalaistavat jäsenvaltioita. Sääntöjen, uskomusten ja normien muodostuminen tapahtuu operaatioissa

¹⁶⁵ Ladrech 2010, s.31–32

¹⁶⁶ Risse, Cowles & Caporaso 2001, s.6

¹⁶⁷ Radaelli 2000, s.16

¹⁶⁸ Knill & Lehmkuhl 1999, s.3

¹⁶⁹ Radaelli 2000, s.16–17

¹⁷⁰ Radaelli 2003, s.30

usean eri jäsenvaltion virkamiehen toimesta, mutta mikäli siitä tulee EU-tason paras käytänte, vaikuttaa se jokaiseen jäsenvaltioon. Toisin sanoen pienen joukon muodostamasta tai keksimästä normista, ajatuksesta tai uskomuksesta saattaa tulla kaikkia jäsenvaltioita koskeva paras käytäntö. Näin ollen ylhäältä alas on hallitseva eurooppalaistumisen suunta. On toki mahdollista ja todennäköistä, että osa virkamiehistä tarkoituksellisesti pyrkii tuomaan oman jäsenvaltionsa ajatuksia, uskomuksia ja normeja EU-tasoisiksi parhaiksi käytänteiksi, jolloin suunta on alhaalta ylös.

2.6 Kansallisen tason muutokset

Yksi keskeinen kysymys eurooppalaistumistutkimuksessa on se, missä mahdollinen muutos tapahtuu. Eurooppalaistuminen voi vaikuttaa jäsenvaltiossa useaan eri ulottuvuuteen. Ladrechin mukaan vaikutusta voi olla poliittisissa toimijoissa (*politics*), instituutioissa¹⁷¹ (*polity*) sekä tietyissä politiikanaloissa¹⁷² (*policy*). Muutos voi siis tapahtua kansallisissa puolueissa, intressiryhmissä, kansallisissa päätöksentekijöissä¹⁷³ (*national executive*), parlamenteissa ja tuomioistuimissa. Tämän tutkielman kannalta mielenkiintoisin on kansalliset päätöksentekijät. EU-toimijoiden ja instituutioiden välisessä muodollisessa kanssakäymisessä kansalliset päätöksentekijät mahdollisesti kokevat Ladrechin mukaan suurimman muutoksen. Keskeisenä syynä on se, että kansallisten päätöksentekijöiden asema on vahvistunut suhteessa muihin kansallisiin instituutioihin ja ne toimivat ensisijaisena keskustelukumppanina EU:n toimijoiden kanssa. Täytyy kuitenkin muistaa, että kansalliset päätöksentekijät toimivat eri ministeriöiden alaisuudessa, joten todellinen keskusteluyhteys EU:iin on kansallisissa ministeriöissä. Muutos tapahtuu kahta eri reittiä. Toisaalta kansallista politiikkaa pitää kehittää vastaamaan EU-lainsäädäntöä, toisaalta kansallista politiikan toimeenpanoa on kehitettävä siten, että sitä voidaan mahdollisesti viedä EU:n päätöksentekoon.¹⁷⁴

Muutospaine ei automaattisesti johda merkittävään kansalliseen muutokseen. Institutionaalinen muutos on usein vaikeaa, koska instituutioihin on ajan myötä hioutunut ja vakiintunut tietty tapa tehdä asioita. Lisäksi instituutioiden muuttaminen on jäsenvaltioille

¹⁷¹ Sana instituutio tarkoittaa seuraavia asioita: 1. yhteiskunnallinen, kirkollinen tai muu laitos, 2. vakiintunut yhteiskunnallinen tapa, tapajärjestelmä (Nurmi, I. Rekiaro, P.Rekiaro & Sorjanen 2004, s.180).

¹⁷² Englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa esiintyy termejä, joiden suomentaminen on vaikeaa, koska suomen kielestä ei aina löydy niille sopivia vastineita. Esimerkiksi sanat *politics* ja *policy* suomennetaan usein sanaksi 'politiikka'. Selvytyden vuoksi tässä tutkielmassa sellaisissa käännoksissä, joiden kanssa on tulkinnanvaraa, on alkuperäinen sana mainittu käännoksen yhteydessä sulkeissa.

¹⁷³ Kansallinen päätöksentekijä tarkoittaa usein EU:n oikeus- ja sisäasioiden kontekstissa kyseisen jäsenvaltion sisäministeriä tai sisäministeriötä.

¹⁷⁴ Ladrech 2010, s.26–27

kallista. Näin ollen jäsenvaltio ja sen instituutiot voivat joissain tapauksissa tyystin sivuuttaa muutospaineen.¹⁷⁵ Radaelli kuvaa muutosta seuraavien termien avulla: jatkavuus, absorptio, muodonmuutos ja supistaminen (*inertia, absorption, transformation and retrenchment*).¹⁷⁶

Jatkavuus (*inertia*) tarkoittaa tilannetta, jossa EU:n tarjoamat ratkaisut, mallit ja politiikka ovat niin erilaista jäsenvaltion kansalliseen politiikkaan ja ratkaisuihin verrattuna, että se päättää viivyttää muutosta tai jopa avoimesti vastustaa EU:n tarjoamaa ratkaisua. Tällöin muutosta tapahtuu hyvin vähän. Toiseksi, absorptio, eli imeytyminen (*absorption*), kertoo sopeutumiseen johtavasta muutoksesta. Kansalliset rakenteet ja politiikka ovat sen verran joustavia, että ne kestävät jonkinasteista muutosta. Muutos ei kuitenkaan saa ulottua kyseisen politiikan alan ytimeen. Kolmanneksi, muodonmuutos (*transformation*) on muutosta kuvaavista termeistä kaikkein rajuin. Muodonmuutoksessa tapahtuu paradigmatilallinen muutos jäsenvaltion politiikassa eli se muuttuu juuriaan myöten. Tästä esimerkkinä Radaelli mainitsee jonkin jäsenvaltion puoluejärjestelmän muutoksen. Neljäntenä, eurooppalaistumista voi joissain tapauksissa kuvata sanalla supistuminen (*retrenchment*). On paradoksaalista, että kansallinen muutos tekee jäsenvaltiosta vähemmän eurooppalaistuneen kuin alkutilanteessa. Tuolloin kansalliset toimijat vahvistuvat vastustaessaan Euroopasta tulevaa muutosta ja lopputuloksena ne ajavat omaa politiikkaansa entistä enemmän omaan suuntaansa.¹⁷⁷

Euroopan muutokset ja kehityskulut siis vaikuttavat kansallisiin instituutioihin. Muutos ei ole täydellistä, universaalialta tai jatkuvaa, vaan se jättää kansallisille toimijoille tiettyä valinnan- ja harkinnanvapautta. Muutokset kuvastavat kahta asiaa: Euroopasta tulevaa muutospainetta ja kansallista muuntautumiskykyä ja -halua. Tähän muutospaineeseen vaikuttaa eri valtioissa sen kansalliset traditiot, instituutiot, identiteetti ja resurssit. Tästä johtuen kansallinen adaptaatio näkyy eri maissa hyvinkin eri tavoin.¹⁷⁸

Muutospaineen alla olevassa jäsenvaltiossa kansallisen muutoksen aste riippuu niin sanotuista muutosta välittävistä tekijöistä (*mediating factors*). Näitä tekijöitä ovat kyseisen hallinnonalan mahdollisuus käyttää veto-oikeutta kansallisissa rakenteissa (*multiple veto points*), instituutioiden tukeminen muutoksessa sekä yhteistoimintaan halukas kulttuuri. Nämä kolme tekijää voivat edistää muutosta tai estää muutoksen toteutumisen.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Risse, Cowles & Caporaso 2001, s.2–3

¹⁷⁶ Radaelli 2000, s.14

¹⁷⁷ Radaelli 2000, s.14–15

¹⁷⁸ Olsen 2002, s.936

¹⁷⁹ Risse, Cowles, Caporaso 2001, s.10

2.7 Identiteetin muutos eurooppalaistumisen aiheuttajana

Irlantilais-brittiläinen politiikantutkija Benedict Anderson on tunnettu parhaiten nationalismia koskevasta tutkimuksestaan. Hän näkee teoksessaan *Imagined communities* kansakunnat kuvitteellisina yhteisöinä. Minkään kansakunnan jäsenet eivät voi tuntea tai välttämättä edes tavata kaikkia muita jäseniä, mutta jokaisen mielessä elää mielikuva yhteisöstä. Tämä mielikuva sisältää yleisiä uskomuksia, asenteita ja näkemyksiä jotka ovat samanlaisia kuin muillakin yhteisön jäsenillä. Tämä mielikuvan ja poliittisten ja kulttuuristen instituutioiden välillä on toisiaan muokkaava yhteys. Mielikuvana kansakunta nähdään suvereenina ja rajoittuneena, sillä jokaisella kansakunnalla on rajat, jonka takana on jokin toinen kansakunta. Ollakseen 'me' täytyy olla olemassa 'he' eli joku toinen kansa, jota vasten itsensä voi määritellä.¹⁸⁰

Xenia Chrysochoou näkee identiteetin sosiaalisena kuvauksena, joka välittää yksilön ja sosiaalisen maailman välistä suhdetta. Näin ollen identiteetistä voidaan erottaa kolme näkökulmaa (*cognition – claims – recognition*), jotka vastaavat kysymyksiin ”kuka minä olen?”, ”keitä he ovat?” ja ”mikä on meidän välinen suhde?”. Identiteetti on kolmivaiheinen prosessi, joka kehittyy sosiaalistamisen, kommunikaation ja sosiaalisen vaikutuksen kautta. Yksilöt rakentavat identiteettiään osallistumalla aktiivisesti sosiaaliseen maailmaan. Tämä tarkoittaa tiedon muodostamista itsestään ja ympäröivästä maailmasta.¹⁸¹

Euroopan unionilla on ollut vaikutusta sen kansalaisten identiteettiin. Se, kuinka suuri vaikutus on ollut, vaihtelee suuresti valtioittain ja ihmisryhmittäin. Brigid Laffanin mukaan ero on suurimmillaan vertailtaessa keskenään 'tavan kansalaisia' ja EU:n päätöksenteossa mukana olevaa 'elittiä'. EU ei kuitenkaan muuta identiteettiä lyhyellä aikavälillä, koska identiteetti ja sen muuttuminen ovat sidoksissa syviin kulttuurisidonnaisiin syndroomiin. Laffan näkee EU:n instituutioiden roolin identiteetin rakentajina kaksiosaisena: niillä on sekä normatiivinen, että kognitiivinen vaikutus. Normatiivinen näkökulma korostaa EU:n sisällä jaettuja arvoja, normeja ja ”uusien rooleja”.¹⁸² Risse näkee asian niin, että silloin kun ihmiset toimivat instituution jäsentämässä ympäristössä, muodostuu vaikutus heidän intresseille, mieltymyksille ja kollektiivisille identiteeteille.¹⁸³

¹⁸⁰ Anderson 1991, s.6–7

¹⁸¹ Chrysochoou, 2003, s.229, 235, 238

¹⁸² Laffan 2004, s.76–78

¹⁸³ Risse 2003, s.17–18

Maier ja Risse väittävät, että EU:n instituutiot lähes automaattisesti muuttavat ihmisen näkemystä yhteisöstä ja kuulumisesta siihen. Näin ollen instituutioilla on aktiivinen rooli identiteetin rakentamisessa. Tämä tapahtuu mikrotason sosiaalistavana prosessina. Siihen, kuinka yksilön uskollisuus ja lojaalius muodostuvat ylikansalliselle tasolle, vaikuttaa yksilön ja instituution välisen vuorovaikutuksen kesto ja intensiteetti. Lojaalius tosin on näistä kahdesta toissijainen kansalliseen uskollisuuteen nähden.¹⁸⁴

Thomas Rissen mukaan EU:n poliittiset prosessit, yhteinen päätöksenteko ja vallan siirtyminen kansalliselta tasolta EU-tason instituutioille vaikuttavat siihen, miten yksilöt ja sosiaaliset ryhmät mieltävät itsensä suhteessa kansallisvaltioon. Vaikuttaako eurooppalaistuminen siihen kenelle ihmiset ovat lojaaleja? Näkevätkö he itsensä paitsi oman valtionsa kansalaisina, myös Euroopan kansalaisina? Onko kollektiivisissa identiteeteissä¹⁸⁵ ja lojaaliudessa kansallisvaltiota kohtaan tilaa Euroopalle?¹⁸⁶ Näihin kysymyksiin vastauksen tarjoavat Penelope Oakes, Alexander Haslam ja John Turner. Heidän mukaan yksilöillä on useita sosiaalisia identiteettejä, jotka ovat kontekstisidonnaisia.¹⁸⁷

Kuinka identiteetin käsitettä ja identiteetin muokkautumista voidaan soveltaa tutkittavaan ilmiöön? Kysymys on siitä, muokkaavatko FPL-operaatiot siihen osallistuvien yksilöiden identiteettiä. Jokaisen jäsenvaltion rajaturvallisuusorganisaation virkamiehellä voidaan olettaa olevan ainakin jonkinlainen omaan organisaatioon liitoksissa oleva ammatti-identiteetti. Tämän lisäksi heillä on mahdollisesti olemassa kontekstisidonnainen eurooppalainen ammatti-identiteetti, jonka he jakavat muiden jäsenvaltioiden rajavartijoiden kanssa. Tämä rajavartijoiden joukko muodostaa Andersonin mukaisen 'kuvitellun yhteisön'. Yhteiset operaatiot ja niiden sisältämä rajavartijoiden välinen kanssakäyminen konkretisoivat ja vahvistavat mielikuvaa tästä yhteisöstä¹⁸⁸. Sisältävätkö FPL-operaatiot sellaista toimintaa, joka muokkaa tai pyrkii muokkaamaan siihen osallistuvien virkamiesten ammatti-identiteettiä?

¹⁸⁴ Maier & Risse 2003, s.6

¹⁸⁵ Eurooppalaisten identiteettien tutkimus on yksi Euroopan komission tutkimuskohteista. Komissio rahoittaa EuroIdentities nimistä tutkimusprojektia, jonka päämääränä on tutkia eurooppalaisen identiteetin ja identiteettien kehitystä ja merkitystä. He lähestyvät ilmiötä alhaalta ylös -suunnassa, yksilöiden kautta. Projektiin kuuluu seitsemän eurooppalaista yliopistoa. (<http://www.euroidentities.org/>)

¹⁸⁶ Risse 2001, s.198–199

¹⁸⁷ Oakes, Haslam & Turner 1994, s.100. Ks. myös Maier & Risse 2003, s.3

¹⁸⁸ Frontex järjestää vuosittain maaliskuun jälkipuoliskolla tapahtumaa nimeltä European day for border guards. Tämän tapahtuma edustaa Euroopan rajavartijoiden yhteisöä ja se mahdollistaa kokemusten ja parhaiden käytänteiden vaihtamisen. Lisäksi se on foorumi keskustelua ja näkemysten vaihtamista varten sekä se tuo yhteen julkisen ja yksityisen sektorin toimijat. Frontexin mukaan yksi tapahtuman päätavoitteista on edistää EU:n rajavartijoiden yhteisöä, jolla on jaetut arvot ja prioriteetit. Lisäksi tapahtumalla osoitetaan arvostusta ja juhliataan jäsenvaltioiden rajaturvallisuusviranomaisia ja niiden henkilöstöä. (<http://www.ed4bg.eu/>) Tämän perusteella voidaan sanoa, että Frontexin tavoitteena on edistää eurooppalaista rajavartijaidentiteettiä.

Jos kerran on olemassa eurooppalaisten rajavartijoiden yhteisö, niin mitä toista yhteisöä vasten se määrittelee itsensä? Kenelle tämä yhteisö on lojaali? Vastausta voidaan hakea EU:n yhdenmetystä rajaturvallisuusjärjestelmästä, jonka keskeinen ajatus on ”*vastata kaikkiin rajoihin liitettäviin uhkiin*”.¹⁸⁹ Näin ollen on mahdollista että ne, jotka aiheuttavat näitä uhkia, eli rikolliset ja rikollisjärjestöt, ovat eurooppalaisten rajavartijoiden yhteisön mieltämä ’he’. Tätä ajatusta tukee Schengen-alueen toiminnan logiikka, jossa jäsenvaltioiden valvoma ulkoraja on yhtä vahva kuin sen heikoin lenkki. Se, kuinka hyvin ulkoraja valvotaan ja kuinka huolellisesti rajatarkastukset tehdään yksittäisillä rajanylityspaikoilla, vaikuttaa koko EU:n sisäiseen turvallisuuteen. Jos kyseiset tehtävät hoidetaan huolimattomasti, se heikentää EU:n alueella asuvien ihmisten turvallisuutta ja aiheuttaa lisää huolia muille EU:n sisäisen turvallisuuden viranomaisille. Näin ollen ajatus siitä, että eurooppalaisten rajavartijoiden yhteisö on lojaali jäsenilleen, koko unionille ja sen kansalaisille, on perusteltu.

2.8 Yhteenveto

Tässä luvussa kootaan teoreettisen viitekehyksen pääkohdat. Näitä pääkohtia käytetään lähdeaineiston abstrahointivaiheessa, jossa empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. Teoreettisiksi käsitteiksi on valittu sellaiset osat, jotka parhaiten sopivat ilmiön tutkimiseen.

Eurooppalaistumisen katsotaan yleisesti tarkoittavan EU:n tai integraation aiheuttamia muutoksia jäsenvaltioiden kansallisessa politiikassa.¹⁹⁰ Tärkeä kysymys tämän tutkielman kannalta kuuluu, kuinka eurooppalaistumisen teoriaa voidaan soveltaa tutkittavaan ilmiöön? Voidaanko teoriaa soveltaa yksittäisiin operaatioihin, joissa yksilöt tekevät hyvin konkreettista ja käytännönläheistä työtä EU:n yhdenmetyksen rajaturvallisuuden eteen? Sille, että eurooppalaistumista sovelletaan rajavartijoiden käytännön työn tasolle, ei näyttäisi olevan esteitä. Päinvastoin, osa tutkijoista on määritellyt eurooppalaistumisen hyvinkin laajasti¹⁹¹. Lisäksi Radaellin määritelmä pitää sisällään organisaatioiden lisäksi myös yksilöt.¹⁹²

Teoreettisesta viitekehyksestä on valittu eri tutkijoiden näkemyksistä koonnos siitä, mitä eurooppalaistuminen pitää sisällään. Osa tutkijoiden esittämistä määritelmistä on jätetty pois,

¹⁸⁹ EU:n oikeus- ja sisäministeriöiden tapaaminen Tampereella 20.–22.9.2006, s.1.

¹⁹⁰ Ks. esim. Vink & Graziano 2008, s.3 ja Ladrech 2010, s.9

¹⁹¹ Ks. esim. Vink 2003, s.63

¹⁹² Radaelli 2000, s.4

lähdeaineiston luonteesta ja sisällöstä johtuen.¹⁹³ Näin ollen eurooppalaistuminen tarkoittaa seuraavia asioita:

1. Muodollisten ja epämuodollisten sääntöjen, menettelytapojen, politiikan paradigmojen, tapojen joilla asiat tehdään sekä uskomuksien ja normien rakentumista, leviämistä ja institutionalisoitumista siten, että ne määritellään ensin EU-tasolla ja sen jälkeen sisällytetään kansallisiin diskursseihin, identiteetteihin, poliittisiin rakenteisiin ja julkiseen politiikkaan¹⁹⁴
2. EU-tasoisten instituutioiden kehittymistä ja eurooppalaisten instituutioiden vientiä¹⁹⁵
3. EU-mallien muodostamista¹⁹⁶
4. identiteetin muutosta instituutioiden, sosiaalistamisen, kommunikaation ja sosiaalisen vaikutuksen kautta¹⁹⁷.

Robert Ladrechin ajatuksia soveltaen eurooppalaistumista tapahtuu, mikäli jäsenvaltio kokee yhteensopimattomuudesta johtuvia muutospaineita. Tämä on keskeinen edellä esitettyihin kohtiin 1–4 liittyvä kriteeri.

¹⁹³ Luvussa 2.2 esitetyistä eurooppalaistumisen määritelmistä Maarten Vinkin määritelmä ”*domestic change caused by European integration*” (Vink 2003, s.63) ja Tanja Börzelin määritelmä, jonka mukaan eurooppalaistumisessa valtion sisäpolitiikan osa-alueet tulevat alttiiksi eurooppalaiselle politiikalle (Börzel 1999, s.574), ovat tutkimusongelman kannalta liian laajoja. Liian laajoissa määritelmässä ongelmana on se, että niiden lopputuloksena helposti tullaan siihen tulokseen, että kaikki toiminta on enemmän tai vähemmän eurooppalaistunutta. (Radaelli 2000, s.4–5) Olsenin esittämistä eurooppalaistumisen ulottuvuuksista on rajattu pois Euroopan maantieteellinen laajeneminen (1. ulottuvuus, Olsen 2002, s.926–929) ja Euroopan poliittinen yhtenäistyminen yhdeksi politiikan ja hallinnon järjestelmäksi (5. ulottuvuus, Olsen 2002, s.940), koska lähdeaineisto ei riittävästi tue näitä ulottuvuuksia.

¹⁹⁴ Radaelli 2000, s.4, Radaelli 2003, s.30

¹⁹⁵ Olsen 2002, s.929, 937–939

¹⁹⁶ Radaelli 2000, s.14, 16

¹⁹⁷ Maier & Risse 2003, s.6 ja Chrysochoou, 2003, s.229, 235, 238

3 RAJATURVALLISUUSVIRASTO JA EUROOPAN UNIONIN YHDENNETTY RAJATURVALLISUUS (IBM)

Vuonna 2005 aloitti toimintansa Euroopan unioniin rajaturvallisuusvirasto¹⁹⁸ Frontex, jonka pääasiallinen tehtävä on parantaa jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa.¹⁹⁹ Rajaturvallisuusviraston perustamisen taustalla oli pyrkimys yhtenäiseen ja korkeatasoiseen rajavalvontaan, jonka edellytyksenä nähtiin olevan jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön tehostettu yhteensovittaminen. Frontexia perustettaessa korostettiin ulkorajavalvonnan tärkeyttä kaikille jäsenmaille sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuullisuutta, mutta vastuu ulkorajavalvonnasta jätettiin yksiselitteisesti jäsenvaltioille itselleen.²⁰⁰ Frontexin haluttiin avustavan jäsenvaltioita sellaisissa olosuhteissa, jotka edellyttävät lisäapua. Viraston haluttiin myös järjestävän koulutusta kansallisen tason rajavartijakouluttajille sekä seurattava alansa liittyvää tieteellistä tutkimusta.²⁰¹

Frontex toteuttaa saamaansa tehtävää koordinoimalla yhteisiä operatioita, kokeiluhankkeita ja nopeita interventioita²⁰² erityisesti sellaisilla alueilla, joihin kohdistuu ”erityisiä ja suhteettoman suuria paineita” sekä tekemällä riskianalyyseja.²⁰³ Frontexilla ei ole omia joukkoja eikä juurikaan omaa kalustoa²⁰⁴ vaan yhteisissä operatioissa käytetty henkilöstö ja kalusto kuuluvat lähes poikkeuksetta jäsenvaltioille.²⁰⁵ Tämä korostaa ulkorajavalvonnan yhteisvastuullisuutta. Yhteisvastuulliselle toiminnalle on olemassa hyvät perusteet. Koska sisäraajavalvonta on poistettu käytöstä Schengen-sopimusta soveltavien EU:n jäsenvaltioiden väliltä, pystyvät ulkorajan ylittäneet henkilöt liikkumaan valtiosta toiseen ilman suurta kiinni jäämisen riskiä.

¹⁹⁸ Frontexin virallinen nimi on ”Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto”, mutta suomen kielessä käyttöön ovat vakiintuneet termit ”rajaturvallisuusvirasto” ja ”rajavalvontavirasto” (Heiskanen 2013, s.312). Frontex = Frontières extérieures. Nimi on ranskan kieltä ja se tarkoittaa ulkorajoja.

¹⁹⁹ Euroopan unionin neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004 sellaisena kuin se on muutettuna seuraavilla (konsolidoitu toisinto): Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1168/20011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011 (jäljempänä Frontex-asetus), 34 artikla ja 1 artiklan 1 kohta.

²⁰⁰ Frontex-asetus, 1 artiklan 2 kohta sekä johdanto-osion kohdat 1–2.

²⁰¹ Frontex-asetus, 2 artiklan 1 kohta, 5 artikla ja 6 artikla.

²⁰² Nopeilla interventioilla tarkoitetaan Frontexin koordinoimaa operatiivista lisäapua rajoitetun ajan sellaiselle jäsenvaltiolle, joka on joutunut äkillisen ja poikkeuksellisen paineen alaiseksi tilanteessa, jossa kyseisen jäsenvaltion ulkorajalle saapuu suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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 (jäljempänä RABIT-asetus, RABIT = Rapid Border Intervention Teams).

²⁰³ Frontex-asetus, 1 artiklan 3 kohta, 2–4 artiklat

²⁰⁴ Frontex voi ostaa tai vuokrata yksin tai jonkun jäsenvaltion kanssa teknistä kalustoa Frontex-asetuksen 7 artiklan mukaisesti, mutta omaa kalustoa on tämän tutkielman kirjoittamishetkellä hyvin vähän.

²⁰⁵ Frontexin internet-sivut [<http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities/>], viitattu 28.8.2015.

Frontex on EU:n ulkorajavalvonnan alaan kuuluva erillisvirasto, joka huolehtii jäsenvaltioiden operatiivisen yhteistyön yhteensovittamisesta. Frontexin tehtäviin kuuluvat avustaminen jäsenvaltioiden kansallisten rajavartioiden kouluttamisessa, riskianalyyysien tekeminen, ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen tekeminen, jäsenvaltioiden avustaminen teknisen ja operatiivisen lisäavun avulla, Euroopan rajavartijaryhmien perustaminen (EBGT) ja niiden käyttö, jäsenvaltioiden tukeminen palautusoperaatioissa, tietojärjestelmien kehittäminen ulkorajavalvonnan alalla sekä Euroopan rajavalvontajärjestelmän kehittäminen.²⁰⁶

Jäsenvaltiot osallistuvat Frontexin koordinoimaan toimintaan eri mekanismien kautta. Jäsenvaltiot sopivat Frontexin kanssa vuosittain käytävissä kahdenvälisissä neuvotteluissa (*Annual bilateral talks*, ABT) siitä, millaisella kalusto- ja henkilöstömäärällä jäsenvaltiot osallistuvat neuvotteluja seuraavana vuotena yhteisiin operaatioihin ja kokeiluhankkeisiin. Näiden neuvotteluiden jälkeen jäsenvaltioiden on annettava viraston pyynnöstä rajavartijat käyttöön komennusta varten. Jäsenvaltio voi poiketa tästä velvoitteesta sellaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa rajavartijoiden lähettäminen Frontexin operaatioon vaarantaisi jäsenvaltion kansallisen tehtävien suorittamisen.²⁰⁷

Edellä mainitun kahdenvälisen neuvotteluiden lisäksi jäsenvaltiot ilmoittavat henkilöstöä Frontexin muodostamaan valmiusluetteloon, jota kutsutaan Euroopan rajavartioryhmiksi (*European border guard teams*, EBGT, jäljempänä ”ryhmät”). Frontexin hallintoneuvosto päättää ryhmien kokonaismäärästä ja niiden kuuluvien rajavartijoiden profiileista. Ryhmiä käytetään Frontexin pääjohtajan päätöksellä tilanteissa, joissa jäsenvaltio tarvitsee ulkorajoillaan lisäapua. Vastaavalla tavalla Frontex ylläpitää teknisen kaluston keskitettyä valmiusluetteloa, joka koostuu Frontexin omistamasta sekä jäsenvaltioiden omistamasta ulkorajavalvontaan käytettävästä kalustosta.²⁰⁸

Frontex-asetus velvoittaa jäsenvaltiot osallistumaan Frontexin toimintaan, mutta kukin jäsenvaltio voi itse päättää osallistumisen laadun ja määrän. Euroopan rajavartioryhmien mukaisia profiileja vastaava henkilöstö ilmoitetaan kansallisen valmiusluettelon kautta ryhmiin ja teknistä kalustoa on ilmoitettava Frontexin teknisen kaluston valmiusluetteloon. Se tekninen kalusto ja henkilöstö jonka jäsenvaltio vuosittaisissa kahdenvälisissä neuvotteluissa Frontexille lupaa, ja jotka on ilmoitettu Frontexin luetteloihin, on pyydettyä annettava

²⁰⁶ Frontex-asetus, 2 artikla

²⁰⁷ Frontex-asetus, 3b artiklan 1–2 kohdat

²⁰⁸ Frontex-asetus, 3 artiklan 1b kohta, 3b artiklan 1 kohta, 7 artiklan 2 kohta, 8 artikla

Frontexin käyttöön.²⁰⁹ Frontex antaa Euroopan parlamentille vuosittain ilmoituksen siitä, kuinka paljon kukin jäsenvaltio on antanut henkilöstöä ja teknistä kalustoa ryhmien käyttöön ja tekniseen valmiusluetteloon.²¹⁰

Nopeista rajainterventioryhmistä annetun niin sanotun RABIT-asetuksen mukaisesti jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa rajavartijoita Frontexin valmiusluetteloon²¹¹ kansallisten asiantuntijaluetteloiden kautta. Frontexin pyynnöstä kyseiset rajavartijat on annettava Frontexin käyttöön, ”*jollei jäsenvaltion poikkeuksellinen tilanne vaikuta merkittävästi kansallisten tehtävien suorittamiseen*”.²¹² Yhteenvedon voidaan sanoa, Frontexin toimintaan osallistumiseen on jäsenvaltioille lähes pakollista.

3.1 Euroopan unionin yhdenmätty rajaturvallisuus (IBM)

Yhdenmätty rajaturvallisuus (IBM) ilmestyi käyttöön kansainvälisessä poliittisessa keskustelussa 1990-luvulla. Käsite otettiin innokkaasti käyttöön valtiolisissa ja ylikansallisissa toimijoissa sekä kansainvälisissä järjestöissä. Rajaturvallisuusasiantuntija Markus Heiskanen mukaan onkin ilmeistä, että käsitteelle on muotoutunut osittain eri merkitys riippuen siitä, mikä toimija termiä käyttää.²¹³ Tässä tutkielmassa käytetään EU:n virallisiasiakirjoissa käytettyjä määritelmiä²¹⁴. Vuoden 2006 joulukuussa Brysselissä järjestetyssä EU:n ministerineuvoston (JHA-council²¹⁵) 2768:ssa istunnossa määriteltiin EU:n yhdenmätty rajaturvallisuus siten, että se sisältää seuraavat ulottuvuudet:

- ”*Schengenin rajasäännösten mukainen rajavalvonta (rajatarkastukset ja rajojen valvonta), joka sisältää asiaankuuluvan riskianalyysin ja rikostiedustelun*
- *Rajat ylittävän rikollisuuden havaitseminen ja tutkinta yhteistyössä kaikkien toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa*
- *Nelitasoinen maahanpääsyn valvontamalli (toimet kolmansissa maissa, yhteistyö naapurivaltioiden kanssa, rajavalvonta, valvontatoimet vapaan liikkuvuuden alueella sisältäen palautukset)*

²⁰⁹ Frontex-asetus, 3b artiklan 1–3 kohdat, 7 artiklan 3 kohta

²¹⁰ Frontex-asetus, 3 b artiklan 7 kohta, 7 artiklan 7 kohta

²¹¹ Valmiusluettelon sisältämästä rajavartijoiden kokonaismäärästä ja profiileista päättää Frontexin hallintoneuvosto, pääjohtajan ehdotuksesta, kolmen neljäosan enemmistöllä. (RABIT-asetus, 4 artikla, 2 kohta)

²¹² RABIT-asetus, 4 artiklan kohdat 2–3

²¹³ Heiskanen 2013, s.314

²¹⁴ Koska Integrated Border Management on suomennettu EU:n virallisiasiakirjoissa EU:n yhdenmättyksi rajaturvallisuudeksi, puhutaan niistä tässä tutkielmassa toistensa synonyymeinä.

²¹⁵ JHA = Justice and Home Affairs (suom. oikeus- ja sisäasiat). JHA-council tarkoittaa ministerineuvoston oikeus- ja sisäasioiden kokoonpanoa, jossa jäsenvaltioita edustavat niiden oikeus- ja sisäministerit.

- *Virastojenvälinen yhteistyö rajavalvonnassa (rajavartiolaitos, tulli, poliisi, kansalliset turvallisuusviranomaiset ja muut pätevät viranomaiset) ja kansainvälinen yhteistyö*
- *Jäsenvaltioiden, instituutioiden ja muiden yhteisön ja unionin rakenteiden toimintojen koordinaatio ja koherenssi.*²¹⁶

Ministerineuvosto katsoi yhdenmukaiseksi rajaturvallisuuteen kuuluvan lisäksi:

- *”Yhteinen lainsäädäntö, erityisesti Schengenin rajasäännöstö ja paikallista rajaliikennettä koskeva sopimus*
- *Frontexin koordinoima jäsenvaltioiden välinen operatiivinen yhteistyö*
- *Jäsenvaltioiden ja yhteisön välinen solidaarisuus*²¹⁷

Ennen Brysselin kokousta kyseinen ministerineuvosto piti epävirallisen kokouksen Tampereella, jossa yhdenmukaisen rajaturvallisuuden peruseräilynä nähtiin, että sen avulla on kyettävä vastaamaan kaikkiin rajoja koskeviin uhkiin. Tapaamisessa annettiin ehdotuksia yhdenmukaisen rajaturvallisuuden kehittämiseksi. Näitä asioita olivat entry–exit -järjestelmän luominen, yhteisten tietojärjestelmien kehittäminen sekä tunnettu rajanylittäjä -ohjelman käyttöönotto.²¹⁸ Edellä mainittujen järjestelmien avulla kyetään sujuvoittamaan rajaliikennettä ja valvomaan tehokkaammin rajanylittäjien liikkeitä.

EU:n yhdenmukainen rajaturvallisuus ja sen käytännön toteuttaminen on ohjeistettu EU:n ajantasaisesti ulkorajavalvontaa sekä palauttamista ja takaisinottoa koskevassa Schengen-luettelossa (jäljempänä Schengen-luettelo).²¹⁹ Siinä tarkastellaan yksityiskohtaisesti Schengenin rajasäännöstöä, selvennetään sen sisältöä sekä esitetään käytännön kokemukseen pohjautuen suosituksia ja parhaita käytänteitä.²²⁰ Schengen-luettelo on jaettu kahteen osaan, joista ensimmäinen koskee ulkorajavalvontaa ja toinen osa palauttamista sekä takaisinottoa.²²¹

²¹⁶ EU:n ministerineuvoston (JHA-council) kokous Brysselissä 4.–5.12.2006, neuvoston päätelmät, s.27

²¹⁷ EU:n ministerineuvoston (JHA-council) kokous Brysselissä 4.–5.12.2006, neuvoston päätelmät, s.26

²¹⁸ Euroopan unionin oikeus- ja sisäministeriöiden tapaaminen Tampereella 20.–22.9.2006, s.3

²¹⁹ Schengen-luettelo on rajaturvallisuuteen liittyviä käytännön toimia selittävä asiakirja. Se ei ole oikeudellisesti sitova (EU Schengen Catalogue, julkaistu 28.2.2002, s.3). Schengen-luettelosta käytetään myös termiä Schengen-katalogi. Schengen-luettelon tekeminen alkoi vuonna 2001. Neuvosto asetti 28.5.2001 istunnossaan Schengenin sopimuksen täytäntöönpanon arviointiryhmän tavoitteeksi määritellä parhaat käytännöt erityisesti rajatarkastuksissa Schengenin sopimukseen liittyviä jäsenmaita sekä Schengenin säännöstöä täysimääräisesti jo soveltavia jäsenmaita varten. (Niemenkari 2003, s.58) Koska rajavalvontaa koskevia uusia säännöksiä on tullut voimaan ja kehitys alalla on ollut nopeaa, asetti Schengen-arviointiryhmä 17.7.2008 kokouksessaan tavoitteeksi Schengen-luettelon päivittämisen (Schengen-luettelo, julkaistu 19.3.2009, 7864/09)

²²⁰ Niemenkari 2003, s.58

²²¹ Schengen-luettelo, s.6

IBM:n ensimmäinen ulottuvuus on rajavalvonta (*border control*), joka sisältää rajatarkastukset (*border checks*) rajanylityspaikoilla ja rajojen valvontaa (*border surveillance*)²²² rajanylityspaikkojen välisillä alueilla. Johtoajatuksena on se, että kaikki ulkorajan ylittävät henkilöt tarkastetaan rajanylityspaikoilla ja niiden väliset alueet valvotaan tehokkaasti. Rajatarkastuksiin liittyvä keskeinen asiakirja on Schengenin rajasäännöstö, joka on sellaisenaan sovellettavaa lainsäädäntöä. Rajavalvonta on keskeinen keino torjua laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa, ylläpitää jäsenvaltioiden sisäistä järjestystä ja turvallisuutta sekä ehkäistä kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvia uhkia.²²³

Toisena ulottuvuutena on rajat ylittävän rikollisuuden havaitseminen ja tutkinta yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Koska rajavartijat kohtaavat työtehtävissään useita erilaisia rajoihin liittyviä rikoksia kuten ihmisten, tavaroiden, varastettujen ajoneuvojen ja huumeiden salakuljetusta sekä väärennettyjen matkustusasiakirjojen käyttöä, tulee rajavalvontaviranomaisilla olla kyky osallistua tällaisten rikosten tutkimiseen. Tällä tavoin parannetaan jäsenvaltioiden sisäistä turvallisuutta ja saadaan tietoa rikollisten toimintatavoista. Viranomaisyhteistyö täytyy olla tiivistä tietojenvaihdossa ja yhteisten tietokantojen käytössä.²²⁴

Kolmantena EU:n yhdenmisen rajaturvallisuuden ulottuvuutena mainitaan nelitasoinen maahanpääsyn valvontamalli (*four-tier access control model*).²²⁵ Mallissa ajatuksena on se, että EU:n alueelle pääsemistä valvotaan neljällä toisiaan täydentävällä tasolla. Ensimmäinen taso kattaa toimet EU:n ulkopuolella. Pyrkimyksenä on yhteyshenkilöiden ja konsuliedustustoissa työskentelevien henkilöiden ja heidän välisen tiedonvaihdon avulla havaita matkustusasiakirjaväärennökset ennen kuin matka Schengen-alueelle on edes alkanut. Valvontamallin toinen taso on kansainvälinen yhteistyö, joka tarkoittaa sekä kahdenvälistä että monenvälistä yhteistyötä rajavalvonnan alalla kolmansien maiden kanssa. Käytännön toimina tämä tarkoittaa sopimuksia, tietojenvaihtoa ja menettelytavoista sopimista naapurivaltioiden kanssa. Tästä esimerkkinä mainittakoon Suomen ja Venäjän välinen rajavalvontajärjestelmä. Kolmas taso valvontamallissa on ulkorajoilla tehtävät toimenpiteet,

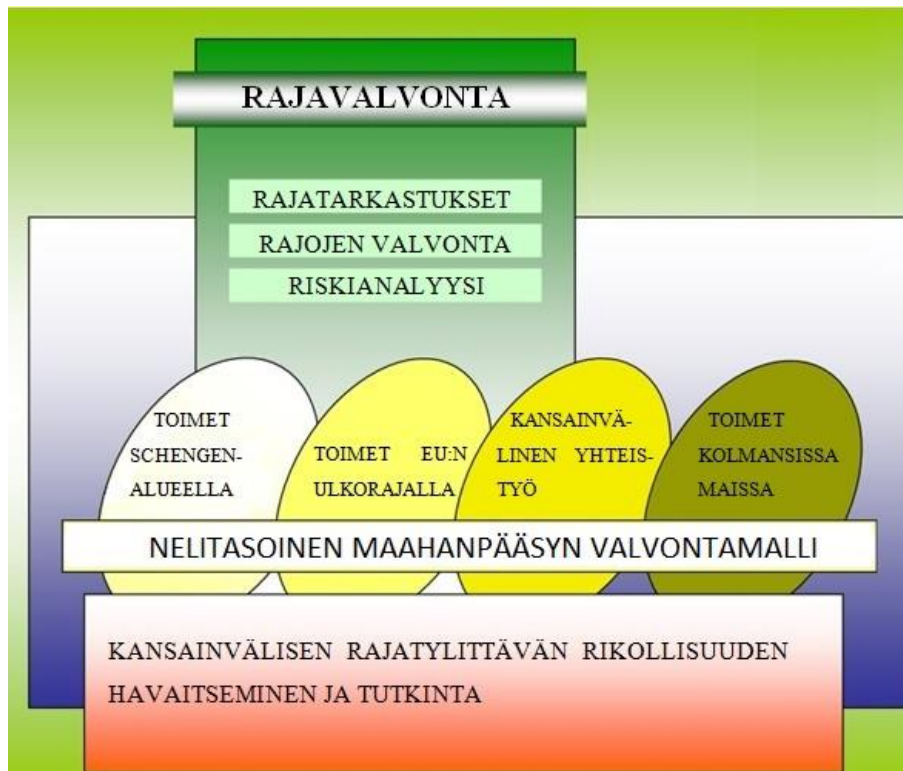
²²² Rajavalvontaan liittyvien termien suomentaminen on ajoittain hankalaa, koska suomenkielestä ei aina löydy sopivaa vastinetta. Selvyyden vuoksi tapauksissa, joissa on sekaantumisen vaara, alkuperäinen termi on ilmoitettu suomennoksen perässä sulkujen sisällä. Tässä tutkielmassa EU-asetuksiin ja -säästöksiin liittyvissä suomennoksissa on tukeuduttu aina kyseisen asiakirjan viralliseen suomennokseen. Syynä englanninkielisten rajavalvontaan liittyvien termien runsastumiselle on Markus Heiskanen mukaan siinä, että rajavalvonnan merkitys on kasvanut sekä politiikassa että tutkimuskirjallisuudessa. Englanninkielisestä tutkimuskirjallisuudesta on löydettävissä sanalle 'rajavalvonta' yli kymmenen vastinetta. Heiskanen kuvaa tilannetta termin rajavalvonta 'ryöstöviljelyksi'. (Heiskanen 2013, s.268)

²²³ Schengen-luettelo, s.12

²²⁴ Schengen-luettelo, s.13

²²⁵ Euroopan unionin oikeus- ja sisäministeriöiden tapaaminen Tampereella 20.–22.9.2006, s.1

jotka perustuvat riskianalyysiin. Arto Niemenkarin mukaan tässä tasossa keskeistä on se, että kaikki henkilöt tarkastetaan rajanylityspaikoilla systemaattisesti ja että varmistetaan rajanylityspaikkojen välisen alueen tehokas valvonta. Neljäs taso käsittää toiminnan Schengen-alueen sisällä. Se tarkoittaa rajoilla ja sisämaassa toimivien viranomaisten välistä yhteistyötä kuten tehostettuja valvontatoimia ja tarkastuksia sekä palautusoperaatioita.²²⁶ Suomessa neljättä tasoa toteutetaan muun muassa ulkomaalaisvalvonnan avulla, jota tekevät Poliisi ja Rajavartiolaitos.



Kuva 2: Euroopan unionin yhdenmety rajaturvallisuus²²⁷

Neljäntenä IBM:n ulottuvuutena on kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö kaikkien niiden viranomaisten kanssa, jotka ovat tekemisissä (ulko)rajojen kanssa kuten poliisi-, tulli- ja muut turvallisuusviranomaiset.²²⁸ Esimerkkinä tästä mainittakoon Suomen PTR-yhteistoiminta (Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos).

Viides IBM:n ulottuvuus on jäsenvaltioiden ja instituutioiden toiminnan koordinointi ja koherenssi. Toiminnan halutaan siis olevan koordinoitua, samoihin sääntöihin perustuvaa, strategioiden mukaista ja sellaista, että kaikki toimijat toimivat keskenään samalla tavalla.

²²⁶ Niemenkari 2003, s.26–33

²²⁷ Kuva on muokattu Ilkka Laitisen näyttöesityksestä jonka hän esitti Brysselissä 6.10.2011 Euroopan parlamentin Kansalaisoikeuksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan kuulemisessa kansallisille parlamenteille.

²²⁸ Euroopan unionin oikeus- ja sisäministereiden tapaaminen Tampereella 20.–22.9.2006, s.1

Ulkorajayhteistyössä on käyttöön vakiintunut termi ”*establish and exchange best practices*”, joka on mainittu useiden eri yhteisten operaatioiden tavoitteissa²²⁹.

Vuonna 2015 Syyrian sisällissodan vuoksi Eurooppaan saapuneen valtavan turvapaikanhakijajoukon aiheuttamien ongelmien vuoksi Euroopan komissio teki 15.12.2015 ehdotuksen Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmän perustamiseksi. Tätä tutkielmaa kirjoitettaessa ehdotuksen ottamisesta EU:n lainsäädäntöön ei ole tehty päätöstä. Ehdotuksessa IBM:stä tehtiin uusi määritelmä:

- a) rajavalvonta, mukaan lukien rajat ylittävän rikollisuuden ennaltaehkäisy, havaitseminen ja tarvittaessa sen tutkinta
- b) sisäistä turvallisuutta koskeva riskianalyysi sekä ulkorajojen toimivuutta ja turvallisuutta koskevien uhkien analysointi
- c) asiaankuuluvien EU:n instituutioiden, virastojen, toimielinten ja jäsenvaltioiden rajaturvallisuudesta vastaavien viranomaisten välinen yhteistyö sekä säännöllinen tietojenvaihto olemassa olevien järjestelmien kautta, erityisesti Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur²³⁰), joka perustettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1052/2013, kautta
- d) yhteistyö tämän asetusehdotuksen piirissä olevien kolmansien maiden kanssa, erityisesti naapurimaiden ja niiden kanssa, joiden on riskianalyysin avulla havaittu olevan laittoman maahantulon kauttakulku- tai lähtömaita
- e) sellaiset tekniset ja operatiiviset toimet vapaan liikkuvuuden alueella, jotka liittyvät rajavalvontaan, ja joiden on suunniteltu torjuvan laitonta maahantuloa ja rajat ylittävää rikollisuutta
- f) laittomasti jäsenvaltioiden alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen
- g) huippuluokan teknologian, mukaan lukien laajojen tietojärjestelmien, käyttö

²²⁹ Ks. taulukko 3 sivulla 63–64.

²³⁰ Eurosur on nimitys Euroopan rajavalvontajärjestelmälle, jonka tarkoitus on parantaa jäsenvaltioiden ja Frontexin välistä tiedonvaihtoa tilannetietoisuuden ja reaktiokyvyn parantamiseksi ulkorajoilla. Tämän avulla voidaan havaita, estää ja torjua laitonta maahanmuuttoa, rajat ylittävää rikollisuutta sekä pelastamaan maahanmuuttajia hengenmenetyksiltä. Tarpeeseen perustaa kyseinen järjestelmä on vaikuttanut Välimeren kautta pienillä merikelvottomilla aluksilla tapahtuva laitton maahantulo. Asetuksessa veloitetaan jokainen jäsenvaltio perustamaan kansallinen koordinoitikeskus, jonka kautta tietojenvaihto muiden koordinoitikeskusten ja Frontexin kautta tapahtuu. Eurosur-järjestelmään yhdistetään valvontatietoja, joita saadaan ulkorajoilla toimivista aluksista ja ajoneuvoista sekä satelliittikuvista. Eurosur on kiinteä osa Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta ja se on ollut operatiivisessa käytössä 2.12.2013 alkaen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1052/2013, annettu 22. päivänä lokakuuta 2013, Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) perustamisesta, johdanto-osio, 5 artikla, 12 artikla ja 24 artikla)

- h) laadunvalvontamekanismi, jolla varmistetaan rajaturvallisuutta koskevan EU-lainsäädännön toimeenpano²³¹

Komission ehdotuksessa esitetty IBM:n määritelmä pohjautuu EU:n ministerineuvoston (JHA-council) vuoden 2006 joulukuussa tekemään määritelmään. Ehdotuksessa puhutaan IBM:n ulottuvuuksien sijaan IBM:n komponenteista, joiden tulkintaa on laajennettu ja osin täsmennetty aiemmasta. Ministerineuvoston määritelmässä puhutaan 'asiaankuuluvasta riskianalyysistä', mutta komission ehdotuksessa puhutaan yllä olevan b)-kohdan mukaisesti 'sisäisen turvallisuuden riskien ja ulkorajoja koskevien uhkien analysoinnista'. Lisäksi toimista vapaan liikkuvuuden alueella puhutaan entistä laajemmin käsittäen laittomasti unionin alueella oleskelevien henkilöiden palautukset sekä tekniset ja operatiiviset toimet laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Uusina asioina komission ehdotuksessa verrattuna ministerineuvoston määritelmään ovat Eurosur-järjestelmän mainitseminen osana EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteistyötä, viimeisimmän teknologian käyttö ja EU:n rajaturvallisuutta koskevan lainsäädännön toimeenpanon laadunvalvontamekanismi. Se, mikä komission ehdotuksesta on jätetty pois, on termi 'nelitasoinen maahanpääsyn valvontamalli'. Periaatteesta ei ole luovuttu, mutta tuollaisenaan termiä ei komission ehdotuksessa mainita.²³²

3.2 Yhteiset operaatiot

Frontex koordinoi EU:n yhteisiä maa-, meri- ja ilmarajaoperaatioita, kokeiluhankkeita ja palautusoperaatioita.²³³ Frontex kerää jäsenvaltioilta tulevat yhteisiä operaatioita ja kokeiluhankkeita koskevat ehdotukset, arvioi, sovittaa yhteen ja hyväksyy niitä tai ehdottaa itse tällaista toteutettavaksi asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella.²³⁴ Jäsenvaltio voi edellä mainitun lisäksi pyytää Frontexilta teknistä tai operatiivista lisäapua ulkorajavalvontaan mikäli siihen kohdistuu erityisiä ja suhteettoman suuria paineita. Tällaisissa tapauksissa Frontex voi avustaa kahden tai useamman jäsenvaltion toimintojen yhteensovittamisessa,

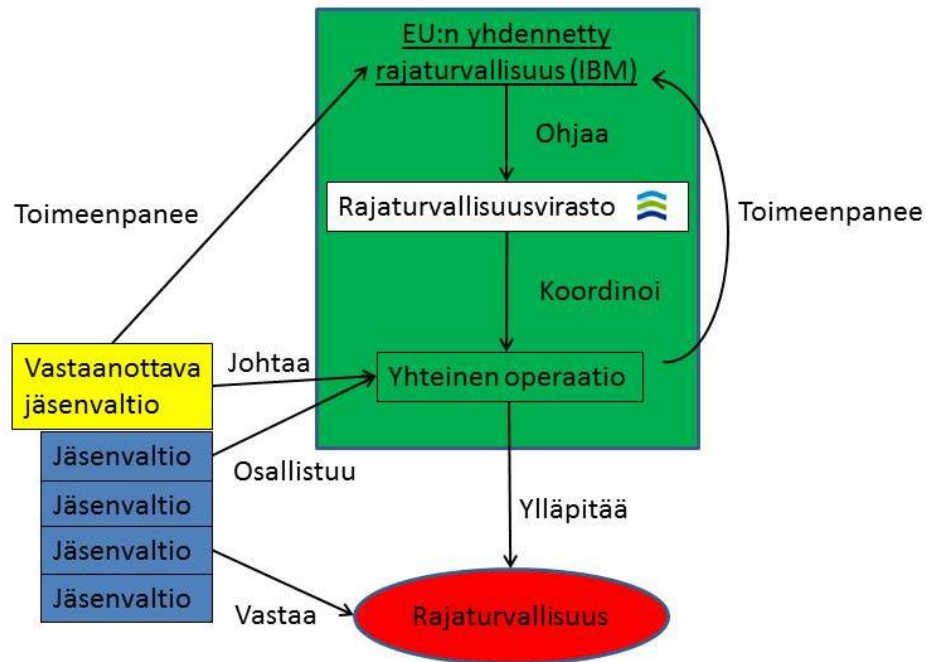
²³¹ Euroopan komissio, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan raja- ja merivartioiden järjestelmästä ja asetuksen (Euroopan komissio) No 2007/2004, asetuksen (Euroopan komissio) No 863/2007 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EC kumoamiseksi, artikla 4.

²³² Euroopan komissio, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan raja- ja merivartioiden järjestelmästä ja asetuksen (Euroopan komissio) No 2007/2004, asetuksen (Euroopan komissio) No 863/2007 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EC kumoamiseksi, artikla 4 sekä EU:n ministerineuvoston (JHA-council) kokous 4.–5.12.2006, neuvoston päätelmät, s.27

²³³ Frontexin internet-sivut [<http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/general>], luettu 7.10.2014

²³⁴ Frontex-asetus, 3 artikla, 1 kohta

lähettää asiantuntijoita avustamaan tilanteen ratkaisemisessa tai lähettää asianomaisen jäsenvaltion avuksi rajavartioita Euroopan rajavartijaryhmistä.²³⁵



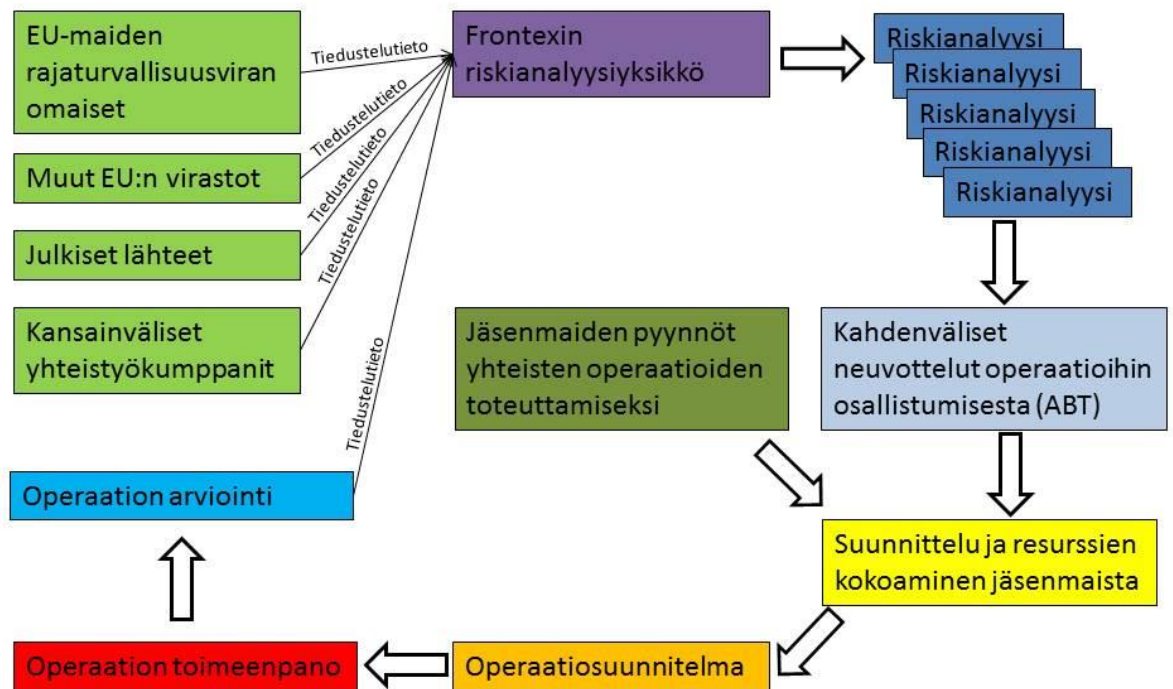
Kuva 3: Yhteiset operaatiot osana EU:n yhdenmättyä rajaturvallisuutta

Jäsenvaltio voi lisäksi pyytää Frontexilta apua mikäli se on joutunut ulkorajallaan äkillisen ja poikkeuksellisen paineen alaiseksi. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa kyseisen jäsenvaltion ulkorajalle saapuu suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia ja jotka pyrkivät jäsenvaltion alueelle laittomasti. Tällöin Frontexin pääjohtajan päätöksellä ja nopeassa aikataulussa tehdään niin sanottu nopea interventio, jossa alueelle lähetetään yksi tai useampi Euroopan rajavartijaryhmä rajatuksi ajaksi. Jäsenvaltioiden on edellä kuvatussa tilanteessa ilmoitettava Frontexille ne ryhmiin kuuluvat rajavartijat, jotka on lähetettävissä alueelle viiden päivän kuluessa. Nopeisiin interventioihin osallistumisen voi estää jäsenvaltion poikkeuksellinen tilanne, jossa osallistuminen merkittävästi vaikuttaisi kansallisten tehtävien suorittamiseen.²³⁶

²³⁵ Frontex-asetus, 8 artikla, 1–2 kohdat

²³⁶ Frontex-asetus, 8a, 8b ja 8d artiklat

Yhteiset operaatiot tiedonkeruusta toteutukseen



Kuva 4: Yhteisten operaatioiden operaatiosykli²³⁷

Yhteisissä maaoperaatioissa voidaan suorittaa rajojen valvontaa (*border surveillance*), tehdä rajatarkastuksia (*border checks*), kerätä tiedustelutietoa (*intelligence gathering*) haastatteleamalla laillisia ja laittomia maahantulijoita (*debriefing*) ja tekemällä screening-toimintaa (*screening activities*).²³⁸

Rajojen valvonnan tarkoitus on estää laittomat rajanylitykset ulkorajalla ja ottaa kiinni laittomasti rajan ylittäneet. Käytännön keinoina ovat ulkorajan läheisyydessä partiointi, ulkorajan tekninen valvonta, ilma-alusten käyttö, partiointi tiestöllä, lämpökameroin varustettujen ajoneuvojen käyttö, rajavalvontakoirien käyttö ja yhteistoiminta paikallisten viranomaisten kanssa. Rajojen valvontaa voidaan tehdä maaoperaatioissa yhteispartiointi (*joint teams*), joissa on sekä vastaanottavan jäsenvaltion²³⁹ virkamiehiä että vierailevia virkamiehiä.²⁴⁰

²³⁷ Yhteisten operaatioiden esittelyvideo Frontexin internet-sivuilla [<http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/general>], viitattu 23.11.2014

²³⁸ Frontex Handbook to the Operational Plan, Joint Land Borders Operations, s. 12–15

²³⁹ Vastaanottavalla jäsenvaltiolla tarkoitetaan ”jäsenvaltiota, jossa yhteinen operaatio, kokeiluhanke tai nopea interventio toteutetaan tai josta käsin se käynnistetään”. Kotijäsenvaltiolla tarkoitetaan ”jäsenvaltiota, jonka kansallisen rajavartiolaitoksen palveluksessa ryhmän jäsen tai vieraileva virkamies on”. (Frontex-asetus, 1a artikla, 2–3 kohdat)

²⁴⁰ Frontex Handbook to the Operational Plan, Joint Land Borders Operations, s. 12–13

Rajatarkastuksilla tarkoitetaan EU:n ulkorajoilla sijaitsevilla rajanylityspaikoilla tehtäviä Schengenin rajasäännöstön mukaisia maahantulo- ja maastalähtötarkastuksia. Yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluville²⁴¹ tehdään vähimmäistarkastus²⁴² ja kolmansien maiden kansalaisille²⁴³ perusteellinen tarkastus²⁴⁴. Pääpaino rajatarkastuksissa on profiloita ja haastatella matkustajia väärennettyjen matkustusasiakirjojen ja varastettujen ajoneuvojen löytämiseksi sekä ajoneuvoihin kätkeytyneiden matkustajien löytämiseksi.²⁴⁵

Debriefing-toimintaa²⁴⁶ tekevät yhteiset debriefing-ryhmät (JDT, *Joint Debriefing Teams*). Niiden tehtävänä on kerätä tietoa haastatteleamalla maahantulijoita ja ottaa selville laittoman maahantulon järjestäjien uusia toimintatapoja. Tätä tiedustelutietoa käytetään hyväksi käynnissä olevien yhteisten operaatioiden lisäksi riskianalyysien tekemisessä.²⁴⁷

Screening-toiminnalla²⁴⁸ tarkoitetaan kansalaisuuden selvittämistä sellaisilta laittomasti Schengen-alueelle tulleilta henkilöiltä, joilla ei ole mukanaan minkäänlaisia

²⁴¹ Yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviksi henkilöiksi katsotaan SBC:n 2.artiklan 5a- kohdan mukaisesti ”EY:n perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja unionin kansalaisia sekä Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY (EUVL L 158, 30.4.2004, s.77) tarkoitettuja kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävän unionin kansalaisen perheenjäseniä”. Lisäksi SBC:n 2.artiklan 5b-kohdan mukaisesti tämän oikeuden piiriin kuuluvilla henkilöillä tarkoitetaan ”sellaisia kolmansien maiden kansalaisia ja heidän perheenjäseniään heidän kansalaisuudestaan riippumatta, joilla on toisaalta yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä toisaalta kyseisten kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten perusteella unionin kansalaisten kanssa yhtäläinen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen”.

²⁴² Vähimmäistarkastuksessa todetaan henkilöllisyys, tarkastetaan nopeasti ja yksinkertaisesti asiakirjan voimassaolo ja se, onko siinä väärennöksiin viittaavia tekijöitä. Vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluville henkilöille voidaan SBC:n 7.artiklan 2.kohdan mukaan ”satunnaisesti tehdä hakuja kansallisiin ja eurooppalaisiin tietokantoihin varmistuakseen siitä, etteivät nämä henkilöt aiheuta todellista, ajankohtaista ja riittävän vakavaa vaaraa jäsenvaltioiden sisäiselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle tai kansainvälisille suhteille taikka merkitse uhkaa kansanterveydelle”.

²⁴³ Kolmansien maiden kansalaisilla tarkoitetaan SBC:n 2.artiklan 6.kohdan mukaisesti ”henkilöä, joka ei ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen” ja joka ei ole yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluva henkilö.

²⁴⁴ Perusteellisessa maahantulotarkastuksessa tarkastetaan yksityiskohtaisesti seuraavat seikat: i) henkilöllä on rajan ylittämiseen oikeuttavat asiakirjat, jotka ovat voimassa (ml. viisumi); ii) tutkitaan asiakirjat väärennosten havaitsemiseksi; iii) selvitetään maahantulo- ja maastalähtöleimoista ettei henkilö ole ylittänyt jäsenvaltioiden alueella oleskelun sallittua enimmäisaikaa; iv) selvitetään matkan lähtöpaikka, määränpää, oleskelun tarkoitus ja tarkastetaan tarvittaessa näiden tueksi esitetyt asiakirjat; v) selvitetään että henkilöllä on aiottua oleskelun kestoa ja tarkoitusta varten toimeentuloon sekä paluuseen tarvittavat varat tai että hän pystyy laillisesti hankkimaan tällaiset varat; vi) selvitetään, että henkilö, hänen ajoneuvonsa ja hänen tavaransa eivät todennäköisesti aiheuta vaaraa minkään jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai kansainvälisille suhteille. Tätä varten on tehtävä hakuja Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja kansallisiin tietokantoihin. Perusteelliseen maastalähtötarkastukseen kuuluu samat kohdat kuin perusteelliseen maahantulotarkastukseen sillä erolla, että tarkastukseen ei välttämättä kuulu, mutta siihen voi kuulua viisumin voimassaolon tarkastaminen, jäsenvaltioiden alueelle asetetun enimmäiskeston mahdollisen ylityksen selvittäminen ja hakujen tekeminen SIS-järjestelmään ja kansallisiin tietokantoihin. (SBC 7 artiklan 3 kohta)

²⁴⁵ Frontex Handbook to the Operational Plan, Joint Land Borders Operations, s.14

²⁴⁶ Debriefing-toiminnalle ei ole luontevaa suomennosta. Debriefing = jälkipuinti

²⁴⁷ Frontex Handbook to the Operational Plan, Joint Land Borders Operations, s.14

²⁴⁸ Screening-toiminnalle ei ole luontevaa suomennosta. Screening = seulonta, tutkinta

matkustusasiakirjoja. Kansalaisuuden selvittäminen on ensimmäinen askel kohti päätöstä siitä, voidaanko henkilö palauttaa takaisin lähtömaahan.²⁴⁹

Operaatiotyyppi	Yhteisten operaatioiden lukumäärä
Maaoperaatio	53, joista Focal Points Land -operaatioita on 8
Merioperaatio	51, joista Focal Points Sea -operaatioita on 3
Ilmaoperaatio	28, joista Focal Points Air -operaatioita on 4
Palautusoperaatio	159
Yhteensä	291, joista Focal Points -operaatioita on 15

Taulukko 1: Frontexin toteutuneet yhteiset operaatiot vuosina 2006 – 2014²⁵⁰

Yhteisissä operaatioissa vierailevat virkamiehet tekevät Schengenin rajasäännösten mukaisia tehtäviä vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti vastaanottavan jäsenvaltion rajavartijoiden läsnä ollessa. Vierailevien virkamiesten on tehtävissään noudatettava kansainvälistä oikeutta ja vastaanottavan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Jos vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntö sallii, on vierailevilla virkamiehillä tehtävissään oikeus voimankäyttöön²⁵¹ ja tätä varten he voivat kantaa virka-aseita, ammuksia sekä varusteita.²⁵²

3.3 Frontexin riskianalyysitoiminta

Riskianalyysi toimii pohjana kaikelle Frontexin toiminnalle yhteisistä operaatioista koulutustilaisuuksiin. Eri lähteistä kerätyn ja analysoidun tietomäärän perusteella on mahdollista tunnistaa pitkän ja keskipitkän aikavälin trendejä. Frontex kerää riskianalyyseja varten tietoa niistä tekijöistä globaalista turvallisuusympäristöstä, poliittiselta, taloudelliselta, sosiaaliselta, teknologiselta ja ympäristöaloilta, joilla voi olla vaikutusta rajaturvallisuuteen.²⁵³ Ennen yhteisiä operaatioita ja kokeiluhankkeita on suoritettava perusteellinen riskianalyysi.²⁵⁴

²⁴⁹ Frontex Handbook to the Operational Plan, Joint Land Borders Operations, s.15

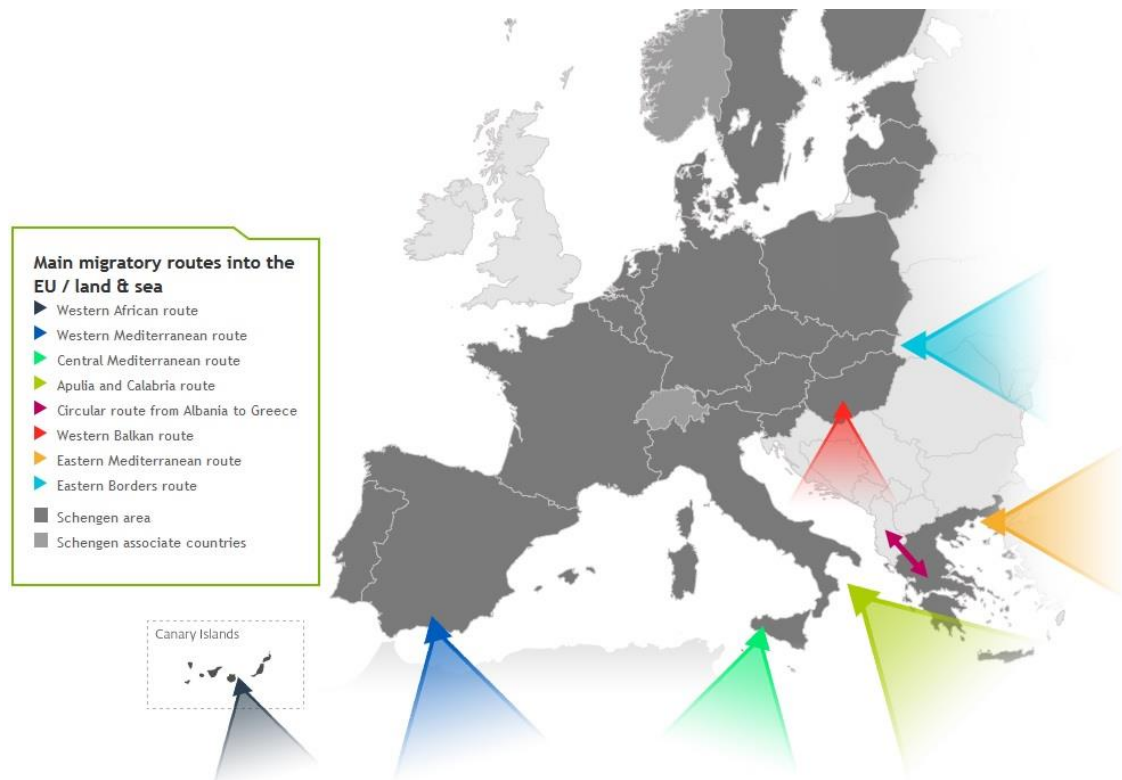
²⁵⁰ Frontexin internet-sivut [<http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=&type=&host=>], viitattu 28.10.2014

²⁵¹ Ks. esim. Raassina 2015

²⁵² Frontex-asetus, 10 artikla

²⁵³ Frontexin internet-sivut [<http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis>], viitattu 22.11.2014

²⁵⁴ Frontex-asetus, 3 artikla, 1 kohta



Kuva 5: Merkittävimmät EU:n alueelle kohdistuvat laittoman maahantulon reitit.²⁵⁵

Frontex on kehittänyt keräämänsä tiedon analysoimiseen yhdenmisen riskianalyysimallin, CIRAM (*the Common Integrated Risk Analysis Model*). CIRAM nojaa nelitasoiseen maahanpääsyn valvontamalliin joka mahdollistaa tiedonkeruun ja analysoimisen eri yhteistyökumppaneilta. Näitä yhteistyökumppaneita on Schengen-alueen sisällä, EU:n ulkorajalla, EU:n naapurimaissa ja muissa kolmansissa maissa. Riskianalyseja ei käytetä ainoastaan yhteisten operaatioiden suunnittelussa vaan ne tarjoavat tietoa myös päätöksentekijöille. Frontexin riskianalyysiyksikkö tekee kahden tason riskianalyseja: strategisia ja operatiivisia. Frontex julkaisee strategisten riskianalyysien julkiset versiot internet-sivuillaan.²⁵⁶

Vuosittainen riskianalyysi (*Annual Risk Analysis, ARA*) on EU:n aluetta koskeva strateginen riskianalyysi, joka pyrkii tunnistamaan EU:n jäsenvaltioiden ulkorajoilla tapahtuvia trendejä ja kehityssuuntia. Riskianalyysi perustuu useasta eri lähteestä²⁵⁷ saatuun tietoon ja se analysoi ulkorajoilla vallitsevaa tilannetta kolmella eri tasolla: tapahtumat ennen EU:n ulkorajoja, tapahtumat ulkorajalla ja tapahtumat ulkorajojen sisäpuolella. Tärkein indikaattori, joka kuvaa

²⁵⁵ Frontexin internet-sivut [<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>], viitattu 26.11.2014

²⁵⁶ Frontexin internet-sivut [<http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis>], viitattu 26.11.2014.

²⁵⁷ Frontex on perustanut tiedonkeruuta, analysointia ja jakamista varten jäsenvaltioista ja tietyistä eurooppalaisista organisaatioista koostuvan riskianalyysiverkoston nimeltään FRAN (Frontex risk analysis network). [<http://frontex.europa.eu/intelligence/strategic-analysis/>], viitattu 11.4.2016

tilannetta ennen EU:n ulkorajoja, on muutokset Schengen-alueelle myönnettyjen viisumien lukumäärässä. Tilannetta EU:n ulkorajalla kuvataan kuudella indikaattorilla: matkustajavirtojen suuntautuminen ja voimakkuus, Schengen-alueelle tehdyt pääsyne päämispäätökset, väärennettyjen matkustusasiakirjojen käyttö, laittomat rajanylitykset rajanylityspaikkojen välisillä alueilla tai rajanylityspaikkojen kautta ajoneuvoihin kätkeytyneenä tai havainnot laittoman maahantulon järjestäjistä. Tilannetta Schengen-alueen sisäpuolella kuvataan seuraavin riskianalyyseissä seuraavin indikaattorein: laitton oleskelu Schengen-alueella, jätetyt turvapaikkahakemukset sekä palautuspäätösten lukumäärä ja toteutus.²⁵⁸ Vuosittainen riskianalyysi toimii pohjana muille²⁵⁹ riskianalyyseille.

3.4 Yhteiset operaatiot osana EU:n yhdenmukaista rajaturvallisuutta

Yhteistä Frontexin koordinoimille operaatioille on se, että niissä pyritään parantamaan rajaturvallisuutta ja toimeenpanemaan EU:n yhdenmukaista rajaturvallisuutta. Valtaosa operaatioista vaikuttaa rajaturvallisuuteen nelitasoisen maahanpääsyn valvontamallin kolmannen tason (toimet ulkorajoilla) kautta.

Maa-, meri- ja ilmarajoilla toimeenpantavien operaatioiden lisäksi Frontex koordinoi palautusoperaatiota. Niissä palautetaan laittomasti Schengen-alueella oleskelevia henkilöitä lähtömaihinsa. Palautusoperaatioiden voidaan katsoa kuuluvat nelitasoisen maahanpääsyn valvontamallin neljänteen tasoon. Maa-, meri- ja ilmarajoilla järjestetään Focal Points -operaatioita, joissa rajavalvonnan lisäksi keskitytään yhtenäistämään toimintatapoja, koulutetaan muiden jäsenvaltioiden virkamiehiä, kehitetään parhaita käytänteitä ja hankitaan tiedustelutietoa rajat ylittävistä rikollisuuksista.²⁶⁰

Coordination Points -operaatioissa EU:n virkamiehiä työskentelee kolmansien maiden rajanylityspaikoilla tarkkailijoina. Tavoitteena on ollut luoda järjestelmä operatiivisen tiedon vaihtamiseen. Tällä pyritään saamaan tietoa menneistä, tämänhetkisistä ja tulevista EU:iin

²⁵⁸ Frontex, Annual Risk Analysis 2014, s.6–14.

²⁵⁹ Frontexin riskianalyysiyksikkö julkaisee neljännesvuosittaisen riskianalyysin (FRAN quarterly) joka on samankaltainen kuin vuosittainen riskianalyysi, mutta sen on rajattu ajallisesti lyhyemmälle ajalle. Tämän lisäksi Frontex julkaisee Länsi-Balkanin ja Itä-Euroopan vuosittaiset ja neljännesvuosittaiset riskianalyytit. Edellä mainitut tehdään samoin periaattein ja samoja indikaattoreita käyttäen kuin koko EU:n alueelta tehtävät riskianalyytit, mutta ne keskittyvät nimensä mukaisesti rajatuimmille alueille (Frontexin internet-sivut [<http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis>], viitattu 26.11.2014).

²⁶⁰ Lipics 2010, s.231

kohdistuvista laittoman maahantulon trendeistä. Coordination Points -konsepti²⁶¹ muistuttaa vahvasti Focal Points -konseptia.²⁶² Coordination Points -operaatioiden voidaan katsoa kuuluvan nelitasoisen maahanpääsyn valvontamallin ensimmäiseen ja toiseen tasoon.

Tarkasteltaessa Frontexin vuosina 2006–2014 koordinoimia yhteisiä operaatioita²⁶³, on perusteltua todeta, että suurin vaikutus niillä on ulkorajalla tapahtuvaan toimintaan. Niillä on muitakin mainittavia vaikutuksia ja hyötyjä ajatellen Euroopan rajaturvallisuutta, mutta pääosin yhteiset operaatiot tuovat lisää kalustoa ja henkilöstöä paineen alla toimivan jäsenvaltion avuksi. Näin ollen yhteiset operaatiot toteuttavat EU:n yhdenmukaisesti rajaturvallisuutta lähes kaikilla nelitasoisen maahanpääsyn valvontamallin tasoilla. Lisäksi niiden avulla parannetaan rajaturvallisuuden koordinaatiota ja koherenssia.

3.5 Focal Points Land konseptina

Ensimmäinen rajaturvallisuusvirasto Frontexin koordinoima Focal Points -operaatio järjestettiin vuonna 2006²⁶⁴ Schengen-alueen maarajoilla kokeiluhankkeena. Tavoitteena oli IBM:n toimeenpanon yhteydessä FP-konseptin evaluointi, kehittäminen ja laajentaminen ilma- ja merirajoille.²⁶⁵ Vuosina 2007–2015 FPL-operaatioita on järjestetty joka vuosi ja osallistuneiden jäsenvaltioiden määrä on ollut jatkuvassa kasvussa.²⁶⁶

Focal Point²⁶⁷ (jäljempänä FP) tarkoittaa unionin ulkorajalla sijaitsevaa rajanylityspaikkaa, johon lähetetään vierailevia virkamiehiä²⁶⁸ (*Guest Officers*) vastaanottavan jäsenvaltion rajaviranomaisten tukemiseksi, parhaiden käytänteiden vaihtamiseksi ja henkilöstön

²⁶¹ Coordination Points -operaatioita on järjestetty mm. Albaniassa, Kroatiaassa, Makedoniassa, Moldovassa ja Ukrainassa. Vuonna 2013 perustettiin kuusi Coordination Pointia, vuonna 2012 kolme. (Frontex, General Report 2013, s.58)

²⁶² Frontex, General Report 2013, s.19

²⁶³ Frontex, internet-sivut, [<http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/>], viitattu 14.8.2015

²⁶⁴ Focal Points -operaatioiden järjestäminen alkoi itse asiassa jo vuonna 2003 eli ennen Frontexin perustamista. Vuosien 2003 ja 2005 välisenä aikana 18:lla Focal Point Officeilla (FPO) työskenteli vierailevia virkamiehiä parhaiden käytänteiden jakamiseksi ja kokemusten vaihtamiseksi. (Frontex, *Evaluation of Focal Points*, s.1) Ennen vuotta 2006 implementoidut operaatiot rajataan tämän tutkielman ulkopuolelle.

²⁶⁵ Frontex, *Evaluation of Focal Points*, s.1–2. Ensimmäinen ilmarajojen Focal Points Air -operaatio järjestettiin vuonna 2009 ja ensimmäinen merirajojen Focal Points Sea -operaatio vuonna 2011. (Frontexin internet-sivut, [<http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/>], viitattu 21.3.2016)

²⁶⁶ Ks. taulukko 2 sivulla 59.

²⁶⁷ Focal Point tarkoittaa suomeksi keskipistettä tai polttopistettä. Nimi viittaa Focal Points -operaatioiden sijoittuvan maantieteellisesti sellaisiin paikkoihin, joissa ollaan rajaturvallisuuden kannalta 'polttopisteessä', joissa kohdataan suuri laittoman maahantulon paine tai suuri määrä muuta rajat ylittävää rikollisuutta.

²⁶⁸ Vierailevalla virkamiehellä tarkoitetaan "yhteisiin operaatioihin ja kokeiluhankkeisiin osallistuvia muiden jäsenvaltioiden kuin vastaanottavan jäsenvaltion rajavartiolaitosten virkamiehiä" (Frontex-asetus, 1a artikla, 6 kohta). Myös sellaisen valtion, joka ei ole jäsenvaltio mutta joka soveltaa Schengenin rajasäännöstöä, virkamiehet voivat osallistua operaatioon vierailevina virkamiehinä. Esimerkiksi Islanti, Norja ja Sveitsi ovat tällaisia valtioita. Focal Point voidaan perustaa kyseisen valtion rajanylityspaikalle (Lipics 2010, s.231).

kouluttamiseksi.²⁶⁹ FP voi olla pysyvä tai väliaikainen ja niiden sijainti valitaan Frontexin riskianalyysin perusteella sellaiseen paikkaan, jonka alueella on riski laittomalle maahantulolle tai alueella, jossa ulkorajavalvonnassa on havaittu haavoittuvuuksia.²⁷⁰ Perusteena Focal Pointin perustamiselle voi olla rajanylityspaikan sopivuus koulutustarkoituksiin.²⁷¹ Yksittäinen operaatio sisältää useita pysyviä tai väliaikaisia Focal Pointeja Schengen-alueen ulkorajoilla. Ajallisesti Focal Pointilla on muiden jäsenvaltioiden vierailevia virkamiehiä yleensä kahdesta viikosta puoleen vuoteen.²⁷²

Focal Points -operaatiot ovat erityisiä muihin yhteisiin operaatioihin verrattuna. FPL-operaatiot kestävät ajallisesti pitkään ja operaatio voi sisältää sekä pysyviä että väliaikaisia Focal Pointeja. Pysyvät Focal Pointit ovat aktivoituina koko operaation ajan ja väliaikaiset aktivoidaan operatiivisen tilanteen. Erityistä on myös se, että vierailevia virkamiehiä voidaan lähettää operaatioon ja Focal Pointeja voidaan perustaa yksittäisen jäsenvaltion ehdotuksesta.²⁷³ FPL-operaatioilla on useita eri tavoitteita: rajaturvallisuuden parantaminen valituilla rajanylityspaikoilla, rajaturvallisuusviranomaisten keskinäinen tiedon ja parhaiden käytänteiden vaihtaminen, rajaturvallisuusriskien ja -uhkien tunnistaminen, operatiivisen yhteistoimintakyvyn parantaminen sekä muiden yhteisten operaatioiden tukeminen.²⁷⁴ FPL-operaatioilla voidaan vaikuttaa myös rajanylityspaikkojen välisen maastorajan rajaturvallisuuteen tehostamalla sen valvontaa yhteispartioinnin avulla sekä teknisten apuvälineiden käytöllä.^{275 276}

²⁶⁹ Lipics 2010, s.231–233

²⁷⁰ Operational plan, JO FP 2012 Land, s.7

²⁷¹ FER, JO FPL 2009, s.3

²⁷² FER, JO FP 2011 Land, s.25–26, FER, JO FP 2012 Land, s.24–25, FER, JO FP 2013 Land, s.25–35, FER, JO FP 2014 Land, s.26–45

²⁷³ Operational plan, JO FP 2010 Land, s.5, Operational plan, JO FP 2011 Land, s.5, Operational plan, JO FP 2012 Land, s.7, Operational plan, JO FP 2013 Land, s.9

²⁷⁴ FER, JO FP 2012 Land, s.5

²⁷⁵ Operational plan, JO FP 2013 Land, s.11–12.

²⁷⁶ Vuosien 2009 ja 2010 FPL-operaatioissa suunniteltiin valvontatoimenpiteitä myös sisämaahan yhteistyössä kansallisten turvallisuusviranomaisten kanssa. Valvontaa oli tarkoitus kohdentaa pääteiden suunnissa vilkkaasti liikennöidyille paikoille kuten huoltoasemat ja majoitusliikkeet. Kyseisten vuosien arviointiraporteissa ei ole mainintaa kyseisten toimenpiteiden tuloksellisuudesta. (Operational plan, JO FP 2010 Land, s.9.10 ja Operational plan, Focal Points 2009, Strategic Joint Operation, s.10.

Vuosi	Operaation kesto	Focal Pointien lukumäärä	Vastaanottavien jäsenvaltioiden lukumäärä	Osallistuneiden jäsenvaltioiden lukumäärä²⁷⁷	Vierailevien virkamiesten lukumäärä
2006	7,5 kk	15	7	12	21
2007	4 kk	-	-	11	-
2008	10,5 kk	14	9	10	51
2009	12 kk	26	11	14	109
2010	12 kk	28	11	19	238
2011	12 kk	31	11	19	312
2012	12 kk	34	12	24	337
2013	12 kk	35	13	22	354
2014	10 kk	36	12	25	350

Taulukko 2: Focal Points Land -operaatiot vuosina 2006–2014²⁷⁸

²⁷⁷ Osallistuneiden jäsenvaltioiden lukumäärällä tarkoitetaan niiden jäsenvaltioiden lukumäärä, jotka toimivat operaatiossa vastaanottavana jäsenvaltiona tai jotka lähettävät operaatioon vierailevia virkamiehiä.

²⁷⁸ Taulukon tiedot on saatu seuraavista asiakirjoista: Evaluation of Focal Points (2006), Pilot Project Focal Points Final Report, FER, JO FP 2008 (Land Borders), FER, JO FPL 2009, FER, JO FP 2010–2014 Land.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA TULOKSET

4.1 Lähdeaineiston kuvaus

Primääriaineisto koostuu vuoden 2006–2014 FPL-operaatioiden operaatiosuunnitelmista ja arviointiraporteista. Jokaisesta operaatiosta on siis kaksi dokumenttia, paitsi vuoden 2006 FPL-operaatiosta, josta on käytössä ainoastaan arviointiraportti. Tässä tutkielmassa on päädytty kyseiseen lähdeaineistoon, koska niiden avulla pystytään vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Operaatiosuunnitelmat ja arviointiraportit antavat riittävän luotettavan kuvauksen siitä, mihin operaatioilla on pyritty ja mitä niissä on saatu aikaan.

Primääriaineisto ei ole julkisesti saatavissa tutkija on saanut aineiston Frontexista erillisen pyynnön avulla. Frontex on luonut sekä operaatiosuunnitelmat että arviointiraportit. Osa lähdeaineistosta on sensuroitu vedoten arkaluonteisen tiedon suojaamiseen. Lähdeaineiston saatavuus ja sen osittainen sensurointi vaikuttavat tutkielman luotettavuuteen. Tätä on pohdittu tarkemmin luvussa 5.2.

Primääriaineiston laatu vaihtelee.²⁷⁹ Mitä tuoreemmasta dokumentista on kysymys, sitä enemmän se sisältää materiaalia ja sitä paremmin asiat on perusteltu. Tämä on ymmärrettävää kahdesta syystä. Ensiksi, Frontex on perustettu vuonna 2005 ja se aloitti operatiivisen toimintansa sitä seuraavana vuonna, joten viraston toimintatavat suunnittelu- ja raportointiprosesseineen eivät voi olla kovinkaan kehittyneitä heti Frontexin olemassaolon alkuvuosina. Toiseksi, FPL-operaatioihin osallistuvien jäsenvaltioiden ja virkamiesten määrä on kasvanut vuodesta 2006 vuoteen 2014 tasaisesti. Mitä suurempi operaatio, sitä enemmän sen suunnitteluun ja raportointiin on käytettävä resursseja.

Operaatiosuunnitelmissa kuvataan tyypillisesti seuraavat asiat:

- operaation laillinen perusta
- yleistilanne ja operaatiokonseptin kuvaus
- operaation tavoitteet
- käytännön toimet, joilla tavoitteisiin pyritään
- operaation ajallinen kesto ja maantieteellinen sijainti

²⁷⁹ Operational plan, JO FP (2007). Vuoden 2007 Focal Points -operaation tietojen kohdalla tämän tutkielman lähdemateriaali on vajavaista. Lisäksi siinä, mitä nimitystä eri vuosien FPL-operaatioista käytetään, on eroavaisuuksia. Tässä tutkielmassa käytetään kunkin vuoden operaatiosta sitä nimeä, jota Frontex on käyttänyt arviointiraportin otsikossa.

- organisaatio ja johtosuhteet
- eri toimijoiden roolit operaatiossa
- toimintaohjeet ja yhteystiedot

Arviointiraporteissa kuvataan tyypillisesti seuraavat asiat:

- operaation tausta
- tavoitteet ja niiden saavuttaminen
- operaation tulokset
- kuvaus niistä keinoista, joilla tavoitteisiin pyrittiin
- osallistuneet jäsenvaltiot, niiden henkilöstö ja kalusto
- operaation vahvuudet ja heikkoudet
- johtopäätökset

4.2 Lähdeaineiston käsittely

Tähän tutkielmaan valitussa tutkimusmenetelmässä, teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa, teoreettiset käsitteet tuodaan valmiina, ilmiöstä ”jo tiedettynä”. Käsitteet on poimittu teoreettisesta viitekehystä. Koska eurooppalaistumisessa on kyse muutoksesta, on lähdeaineistosta etsitty sellaisia tekijöitä, jotka tarkoittavat tai merkitsevät sellaista muutosta, joka vaikuttaa jäsenvaltioihin. Muutoksen etsimisen yhteydessä on jätetty huomiotta operatiivinen muutos. Sillä tarkoitetaan esimerkiksi operaation tuloksista löytyviä mainintoja operaation aikana kiinniotettujen laittomien rajanylittäjien, väärennetyjen matkustusasiakirjojen tai varastettujen ajoneuvojen määrässä. Näiden sijaan lähdeaineistosta on etsitty viittauksia identiteettiin, yhteisiin toimintatapoihin, yhteisiin uskomuksiin, virallisiin ja epävirallisiin sääntöihin.

Lähdeaineistosta on etsitty niitä käsitteitä, jotka on määritelty teoreettinen viitekehys -luvun yhteenveto-osiossa. Lähdeaineiston käsittelyn aikana teoreettiset käsitteet on koodattu kirjain ja numero -yhdistelmällä. R-kirjain viittaa Claudio Radaellin määritelmään²⁸⁰ eurooppalaistumisesta, O-kirjain viittaa Johan Olsenin ajatuksiin eurooppalaistumisen ulottuvuuksista²⁸¹ ja C-kirjain viittaa yhdistelmään Matthias Maierin, Thomas Rissen sekä Xenia Chrysochooun ajatuksista²⁸². Lähdeaineistosta etsittävät käsitteet:

²⁸⁰ Radaelli 2000, s.4, Radaelli 2003, s.30

²⁸¹ Olsen 2002, s. s.929, 937–939

²⁸² Maier & Risse 2003, s.6 ja Chrysochoou, 2003, s.229, 235, 238

1. Sellaisten muodollisten ja epämuodollisten sääntöjen (R1), menettelytapojen (R2), politiikan paradigmojen (R3), tapojen joilla asiat tehdään (R4) sekä uskomuksien (R5) ja normien (R6) rakentumista, leviämistä ja institutionalisoitumista, jotka määritellään EU-tasolla ja sen jälkeen sisällytetään kansallisiin diskursseihin, identiteetteihin, poliittisiin rakenteisiin ja julkiseen politiikkaan²⁸³
2. EU-tasoisten instituutioiden kehittyminen (O1) ja eurooppalaisten instituutioiden vienti (O2)²⁸⁴
3. EU-mallien muodostaminen (R7)²⁸⁵
4. identiteetin muutos instituutioiden (C1), sosiaalistamisen (C2), kommunikaation (C3) ja sosiaalisen vaikutuksen kautta (C4)²⁸⁶.

Lähdeaineistosta etsittiin teoreettisia käsitteitä, jotka koodattiin edellä kuvatulla tavalla. Lähdeaineiston käsittelyä ei rajattu pelkästään teoreettisiin käsitteisiin vaan myös aineistolähtöisyydelle jätettiin tilaa. Aineistosta tehdyt löydökset esitetään teemoittain alla olevissa alaluvuissa 4.3.1–4.3.5.

4.3 Tulokset

Lähdeaineistosta tehtiin löydöksiä, jotka yhdistyivät luontevasti neljäksi laajemmaksi teemaksi: menettely- ja toimintatapojen rakentaminen ja levittäminen (R2, R4), EU-tasoisten instituutioiden kehittäminen (O1), eurooppalaisten instituutioiden vienti (O2) ja identiteetin muuttaminen sosiaalistamisen, kommunikaation ja sosiaalisen vaikutuksen kautta (C2, C3, C4). Viides teema, operaatioihin osallistumisen määrä ja motiivi, on aineistolähtöinen eikä sitä osattu teorian perusteella etsiä. Ainoa koodattu sisältö, joka on yhdistettävissä viidenteen teemaan, on EU-mallien muodostaminen (R7).

Havaintoja Radaellin määritelmän mukaisista muodollisten ja epämuodollisten sääntöjen (R1), politiikan paradigmojen (R3), normien (R6) ja uskomuksien (R5) rakentumisesta, leviämisestä tai institutionalisoitumisesta tai EU-malleista ei lähdeaineistosta mainittavasti löytynyt.

²⁸³ Radaelli 2000, s.4, Radaelli 2003, s.30

²⁸⁴ Olsen 2002, s.929, 937–939

²⁸⁵ Radaelli 2000, s.14, 16

²⁸⁶ Maier & Risse 2003, s.6 ja Chrysochoou, 2003, s.229, 235, 238

4.3.1 Menettely- ja toimintatapojen rakentaminen ja levittäminen

FPL-operaatioissa on pyritty kehittämään, jakamaan ja julkaisemaan parhaita käytänteitä²⁸⁷ (R4) ja vakioituja toimintatapoja (R2).²⁸⁸ Vuosina 2006–2014 parhaat käytänteet tai vakioidut toimintatavat on asetettu operaation tavoitteeksi kuudessa operaatioissa. Arviointiraporttien mukaan viisi kuudesta operaatiosta onnistui tässä tavoitteessa.²⁸⁹

Vuosi	Parhaat käytänteet ja vakioidut toimintatavat operaation tavoitteissa	Tavoitteen saavuttaminen
2006	ei mainintaa	
2007	ei mainintaa	
2008	“giving also standard procedures for the implementation of the joint operation” (R2)	saavutettu ²⁹⁰
2009	”to strengthen border control and harmonized EU approach for border security and smooth implementation of IBM concept by developing an effective platform for ... sharing best practices” ²⁹¹ (R4)	saavutettu ²⁹²
2010 ²⁹³	”To collect and to share best practices, developing	ei saavutettu ²⁹⁵

²⁸⁷ Se, mitä parhailla käytänteillä täsmällisesti tarkoitetaan, on mielenkiintoista. Näyttää siltä, että termiä käytetään EU-tason rajaturvallisuuden ja viranomaisyhteistyöhön liittyvissä asiakirjoissa laajalti, koska mainintoja löytyy Frontex-asetuksesta, Schengen-katalogista ja tutkielman primääriaineistosta (Taulukko 3, Frontex-asetus, 9 artikla, 2 kohta ja 13 artikla, Schengen-katalogi, s.3,7). Schengenin sopimuksen täytäntöönpanon arviointiryhmä on määritellyt, että parhaat käytänteet ovat ”täydennettävissä oleva luettelo työskentelytavoista ja toimenpidemalleista, joiden katsotaan vastaavan Schengenin säännösten optimaalista soveltamista, ottaen huomioon, että kullakin Schengen-yhteistyön osa-alueella voi olla useita parhaita käytäntöjä” (Niemenkari 2003, s.58). Oletuksena on, että FPL-operaatioissa mainitut parhaat käytänteet noudattelevat edellä mainittua määritelmää. Frontex-asetuksen mukaan parhaita käytänteitä pyritään selvittämään ja jakamaan eri yhteistyötahojen kanssa yhteisissä operaatioissa. Yhtenä ehtona sille, että kolmansien maiden, muiden virastojen tai kansainvälisten järjestöjen tarkkailijoita kutsutaan yhteisiin operaatioihin ja kokeiluhankkeisiin, on parhaiden käytänteiden vaihto. (Frontex-asetus, 13 artikla, 14 artikla, 6 kohta) Niemenkarin mukaan jäsenvaltioiden oletetaan noudattavan Schengen-katalogiin koottuja parhaita käytänteitä (Niemenkari 2003, s.59). Ne ovat suosituksia, mutta eivät pakollisia työskentelytapoja. (Schengen-katalogi, s.3, 18) Parhaiden käytänteiden määrittely FPL-operaation vaikuttaa helpolta ratkaisulta useasta syystä. Ensiksi, niiden tavoittelu on vahvasti SBC:n hengen mukaista ja kannattavaa. Toiseksi, ne eivät velvoita osapuolia mihinkään. Kolmanneksi, niiden mittaaminen on vaikeaa ja kullakin yhteistyön osa-alueella voi olla useita parhaita käytäntöjä. Näin ollen yhteistoimintaa arvioidessa on helppoa todeta, että uusia parhaita käytänteitä onnistuttiin saavuttamaan tai olemassa olevia vähintäänkin jakamaan.

²⁸⁸ Operational plan, JO FP 2012 Land, s.11, Operational plan, JO FP 2013 Land, s.7 ja Operational plan, JO FP 2014 Land, s.5

²⁸⁹ Taulukko 3 sivuilla 63-64

²⁹⁰ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.4

²⁹¹ FER, JO FPL 2009, s.3

²⁹² FER, JO FPL 2009, s.3

²⁹³ Verrattaessa keskenään vuoden 2010 FP-operaation operaatiosuunnitelmassa ja arviointiraportissa mainittuja tavoitteita, voi niiden välillä huomata pieniä eroja. Todennäköisin syy tälle on tutkijan mukaan kieliasun ja kirjoitusvirheiden korjaaminen. Erot ovat sen verran pieniä, että niillä ei ole tämän tutkielman kannalta

	standard procedures for the implementation of Joint Operations and promoting the development of a handbook.” ²⁹⁴ (R2, R4)	
2011	ei mainintaa	
2012	“Establish and exchange best practices (Frontex and MS/SAC)” ²⁹⁶ (R4)	täysin saavutettu ²⁹⁷
2013	“Establish and exchange best practices (Frontex and MS/SAC)” ²⁹⁸ (R4)	saavutettu ²⁹⁹
2014	“Establish and exchange best practices” ³⁰⁰ (R4)	saavutettu ³⁰¹

Taulukko 3: parhaat käytänteet FPL-operaatioiden tavoitteissa

Vuoden 2008 FPL-operaatiossa onnistuttiin luomaan vakioituja toimintatapoja (R2) ja parhaita käytänteitä (R4), jotka liittyvät yhteisten operaatioiden valmisteluun ja toimeenpanoon. Se, miten ja kenen toimesta parhaat käytänteet (R4) ja vakioidut toimintatavat (R2) onnistuttiin luomaan, jää lähdeaineistossa epäselväksi.³⁰²

“The general objective was achieved... On the other hand, specific procedures were realized as best practices, in the preparation and implementation of other joint operations coordinated at external land borders.”³⁰³

“The information in advance and the briefing meeting for the Heads of the Focal Points organized by Frontex are identified as best practices. The briefings that some Member States gave to their officers to be deployed to different Focal Points as well as the briefing by some countries to the national staff involved, have also to be highlighted as best practices.”³⁰⁴ (alleviivaus lisätty)

merkitystä. (Frontex, Joint Operation Focal Points 2010 Land, Evaluation report, s.3 ja Frontex, Operational Plan, Focal Points 2010 Land, s.4–5)

²⁹⁵ FER, JO FP 2010 Land, s.20

²⁹⁴ Operational plan, JO FP 2010 Land, s.4–5

²⁹⁶ Operational plan, JO FP 2012 Land, s.11

²⁹⁷ FER, JO FP 2012 Land, s.12

²⁹⁸ Operational plan, JO FP 2013 Land, s.7

²⁹⁹ FER, JO FP 2013 Land, s.8–9

³⁰⁰ Operational plan, JO FP 2014 Land, s.5

³⁰¹ FER, JO FP 2014 Land, s.7–8

³⁰² FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.15

³⁰³ FER, JO FPL 2008, s.4

³⁰⁴ FER, JO FPL 2008, s.12

Vuonna 2009 vierailevat virkamiehet jakoivat kokemuksiaan ja parhaita käytänteitä (R4) vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehille muun muassa kenttäkoulutuksen keinoin.³⁰⁵ Mainintoja siitä, että parhaita käytänteitä olisi jaettu myös toiseen suuntaan, eli vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiltä vieraileville virkamiehille, ei arviointiraportissa ollut. Saman vuoden operaatiossa Frontexin edustajien suunniteltiin jalkautuvan Focal Pointeille saadakseen operaatiossa viimeisintä tietoa ja kokemuksia sekä tietoa eri jäsenvaltioiden parhaista käytänteistä (R4).³⁰⁶ Tämä jalkautuminen ja tietojenhankinta ei kuitenkaan toteutunut.³⁰⁷

“Guest Officers assisted the host countries’ national authorities by providing them with different experience and best practices.”³⁰⁸

Vuoden 2010 operaation tavoitteeksi³⁰⁹ annettiin yhteisten operaatioiden toimeenpanoon liittyvien parhaiden käytänteiden kerääminen ja jakaminen (R4). Nämä oli tavoitteena koota käsikirjan muotoon. Operaatio ei onnistunut tässä tavoitteessa, koska vierailevat virkamiehet keskittyivät parhaiden käytänteiden (R4) ja vakioitujen toimintatapojen (R2) keräämiseen sijaan operatiiviseen toimintaan.³¹⁰

³⁰⁵ FER, JO FPL 2009, s.3

³⁰⁶ Operational plan, FP 2009 Strategic JO, s.7

³⁰⁷ FER, JO FPL 2009, s.13

³⁰⁸ FER, JO FPL 2009, s.3

³⁰⁹ FPL-operaatioiden tavoitteiden saavuttamista on syytä pohtia. Operaatioiden tavoitteet on määritelty operaatiosuunnitelmissa ja niiden saavuttamista on arvioitu arviointiraporteissa. Frontex on tehnyt kummatkin edellä mainituista asiakirjoista, joten arvioinnin objektiivisuus on kyseenalainen. Tavoitteiden saavuttamista on perusteltu vuosina 2006–2014 vaihtelevasti: tiettyinä vuosina on vain todettu että saavutettiin tavoite vai ei, toisina vuosina arviota on perusteltu sanallisesti, vuosien 2012–2013 arviointiraporteissa on käytetty tavoitekohtaisia indikaattoreita arvioinnin tukena. Yleishavaintona voidaan sanoa, että tavoitteista suurin osa on saavutettu. Vuosien 2011–2014 FPL-operaatioiden jokainen tavoite on saavutettu vähintään osittain (FER, JO FP 2011 Land, s.6, FER, JO FP 2012 Land, s.5, FER, JO FP 2013 Land, s.7–9, FER, JO FP 2014 Land, s.6–8). Voiko Frontex, tai mikään muukaan jäsenvaltioiden välistä turvallisuuteen liittyvää operatiivista yhteistoimintaa järjestävä virasto, todeta että yhteistoiminta on epäonnistunut? Välttämättä tämä ei ole mahdollista, koska se voisi vaikuttaa negatiivisesti kyseisen viraston asemaan ja rahoitukseen. Tämä korostuu taloudellisesti tiukkoina aikoina. Frontexin tapauksessa tämä korostuu, sillä operaatioiden merkittävä epäonnistuminen voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden haluun lähettää niihin kalustoa ja henkilöstöä. Osa FPL-operaatioiden tavoitteista on niin ympäripyöreitä ja vaikeasti mitattavia, että niiden onnistumista on hyvin vaikea kiistää. Rajaturvallisuuden parantamista on mitattu mm. operaation aikana havaittujen väärennettyjen matkustusasiakirjojen ja ajoneuvoihin kätkeytyneiden laitonta maahantuloa yrittäneiden henkilöiden lukumäärällä. Voidaan tosin kysyä, että kuinka monta väärennettyä matkustusasiakirjaa ja kätkeytynyttä henkilöä olisi rajanylityspaikoilla joka tapauksessa havaittu, vaikka FPL-operaatioita ei olisi toimeenpantu? Paraniko rajaturvallisuus mainittavasti näiden toimenpiteiden seurauksena? Toisaalta problematiikka liittyy turvallisuuden käsitteen epämääräisyyteen ja suhteellisuuteen. Turvallisuus on sidoksissa vahvasti siihen, kenen turvallisuudesta on kysymys ja miten turvallisuus koetaan (ks. esim. Linnéll 2009, s.44–64). Ehkä keskustelu kuvastaa länsimaista näkemystä tai ihannetta viranomaisyhteistyöstä: aina saavutetaan tuloksia, aina onnistutaan jossain ja kaikki ovat tyytyväisiä. Tämä näkemys on liitoksissa sotatieteellisessä diskurssissa havaittuun pyrkimykseen salata operatiivisia asioita sekä sotilaskulttuurin auktoriteetti-ilmapiiiriin ja se konkretisoituu tässä tutkielmassa primääriaineiston osittaisena sensuroimisena. Ei liene sattumaa, että sensuroinnin kohteena ovat olleet operatiivisten asioiden lisäksi operaatioiden heikkoudet ja kehityskohteet. Toisaalta on tämä ymmärrettävää, koska tiettyjen operatiivisten seikkojen paljastuminen voisi heikentää rajaturvallisuusviranomaisten toiminnan vaikuttavuutta.

³¹⁰ FER, JO FP 2010 Land, s.3 ja 20

Frontex katsoi vuoden 2012 ja 2013 operaatioiden onnistuneen parhaiden käytänteiden (R4) luomisessa ja jakamisessa, koska siihen johtavien indikaattoreiden nähtiin täyttyneen. Nämä indikaattorit olivat seuraavat: operaatioon liittyvien tapaamisten ja ohjeistusten (*operational meetings and briefings*) lukumäärä sekä Frontexin operaation aikana koordinoimien projektien lukumäärä. Molempina vuosina järjestettiin kaksi tapaamista ja kolme ohjeistusta, joten tavoite katsottiin saavutetuksi. Muiksi Frontexin koordinoimiksi projekteiksi FPL-operaation aikana laskettiin se, että FPL-operaatiolla tuettiin muiden yhteisten operaatioiden³¹¹ toimeenpanoa. Vuoden 2013 arviointiraportista ei selviä edellä mainittujen tapaamisten, ohjeistusten ja projektien sisältö tai osallistujat.³¹²

Frontex katsoi vuoden 2014 operaation onnistuneen parhaiden käytänteiden (R4) luomisessa. Parhaat käytänteet liittyvät FPL- ja muiden yhteisten operaatioiden väliseen yhteistyöhön.³¹³

“... in most cases Local Coordinators of Focal Points were nominated by the Host Member States as national briefers and were responsible for briefing/debriefing of GOs. This solution is treated as best practice within the Focal Point operation.”³¹⁴

Miksi vakioituja toimintatapoja ja parhaita käytänteitä on tavoiteltu? Vuosina 2010–2013 FPL-operaatiot kuuluivat monivuotiseen Focal Points -ohjelmaan³¹⁵. Tämän ohjelman yhtenä tavoitteena oli luoda vakioituja toimintatapoja, koska FPL-operaatioiden kasvaessa on ilmennyt suurempi tarve resurssien tehokkaalle käytölle. Lisäksi tähän on vaikuttanut FPL-operaatioista kerätyt kokemukset ja operatiiviset tulokset.³¹⁶

FPL-operaatioissa luotuja parhaita käytänteitä on hyödynnetty muiden yhteisten operaatioiden toimeenpanossa. Vuonna 2012 Focal Points -operaatioiden parhaita käytänteitä (R4) siirrettiin Coordination Points -operaation käyttöön, operaatioiden koordinaattoreiden yhteisen tapaamisen avulla.³¹⁷

³¹¹ FPL 2012 Land tuki Eurocup 2012, Poseidon 2012 Land, Neptune, Jupiter, Cycar, Aphrodite, High Impact Operation on illegal migration ja JO West -operaatioita. (FER, JO FP 2012 Land, s.12)

³¹² FER, JO FP 2012 Land, s.12, FER, JO FP 2013 Land, s.8–9

³¹³ FER, JO FP 2014 Land, s.8

³¹⁴ FER, JO FP 2014 Land, s.23

³¹⁵ Multiannual Programme Focal Points 2010–2013 (Operational plan, JO FP 2012 Land, s.1)

³¹⁶ FER, JO FP 2010 Land, s.2

³¹⁷ FER, JO FP 2012 Land, s.18 ja FER, JO FP 2014 Land, s.8

Focal Points -operaatioilla on tuettu Frontexin koordinoimaa EU:n rajavartijoiden yhteisen koulutusohjelman (CCC³¹⁸) laatimista. Frontexin Teachers' Mobility -harjoituksen opettajat ovat vierailleet Focal Pointeilla keräämässä tietoa ja kokemuksia, jotka on ollut tarkoitus siirtää kansallisiin koulutusjärjestelmiin osana CCC:a.

”As in the previous years, ... the deployed teachers had to systematically collect the information and transfer it into their national training systems as part of Common Core Curriculum (CCC) for the EU Border Guard Basic Training implementation.”³¹⁹

Operaatiosuunnitelmat eivät sisällä mainintoja siitä, kuinka tehokkaasti tai kuinka paljon tietoa ja käytänteitä FPL-operaatioista on siirtynyt CCC:iin ja sitä kautta kansallisiin koulutusohjelmiin. Toiminta on kuitenkin ollut kannattavaa, koska opettajien vierailu FPL-operaatioissa on toistunut useana vuonna. CCC harmonisoi jäsenvaltioiden rajavartijoiden koulutusta ja se sisältää rajaturvallisuuteen liittyviä parhaita käytänteitä (R4):

”A harmonized approach to the curriculum development was ensured by transferring best practices and knowledge in border guarding from member states...”³²⁰

Koska käytänteiden ja toimintatapojen jakamisen ja levittämisen mittaaminen on vaikeaa, liittyy niiden arviointiin epävarmuustekijöitä. Frontex tukeutuukin arvioinnissa vahvasti eri sidosryhmien mielipiteisiin. Frontex näkee FPL-operaatiot keskeisenä parhaiden käytänteiden vaihtamisen välineenä ja kustannustehokkaana ratkaisuna:

”The platform of Focal Points is the most appropriate and cost effective tool for the information and best practices exchange. This is confirmed at different levels by all stakeholders involved.”³²¹

³¹⁸ CCC = Common Core Curriculum. EU:n rajavartijoiden yhteisen koulutusohjelman laatiminen käynnistettiin Euroopan neuvoston Sevillan kokouksen päätöksellä vuonna 2002 ja ensimmäinen CCC julkaistiin vuonna 2004. Vuoden 2005 lopussa käynnistettiin CCC:n päivittäminen. CCC tarjoaa yleiset standardit rajavartijoiden peruskoulutukselle EU:ssa. SBC:n periaatteiden mukaisesti, jäsenvaltioiden tulee sisällyttää CCC kansallisiin koulutusohjelmiinsa. Frontex valvoo ja arvioi CCC:n toimeenpanoa. (Frontex, COMMON CORE CURRICULUM – EU Border Guard Basic Training, [<http://www.statewatch.org/news/2012/mar/frontex-ccc-training.pdf>], s.4–5)

³¹⁹ FER, JO FP 2013 Land, s.10 ja FER, JO FP 2014 Land, s.8–10

³²⁰ Frontex, internet-sivut [<http://frontex.europa.eu/news/common-training-standards-for-the-eu-border-guard-services-1NyLhR>], viitattu 11.3.2016

³²¹ FER, JO FP 2012 Land, s.23, FER, JO FP 2011 Land, s.22–23

FPL-operaatioihin osallistuneiden osapuolien välinen yhteistoimintakyky on operaatioiden onnistumisen kannalta olennainen asia, sillä sen kehittymistä on arvioitu usean operaation arviointiraporteissa. Tätä näkemystä tukee se seikka, että yhteisissä operaatioissa vierailevat virkamiehet toimivat pääsääntöisesti vastaanottavan jäsenvaltion virkamiesten läsnäollessa.³²² Frontex näkee, että infrastruktuuriin, organisaatioihin ja toimintatapoihin (R2) liittyvän vakioinnin seurauksena jäsenvaltioiden yhteistoimintakyky on parantunut:

”Interoperability - to ensure development and integration of required tools and platforms: ... the establishment of common standards of infrastructure, organization and working procedures for activities carried out by different authorities from host and home Member States ensured the development and integration of required tools.”³²³

4.3.2 EU-tasoisten instituutioiden kehittäminen

Johan Olsen näkee yhtenä eurooppalaistumisen muotona Eurooppa-tasoisten instituutioiden kehittymisen (O1). Tällä hän tarkoittaa sitä, että eurooppalainen hallintojärjestelmä institutionalisoituu ja instituutioille annetaan entistä enemmän valtaa tehdä, toimeenpanna ja valvoa jäsenvaltioita sitovaa politiikkaa.³²⁴ Tutkittavaan ilmiöön sovellettuna voidaan esittää kysymys, kehittävätkö FPL-konsepti jotain EU-tason instituutioita?

Frontex³²⁵ on käyttänyt FPL-operaatioita, muiden tavoitteiden ohella, yhteisten operaatioiden toimeenpanon, suunnittelun, raportoinnin ja arvioinnin kehittämisen välineenä FPL-konseptin alusta saakka.³²⁶ Vuonna 2007 tehdyn evaluoinnin tuloksena tavoitteeksi annettiin raportointi-

³²² Frontex-asetus, 10 artikla, 3 kohta

³²³ FER, JO FPL 2009, s.6 ja FER, JO FP 2010 Land, s.5

³²⁴ Olsen 2002, s.929

³²⁵ Frontex on EU:n erillisvirasto, mutta voidaanko se luokitella EU-tason instituutioksi? Frontex ei ole siinä mielessä ylikansallinen instituutio, että sillä ei ole valtaa antaa jäsenvaltioita velvoittavia päätöksiä. Sen merkittävin päättävä elin, hallintoneuvosto, koostuu pääosin jäsenvaltioiden rajaturvallisuusorganisaatioiden päälliköistä (Frontex-asetus, johdanto-osa, kohta 15). EU:n neuvosto on Frontex- ja RABIT-asetuksissa velvoittanut jäsenvaltiot osallistumaan Frontexin toimintaan, mutta jäsenvaltiot saavat itse päättää kuinka ne toimintaan osallistuvat. Osittain jäsenvaltioiden osallistumisesta päätetään jäsenvaltion ja Frontexin välisissä kahdenvälisissä neuvotteluissa. Toisaalta EU:n rajaturvallisuusmallissa olennaisena osana ovat Schengenin rajasäännöstö, yhteinen näkemys siitä mitä IBM tarkoittaa EU-tasolla sekä Frontex, joka keskeisenä institutionaalisen toimijana on vastuussa IBM:n toimeenpanosta (Carrera 2007, s.27). Näin ollen Frontex ei suoranaisesti ole EU:n instituutio, mutta voidaan luonnehtia, että se on IBM:n toimeenpanon kautta institutionaalinen toimija.

³²⁶ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.4,

ja arviointijärjestelmien perustaminen sekä FP-konseptin laajentaminen meri- ja ilmarajoille.³²⁷ (O1)

Vuonna 2008 Frontex totesi, että Focal Pointeilla voidaan tukea mitä tahansa samalla alueella toimivaa yhteistä operaatiota.³²⁸ Muiden operaatioiden tukeminen on havaittu erityisen hyödylliseksi, koska näin on tehty vuosien 2009–2014 operaatioissa.³²⁹ Käytännössä muiden operaatioiden tukeminen tapahtuu Focal Pointien infrastruktuurin, tiedonvälityksen ja raportointijärjestelmän käytön kautta. Linkkinä FPL-operaation ja muiden operaatioiden välillä toimivat FPL-operaation vierailevat virkamiehet. Tämän mahdollistaa vierailevien virkamiesten pitkäkestoinen työskentely Focal Pointeilla.³³⁰

FPL-operaatioiden käyttö muiden yhteisten operaatioiden, harjoitusten ja projektien tukemiseen vahvistaa Frontexia, sen koordinoimaa toimintaa ja EU-tason instituutioita. Tästä esimerkkinä vuonna 2013 FPL-operaatiolla tuettiin Romoluk-nimistä tullioperaatiota, jonka organisoivat Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF ja Romanian tulliviranomaiset. (O1) Samana vuonna FPL-operaatiolla tuettiin Europe 2013 -nimistä poliisioperaatiota, jolla puututtiin Länsi-Balkanin ajoneuvorikollisuuteen. Europol (O1) osallistui kumpaankin näistä operaatioista.³³¹

Vuosi	Frontexin toiminnan kehittäminen FPL-operaatioiden tavoitteissa	Tavoitteen saavuttaminen
2007	ei mainintaa	
2008	ei mainintaa	
2009	”to give also standard procedures for the implementation of the joint operations” “to create the platform for supporting the imple-	ei mainintaa ³³⁴ saavutettu ³³⁵

³²⁷ Evaluation of Focal Points (2007), s.2

³²⁸ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.6

³²⁹ FPL-operaatioilla on tuettu muita yhteisiä operaatioita ja harjoituksia seuraavasti: Vuosina 2009 ja 2010 tuettiin mm. RABIT-harjoituksia. (FER, JO FP 2009 Land, s.5 ja FER, JO FP 2010 Land, s.4), vuonna 2011 tuettiin Jupiter, Neptune, Poseidon Land 2011, Joint Police Operation Eurocur, Automotor ja Joint Customs Operation Barrel 2011 -harjoituksia (FER, JO FP 2011 Land, s.11), vuonna 2012 tuettiin Jupiter, Neptune, Poseidon Land 2012, Joint Police Operation Cycar, Aphrodite, High Impact Operation On Illegal Migration ja JO West -harjoituksia (FER, JO FP 2012 Land, s.5), vuonna 2013 tuettiin Poseidon Land 2013, Jupiter, Neptune, Coordination Points, Joint Customs Operation Romoluk, Joint Police Operation Europe - EMPACT Western Balkans ja Joint Special Border Operation West -operaatioita, Rapid Intervention Exercise -harjoitusta sekä Teachers’ Mobility -projektia (FER, JO FP 2013 Land, s.9–11) ja vuonna 2014 tuettiin Poseidon Land, Flexible Operational Activities ja Coordination Points -operaatioita, Teachers’ Mobility -projektia sekä Danube River -foorumia (FER, JO FP 2014 Land, s.8–10).

³³⁰ FER, JO FPL 2009, s.12

³³¹ FER, JO FP 2013 Land, s.10–11

	mentation of the regional operations (deployment of RABIT, FJST ³³² and other experts, as well possible deployment of technical means” ³³³	
2010	”to support other joint activities in the same operational areas including reporting system” “to collect and to share best practices giving also standard procedures for the implementation of joint operations promoting the development of a handbook” ³³⁶	osittain saavutettu ³³⁷ ei saavutettu ³³⁸
2011	”to support the implementation of other Frontex coordinated operational activities or joint activities organized at national level, in the same operational areas” ³³⁹	saavutettu ³⁴⁰
2012	“Establish and exchange best practices (Frontex and MS/SAC)” ³⁴¹	täysin saavutettu ³⁴²
2013	“Establish and exchange best practices (Frontex and MS/SAC)” ³⁴³	saavutettu ³⁴⁴
2014	“Establish and exchange best practices” ³⁴⁵	saavutettu ³⁴⁶

Taulukko 4: Frontexin toiminnan kehittämiseen viittaavat tekijät FPL-operaatioissa

³³⁴ Vuoden 2009 FPL-operaation nimi ei ole täysin samanlainen operaatiosuunnitelmassa ja arviointiraportissa. Myös kyseisen operaation yleistavoite on erilainen näissä kahdessa dokumentissa. Näitä kahta poikkeusta lukuun ottamatta dokumentit vaikuttavat luotettavilta ja valideilta. (Operational plan, FP 2009 Strategic JO, s.9 ja FER, JO FPL 2009, s.3)

³³⁵ FER, FPL 2009, s.4

³³⁶ FJST on nimitys Frontexin joukkopoolille, jonka sisältämiä joukkoja käytettiin ennen vuotta 2013 Frontexin yhteisiin ei-kiireellisiin operaatioihin. FJST-joukkopoolin lisäksi käytössä oli RABIT-joukkopooli nopeita rajainterveintioita varten. Vuonna 2013 FJST- ja RABIT-joukkopoolit yhdistettiin EBGT-joukkopooliksi (European Border Guard Teams). (Frontexin internet-sivut, [<http://frontex.europa.eu/feature-stories/the-training-of-the-guards-z52Gnr>], ladattu 9.2.2016.) Vuoden 2009 operaatiosuunnitelmassa mainittiin, että vaikka vierailevat virkamiehet ovat myös FJST-poolin jäseniä, ovat he FPL-operaatioissa ennen kaikkea kotijäsenvaltion erillisen päätöksen johdosta, eivät FJST-poolin jäseninä.

³³⁷ Operational plan, FP 2009 Strategic JO, s.9

³³⁸ Operational plan, JO FP 2010 Land, s.4–5

³³⁹ FER, JO FP 2010 Land, s.20

³⁴⁰ FER, JO FP 2010 Land, s.20

³⁴¹ Operational plan, JO FP 2011 Land, s.4

³⁴² FER, JO FP 2011 Land, s.11

³⁴³ Operational plan, JO FP 2012 Land, s.11

³⁴⁴ FER, JO FP 2012 Land, s.12

³⁴⁵ Operational plan, JO FP 2013 Land, s.7

³⁴⁶ FER, JO FP 2013 Land, s.8–9

³⁴⁷ Operational plan, JO FP 2014 Land, s.5

³⁴⁸ FER, JO FP 2014 Land, s.7–8

Frontex on käyttänyt FPL-konseptia kokeillakseen yhteisiin operaatioihin liittyviä uusia järjestelmiä. Näitä järjestelmiä ovat JORA³⁴⁷ eli yhteisten operaatioiden raportointisovellus, MRS eli liikkuva raportointijärjestelmä sekä Frontexin liikkuva operaatiokeskus.³⁴⁸ Näiden järjestelmien kehittämisen FPL-operaatioissa voidaan katsoa kehittävän Frontexin kykyä yhteisten operaatioiden koordinoimiseen.

4.3.3 Eurooppalaisten instituutioiden vienti

Johan Olsenin mukaan yksi merkittävä eurooppalaistumisen muoto on eurooppalaisten instituutioiden vienti (*Exporting European Institutions, O2*), jolla tarkoitetaan eurooppalaisen poliittisen organisointi- ja hallintotavan siirtymistä Euroopan ulkopuolelle. Tällaista eurooppalaistumista tapahtuu mikäli eurooppalainen tapa tai malli on riittävän houkutteleva sitä harkitsevan osapuolen silmissä.³⁴⁹ Tutkittavaan ilmiöön sovellettuna herää kysymys, käytetäänkö FPL-konseptia Schengenin rajasäännöstön tai IBM:n viemiseen kolmansiin maihin?

FPL-operaatioihin on osallistunut vuodesta 2007 sellaisia EU-maita, jotka aikovat liittyä Schengen-alueeseen, kuten Bulgaria ja Romania,³⁵⁰ sekä vuodesta 2009 alkaen kolmansia maita.³⁵¹ Eurooppalaistumisen ja tämän tutkielman kannalta mielenkiintoisempaa on eurooppalaisten instituutioiden vienti kolmansiin maihin, koska Schengen-alueeseen liittymisestä päätöksen tehneiden EU-valtioiden voidaan katsoa jo hyväksyneen rajaturvallisuuteen liittyviin eurooppalaisiin instituutioihin liittymisen. Näin ollen päähuomio kiinnitetään tässä yhteydessä kolmansiin maihin, joiden virkamiehet ovat osallistuneet FPL-operaatioihin tarkkailijoina.³⁵²

³⁴⁷ JORA = Joint Operations Reporting Application

³⁴⁸ FER, JO FP 2012 Land, s.20

³⁴⁹ Olsen 2002, s.937–939

³⁵⁰ Frontexin internet-sivut, [<http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/nZscRi>], viitattu 16.3.2016

³⁵¹ FER, JO FPL 2009, s.4

³⁵² Kolmansien maiden virkamiehet ovat osallistuneet FPL-operaatioihin tarkkailijan roolissa. Tällä tarkoitetaan sitä, että verrattuna vieraileviin virkamiehiin, tarkkailijoiden mandaatti on rajoitettu eivätkä he saa tehdä minkäänlaisia toimenpiteitä laittomia maahantulijoita kohtaan. Sen sijaan tarkkailijat saavat tukea vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä matkustusasiakirjatutkinnassa, osallistua rajanylittäjien puhuttamiseen, osallistua yhteispartioissa rajojen valvontaan sekä käyttää siihen liittyvää teknisiä laitteistoja kuten lämpökameroita. (Operational plan, JO FP 2009, Strategic JO, s.13–14, Operational plan, JO FP 2010 Land, s.13, Operational plan, JO FP 2011 Land, s.19, Operational plan, JO FP 2012 Land, s.24) Kolmansien maiden osallistuminen Frontexin operaatioihin perustuu kahdenvälisiin sopimuksiin (*Working Arrangement*). (Operational plan, JO FP 2014 Land, s.8)

Operatiivinen tiedonvaihto kolmansien maiden kanssa on ollut FPL-operaation tavoite useana vuonna. Lähdeaineiston perusteella kuitenkin tärkein syy, miksi kolmansien maiden virkamiehiä on kutsuttu FPL-operaatioihin, on tietojen ja kokemusten vaihtaminen sekä käytännön kokemuksen antaminen SBC:n toimeenpanosta (O2).³⁵³

Vuonna 2011 moldovalaisia ja ukrainalaisia tarkkailijoita perehdytettiin FPL-konseptiin, koska he tulevat jatkossa toimimaan kolmansissa maissa toteutettavan Frontexin Coordination Points -projektin paikallisina koordinaattoreina. Samalla tarkkailijat perehtyivät IBM-konseptin toimintaan käytännössä.³⁵⁴ Tätä seuraavana vuonna samanlaista koulutusta annettiin lisäksi albanialaisille ja kroatialaisille tarkkailijoille, koska Coordination Points -toiminta suunniteltiin myös Albaniaan ja Kroatiaan.³⁵⁵ Arviointiraportin mukaan Coordination Points -operaatioon osallistuvien kolmansien maiden virkamiesten kouluttamisella edistetään IBM-standardien leviämistä (O2):

*”This aims at sharing knowledge on functioning of Focal Points and promotes IBM standards.”*³⁵⁶

³⁵³ Operational plan, JO FP 2009, Strategic JO, s.13, Operational plan, JO FP 2010 Land, s.5 ja 13, Operational plan, JO FP 2011 Land, s.4 ja 19, Operational plan, JO FP 2012 Land, s.24, Operational plan, JO FP 2013 Land, s.12

³⁵⁴ FER, JO FP 2011 Land, s.5 ja s.11

³⁵⁵ FER, JO FP 2012 Land, s.4

³⁵⁶ FER, JO FP 2014 Land, s.9

Vuosi	Kolmansien maiden lukumäärä ³⁵⁷ operaatioissa FPL-	Kolmannet maat operaation tavoitteessa	Tavoitteen saavuttaminen
2009	2 (Ukraina ja Moldova) ³⁵⁸	”To provide training to ... experts of Third Countries at Focal Points.” ³⁵⁹	osittain saavutettu ³⁶⁰
2010	4 (Valko-Venäjä, Ukraina, Serbia, Venäjä) ³⁶¹	”To facilitate and improve cooperation with third countries, in particular, in exchanging operational information and in the active deployment of third country observers.” ³⁶²	ei tietoa
2011	4 (Moldova, Ukraina, Serbia, Makedonia) ³⁶³	” To facilitate and improve cooperation with third countries in particular in exchanging operational information.” ³⁶⁴	saavutettu ³⁶⁵
2012	5 (Albania, Kroatia, Moldova, Venäjä, Ukraina) ³⁶⁶	”Enhance operational cooperation (Frontex and MS&SAC)” ³⁶⁷	saavutettu ³⁶⁸
2013	4 (Kroatia, Albania, Moldova, Ukraina) ³⁶⁹	”Enhance operational cooperation (Frontex and MS&SAC)” ³⁷⁰	saavutettu ³⁷¹
2014	6 (Turkki, Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Makedonia, Moldova, Ukraina) ³⁷²	”Enhance operational cooperation” ³⁷³	saavutettu ³⁷⁴

Taulukko 5: Kolmannet maat FPL-operaatioiden tavoitteissa

³⁵⁷ Lähdeaineisto sisältää tarkkaa tietoa FPL-operaatioihin osallistuneiden kolmansien maiden tarkkailijoiden lukumääristä ainoastaan vuosilta 2011–2014. Kyseisinä vuosina kukin kolmas maa on lähettänyt operaatioihin vuosittain 1–10 tarkkailijaa. (FER, JO FP 2011 Land, s.25–26, FER, JO FP 2012 Land, s.24–25, FER, JO FP 2013 Land, s.25–35, FER, JO FP 2014 Land, s.26–45)

³⁵⁸ FER, JO FPL 2009, s.11

³⁵⁹ Operational plan, JO FP 2009 Strategic JO, s.9

³⁶⁰ FER, JO FPL 2009, s.4

³⁶¹ Frontexin internet-sivut, [<http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/aGMEVb>]

³⁶² FER, JO FP 2010 Land, s.20

³⁶³ FER, JO FP 2011 Land, s.11

³⁶⁴ Operational plan, JO FP 2011 Land, s.4

³⁶⁵ FER, JO FP 2011 Land, s.11

³⁶⁶ FER, JO FP 2012 Land, s.24–25

³⁶⁷ Operational plan, JO FP 2012 Land, s.11. Yhtenä tavoitteen saavuttamista mittaavana indikaattorina on ”kolmansien maiden tarkkailijoiden lukumäärä” vuosien 2012 ja 2013 operaatiosuunnitelmissa. Vaikka tavoite ei itsessään sisällä mainintaa kolmansista maista, sisältyvät ne tavoitteen indikaattoriin.

³⁶⁸ FER, JO FP 2012 Land, s.5

³⁶⁹ FER, JO FP 2013 Land, s.25–35

³⁷⁰ Operational plan, JO FP 2013 Land, s.7

³⁷¹ FER, JO FP 2013 Land, s.8. Arviointiraportissa mainitaan, että tarkkailijoiden lukumäärä tippui vuodesta 2012 77%.

³⁷² FER, JO FP 2014 Land, s.22 ja s.26–45

³⁷³ Operational plan, JO FP 2014 Land, s.5

³⁷⁴ FER, JO FP 2014 Land, s.7

Kolmannet maat ovat olleet tyytyväisiä FPL-operaatioihin ja he arvostavat sitä, että heillä on operaatioissa mahdollisuus vaihtaa tietoa ja kokemuksia FPL-konseptin toimivuudesta ja erityisesti IBM-konseptin toimeenpanosta (O2).³⁷⁵

4.3.4 Identiteetin muutos sosiaalistamisen, kommunikaation ja sosiaalisen vaikutuksen kautta

Xenia Chrysochoou mukaan identiteetti on kolmivaiheinen prosessi, joka kehittyy sosiaalistamisen (C2), kommunikaation (C3) ja sosiaalisen vaikutuksen (C4) kautta. Yksilöt rakentavat identiteettiään osallistumalla aktiivisesti sosiaaliseen maailmaan.³⁷⁶ Tätä ajatusta sovelletaan FPL-operaatioihin osallistuviin virkamiehiin, joiden ammatti-identiteetti mahdollisesti muokkautuu operaatioiden aikana. Keskeinen kysymys on, sisältävätkö FPL-operaatiot sellaista toimintaa, jossa niihin osallistuvien virkamiesten identiteetti muuttuu sosiaalistamisen, kommunikaation ja sosiaalisen vaikutuksen kautta?

Vierailevien ja vastaanottavien jäsenvaltioiden virkamiesten välinen laittomaan maahantuloon ja sen torjumiseen liittyvä kokemusten ja osaamisen vaihtaminen (C3, C4) on osa FPL-konseptia.³⁷⁷ Kokemusten ja osaamisen vaihtaminen on mainittu FPL-operaatioiden tavoitteissa useana vuonna.³⁷⁸ Operaatiosuunnitelmissa vierailevien ja vastaanottavien jäsenvaltioiden virkamiesten tehtäväksi annetaan kokemusten ja osaamisen (C3, C4) vaihtaminen toistensa ja kaikkien operaatioon osallistuvien osapuolten³⁷⁹ kesken.³⁸⁰

Vierailevat virkamiehet ja vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehet ovat FPL-operaatioiden aikana keskenään jatkuvassa ja tiiviissä kanssakäymisessä (C3, C4). Vierailevat virkamiehet

³⁷⁵ FER, JO FP 2013 Land, s.21, FER, JO FP 2014 Land, s.22, FER, JO FPL 2009, s.11, FER, JO FP 2011 Land, s.11

³⁷⁶ Chrysochoou, 2003, s.229, 235, 238. Suluissa olevat tunnisteet C1–C4 ovat tutkielman kirjoittajan lisäämiä.

³⁷⁷ Operational plan, FP 2009, Strategic JO, s.6, Operational plan, JO FP 2010 Land, s.8, Operational plan, JO FP 2012 Land, s.13–14, Operational plan, JO FP 2013 Land, s.5 ja 11

³⁷⁸ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.16, Operational plan, FP 2009, Strategic JO, s.6, Operational plan, JO FP 2012 Land, s.5

³⁷⁹ Näitä osapuolia ovat vierailevat virkamiehet, FJST-poolin virkamiehet, vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehet, Frontexin henkilökunta, kolmansien maiden tarkkailijat sekä erityisneuvonantajan (*special advisor*) nimikkeellä toimivat Schengen-alueeseen kuulumattomien Iso-Britannian ja Irlannin virkamiehet. (Operational plan, JO FP 2011 Land, s.16–24)

³⁸⁰ Operational plan, FP 2009, Strategic JO, s.13–15, FER, JO FPL 2009, s.11–12, s.21, Operational plan, JO FP 2010 Land, s.10–13, Operational plan, JO FP 2011 Land, s.12 ja s.19–20, FER, JO FP 2011 Land, s.12, Operational plan, JO FP 2012 Land, s.22–25, Operational plan, JO FP 2013 Land, s.12, 19–21

integroidaan vastaanottavan jäsenvaltion rajaturvallisuusorganisaation työvuoroihin (C2). Integroitumisen (C2) mahdollistaa operaation ja FP:lla olon pitkäkestoisuus.³⁸¹

Vierailevien virkamiesten pitkäkestoiset komennukset FPL-operaatioihin mahdollistavat integroitumisen (C2) lisäksi paikallisten työskentelytapojen (C4) ja operatiivisen tilanteen syvällisen oppimisen sekä pysyvien kontaktien luomisen (C3).³⁸² Kokemusten ja tietojen vaihtaminen (C3, C4) sekä henkilökohtaisten kontaktien (C3) luominen nähdään kaikkia osapuolia hyödyttävänä ja operaatioiden toimeenpanoa tukevana asiana.³⁸³ Henkilökohtaisia kontakteja hyödynnetään rajaturvallisuustehtävissä myös operaation jälkeen, esimerkiksi tietojenvaihdon muodossa.³⁸⁴

Useassa FPL-operaatiossa vierailevien virkamiesten tehtäväksi on annettu kenttäkoulutusten järjestäminen (C3) vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehille. Koulutuksia ei ole pakotettu operaatioihin, vaan useassa operaatiosuunnitelmassa on todettu että koulutuksia järjestetään vastaanottavan jäsenvaltion tarpeen mukaan.³⁸⁵

Vierailevien ja vastaanottavan jäsenvaltion virkamiesten välistä yhteistyötä (C3) on kehitetty useassa FPL-operaatiossa.³⁸⁶ Vierailevien virkamiesten integroituminen (C2) vastaanottavan jäsenvaltion organisaatioon on itse asiassa nähty edellytyksenä sille, että vierailevat virkamiehet tuovat operaatioon lisäarvoa. Syynä on se, että ilman integroitumista he eivät voi työskennellä itsenäisesti.³⁸⁷ Vuoden 2010 arviointiraportissa on maininta, että myös kolmansien maiden tarkkailijat on onnistuttu integroimaan vastaanottavan jäsenvaltion työvuoroihin.³⁸⁸

Yhteistyö vierailevien ja vastaanottavien jäsenvaltioiden virkamiesten kanssa on sisältänyt ongelmia. Mainintoja näistä ongelmista oli erityisesti vuosien 2008 ja 2009 kohdalla³⁸⁹. Ongelmat on raportoitu arviointiraporttien johtopäätöksissä. Puutteita on ollut vastaanottavan jäsenvaltion virkamiesten kielitaidossa ja tavoitettavuudessa (C3). Puutteellinen

³⁸¹ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.4–5

³⁸² FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.12, FER, JO FPL 2009, s.21, FER, JO FP 2010 Land, s.21

³⁸³ FER, JO FP 2011 Land, s.8, FER, JO FP 2012 Land, s.8 ja s.20, FER, JO FP 2013 Land, s.14

³⁸⁴ Evaluation of Focal Points (2007), s.3, FER, JO FPL 2009, s.5, FER, JO FP 2010 Land, s.11

³⁸⁵ Operational plan, FP 2009 Strategic JO, s.11, Operational plan, JO FP 2010 Land, s.12, Operational plan, JO FP 2011 Land, s.17, Operational plan, JO FP 2012 Land, s.23, Operational plan, JO FP 2013 Land, s.19

³⁸⁶ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.11 ja s.17, FER, JO FPL 2009, s.11, FER, JO FP 2011 Land, s.19, FER, JO FP 2012 Land, s.19–20, FER, JO FP 2013 Land, s.14, FER, JO FP 2014 Land, s.13

³⁸⁷ Operational plan, FP 2009, Strategic JO, s.10

³⁸⁸ FER, JO FP 2010 Land, s.11

³⁸⁹ Vuoden 2010 arviointiraportissa ne osiot, jotka sisältävät operaation heikkoudet, johtopäätökset ja suositukset, on sensuroitu. Näin ollen vuoden 2010 osalta asiasta ei voida sanoa mitään.

valmistautuminen vierailevien virkamiesten isännöintiin on näkynyt siinä, että vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehillä ei ole ollut riittävästi tietoa vierailevien virkamiesten toiminnasta. Lisäksi vierailevien virkamiesten työskentelyä ei osattu hyödyntää kovinkaan tehokkaasti johtuen huonosta työvuorosuunnittelusta ja ohjeistuksista.³⁹⁰ Vuosien 2011–2014 arviointiraporttien johtopäätöksissä on verrattain vähän negatiivista jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä.³⁹¹

Vuosien 2008–2010 arviointiraporttien mukaan kaikki vastaanottavat jäsenvaltiot ovat olleet sitä mieltä, että kun vertaillaan keskenään Frontexin koordinoimia yhteisiä operaatioita, FPL-operaatiot ovat yksi parhaiten tukea antavista operaatiotyypeistä. Syynä on virkamiesten integroituminen (C2) paikalliseen organisaatioon. Se mahdollistaa yhteistyön ja paikallisten virkamiesten tehokkaan tukemisen.³⁹²

Pysyvien kontaktien luominen (C3) on nähty yhtenä tärkeimmistä tuloksista missä tahansa yhteisessä operaatiossa, vaikkakin sen mittaaminen on hyvin vaikeaa.³⁹³ Vierailevien virkamiesten läsnäolo FPL-operaatioissa motivoi vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä oppimaan uusia asioita ja parantamaan kielitaitoaan. Operaation aikana osa vierailevista virkamiehistä on ollut valmiita tukemaan vastaanottavan jäsenvaltion virkamiehiä jopa työaikojen ulkopuolella.³⁹⁴

FPL-operaatioihin osallistuneiden virkamiesten saama kokemus ja heidän luomansa kontaktit (C3) ovat hyödyksi silloin, kun virkamies osallistuu yhteisiin operaatioihin useita kertoja.³⁹⁵ Arviointiraporteissa oli viitteitä siitä, että samat vierailevat virkamiehet osallistuvat FPL-operaatioihin useita kertoja.³⁹⁶

FPL-operaatioiden on arvioitu kehittävätkin niihin osallistuneissa virkamiehistä eurooppalaista ajattelutapaa.³⁹⁷ Tämä auttaa virkamiehiä näkemään itsensä osana eurooppalaista rajaturvallisuusjärjestelmää (C2) ja olemaan ylpeä siitä.³⁹⁸

³⁹⁰ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.16, FER, JO FPL 2009, s.22

³⁹¹ FER, JO FP 2011 Land, s.21–24, FER, JO FP 2012 Land, s.21–23, FER, JO FP 2013 Land, s.23–24, FER, JO FP 2014 Land, s.23–25

³⁹² FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.6, FER, JO FPL 2009, s.5, FER, JO FP 2010 Land, s.4

³⁹³ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.12, FER, JO FPL 2009, s.12

³⁹⁴ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.11

³⁹⁵ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.6

³⁹⁶ FER, JO FP 2011 Land, s.23–24, FER, JO FP 2012 Land, s.23

³⁹⁷ Evaluation of Focal Points (2007), s.3, FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.17

³⁹⁸ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.17

Vierailevat virkamiehet työskentelevät FPL-operaatioissa kansallisissa univormuissaan ja Frontexin ja EU:n tunnuksin varustettuina (C1).³⁹⁹ Vierailevat virkamiehet suorittavat tehtäviään pääsääntöisesti vastaanottavan jäsenvaltion virkamiesten läsnä ollessa.

4.3.5 Operaatioihin osallistumisen määrä ja motiivi

Tutkielman lähdemateriaali sisältää tarkkoja tietoja eri jäsenvaltioiden lähettämistä vierailevien virkamiesten ja kaluston lukumääristä vuosilta 2011–2014. Erot jäsenvaltioiden välillä ovat suuria. Kolme vahvinta osallistujaa ovat kyseisinä vuosina olleet Itävalta (2011: 89, 2012: 96, 2013: 114, 2014: 74 vierailevaa virkamiestä), Saksa (2011: 30, 2012: 37, 2013: 41, 2014: 36 vierailevaa virkamiestä) ja Romania (2011: 32, 2012: 46, 2013: 24, 2014: 50 vierailevaa virkamiestä). Suurin osa kyseisinä vuosina osallistuneista jäsenvaltioista on osallistunut alle kymmenen vierailevan virkamiehen osastolla. Jäsenvaltiot voivat ehdottaa Focal Pointin perustamista ja virkamiesten lähettäminen operaatioon kansallisten tarpeiden mukaisesti.⁴⁰⁰ FPL-operaatioihin lähetetty kalusto sisältää tavallisia ja lämpökameroihin varustettuja partioajoneuvoja, helikoptereita ja pienempää kalustoa, mutta niiden määrää voidaan pitää pienenä.⁴⁰¹

FPL-operaatioihin osallistuvien jäsenvaltioiden lukumäärässä on tapahtunut merkittävä muutos. Vuosien 2006 ja 2015 välillä osallistuvien jäsenvaltioiden lukumäärä on yli kaksinkertaistunut sillä seurauksella, että vuoden 2015 operaatioon osallistuivat lähes kaikki jäsenvaltiot. Operaatioon osallistuminen yksittäisen jäsenvaltion kannalta tarkoittaa oman valtion rajaturvallisuusviranomaisen virkamiesten lähettämistä toisen jäsenvaltion Focal Pointille, vastaanottavana jäsenvaltiona toimimista tai molempia edellä mainituista. Vastaanottava jäsenvaltio aktivoi omalla rajanylityspaikallaan Focal Pointin osa-aikaisesti tai koko operaation ajaksi ja ottaa siellä johtoonsa muista jäsenvaltioista tulevat virkamiehet.⁴⁰²

Vuoden 2011 operaation arviointiraportissa vierailevien virkamiesten työskentely Focal Pointeilla nosti operatiivista suorituskykyä jopa siinä määrin, että vastaavaa tasoa on vaikea saavuttaa ilman vierailevien virkamiesten apua:

³⁹⁹ FER, JO FP 2014 Land, s.13, Operational plan, JO FP 2012 Land, s.23, Frontex-asetus, 10 artiklan 4 kohta

⁴⁰⁰ Operational plan, JO FP 2011 Land, s.5, Operational plan, JO FP 2012 Land, s.7

⁴⁰¹ FER, JO FP 2011 Land, s.25–26, FER, JO FP 2012 Land, s.24–25, FER, JO FP 2013 Land, s.25–35, FER, JO FP 2014 Land, s.26–45

⁴⁰² Taulukko 2 ja Lipics 2010, s.231

”The presence of guest officers at Focal Points is welcomed and is regarded as value added to border controls. They can hardly imagine their work in the future to be carried out and to deliver the same level of quality if the guest officers were not working at their Focal Points.”⁴⁰³

Frontex maksaa jäsenvaltioille FPL-operaatioista aiheutuvat kulut.⁴⁰⁴ Tämä on mahdollistanut työskentelyolosuhteiden parantamisen Focal Pointeilla,⁴⁰⁵ joissa on ollut puutteita yhden arviointiraportin mukaan.⁴⁰⁶

Vuoden 2009 arviointiraportin mukaan kaikki vastaanottavat jäsenvaltiot ovat olleet sitä mieltä, että kun vertaillaan keskenään Frontexin koordinoimia yhteisiä operaatioita, FPL on yksi parhaista rajaturvallisuuden ylläpitämistä tukevista operaatiotyypeistä. Tämä voi olla yksi syy sille, että FPL-operaatioiden suosio on kasvanut, koska tällä tavoin yhteistä operaatiota varten annetuista resursseista saadaan suuri hyöty:

”All host countries agreed that the project in question is one of the most supportive Frontex coordinated operations, because the Guest Officers, due to their long term deployment are fully integrated into the local staff.”⁴⁰⁷

⁴⁰³ FER, JO FP 2011 Land, s.18

⁴⁰⁴ Frontex-asetus, 8 h artikla

⁴⁰⁵ FER, JO FP 2011 Land, s.23, FER, JO FP 2012 Land, s.23

⁴⁰⁶ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.16

⁴⁰⁷ FER, JO FP 2008 (Land Borders), s.6

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tärkein johtopäätös on, että Focal Points Land -konsepti eurooppalaistaa kolmella tavalla: identiteetin muutoksen, eurooppalaisten instituutioiden viennin ja parhaiden käytänteiden kautta. Frontexilla näyttäisi olevan selkeä pyrkimys eurooppalaisten instituutioiden vientiin ja parhaiden käytänteiden jakamiseen. Frontexin tavoite ei ole muuttaa FPL-operaatioiden osallistuvien virkamiesten identiteettiä. Identiteetti kuitenkin muuttuu, kun vierailevat virkamiehet integroidaan vastaanottavan jäsenvaltion päivittäisorganisaatioon. FPL-konseptia voidaan näin ollen pitää tutkielman otsikon mukaisena eurooppalaistamisen välineenä. Siitä, kuinka paljon tai missä määrin konsepti eurooppalaistaa, on vaikea sanoa mitään varmaa. Nämä tuskin ovat Frontexille itse tarkoitus, vaan väline paremman rajaturvallisuuden saavuttamiseen ja IBM:n toteuttamiseen.

Merkittävin eurooppalaistamisen muodoista on Maierin ja Rissen mukainen yksilön identiteetin muutos sosiaalistamisen, kommunikaation ja sosiaalisen vaikutuksen kautta. Konsepti eurooppalaistaa yksilöitä ja sitä kautta jäsenvaltioiden rajaturvallisuusorganisaatioita. Kommunikaatiota ja sosiaalista vaikutusta virkamiesten välillä tapahtuu kokemusten ja osaamisen vaihtamisen yhteydessä sekä siinä päivittäisessä työssä, jota virkamiehet tekevät yhdessä. Eniten eurooppalaistavan vaikutuksen alaiseksi joutuvat vierailevat virkamiehet, koska heidät integroidaan heille vieraaseen työympäristöön ja työyhteisöön, jossa he joutuvat voimakkaan sosiaalisen vaikutuksen alaiseksi. Integroiminen on samalla FPL-operaatioiden yksi tärkeimmistä saavutuksista, mutta samalla konseptin onnistumisen edellytys. Integroituminen mahdollistaa tuen antamisen vastaanottavalle jäsenvaltiolle sekä henkilökohtaisten kontaktien luomisen operaatioon osallistuneiden virkamiesten kesken.

Vieraileva virkamies eurooppalaistuu identiteetin muutoksen kautta, koska hän integroituu vastaanottavan jäsenvaltion rajaturvallisuusorganisaatioon. Sellainen jäsenvaltio, joka lähettää hyvin vähän virkamiehiä FPL-operaatioihin, eurooppalaistuu hyvin vähän, koska eurooppalaistuminen tapahtuu yksilöiden kautta. Suuren vuosittaisen joukkokontribuution tekevissä jäsenvaltioissa eurooppalaistuminen on ilmeisempää. Eurooppalaistumisen suunnasta voidaan todeta, että se ei oikein sovi ylhäältä alas- eikä alhaalta ylös -näkemyskiin kovinkaan hyvin. Koska eurooppalaistuminen identiteetin kautta tapahtuu myös ilman EU-tason toimijaa, voitaneen puhua horisontaalisesta eurooppalaistumisesta.

Eurooppalaistumista identiteetin muutoksen kautta heikentää se seikka, että osa jäsenvaltioista lähettää yhteisiin operaatioihin samoja yksilöitä vuodesta toiseen. Tällaisella henkilöllä on kokemusta yhteisistä operaatioista ja henkilökohtaisia kontakteja muiden jäsenvaltioiden vieraileviin virkamiehiin jo valmiina. Näin ollen useita kertoja FPL-operaatioihin osallistuvasta virkamiehestä saadaan todennäköisesti enemmän hyötyä rajaturvallisuuden parantamiseen. Tällaisten henkilöiden voidaan jo jossain määrin sanoa olevan eurooppalaistuneita. Mikäli jäsenvaltiot haluaisivat tietoisesti eurooppalaistua mahdollisimman paljon, ne kenties lähettäisivät FPL-operaatioihin aina uusia ja kokemattomia virkamiehiä. Tällaisen motiivin syynä voisi olla jäsenvaltion kokema kulttuurinen yhteensopimattomuus. Tällöin yksilöt ja rajaturvallisuusorganisaatio eivät ole riittävän eurooppalaisia ja heidät lähetetään FPL-operaatioihin eurooppalaistumaan.

Samojen virkamiehien lähettäminen toistuvasti yhteisiin operaatioihin saattaa aiheuttaa jäsenvaltioissa virkamiesten kahtiajaon voimistumista. Osa virkamiehistä edustaa selkeästi ainoastaan kansallista ammatti-identiteettiä ja osa edustaa eurooppalaistunutta ammatti-identiteettiä. Niille jäsenvaltioille, jotka lähettävät yhteisiin operaatioihin toistuvasti samoja virkamiehiä, on rajaturvallisuuden ylläpitäminen mahdollisesti tärkeämpi tavoite kuin oman organisaation ja siihen kuuluvien yksilöiden eurooppalaistaminen.

Toiseksi, FPL-konsepti eurooppalaistaa viemällä eurooppalaisia instituutioita EU:n ulkopuolelle. FPL-operaatioiden avulla eurooppalaista rajaturvallisuuden hallinto- ja organisointitapaa viedään kolmansiin maihin. Vaikka FPL-operaatioiden tavoitteissa yleensä mainitaan, että kolmansien maiden kanssa pyritään ainoastaan operatiiviseen tiedonvaihtoon, käytetään FPL-operaatioita tietoisesti SBC:n ja IBM:n viemiseksi kolmansiin maihin. Keinoina on ollut vuodesta 2009 alkaen perehdyttäminen SBC:n ja IBM:n toimintaan, ja vuodesta 2011 alkaen kolmansia maita on käytetty IBM:n toteuttamiseen niiden omissa valtioissa, Coordination Points -operaatioiden muodossa. Tämä on Johan Olsenin mukaista eurooppalaistamista, ja suunta on selkeästi ylhäältä alas.

Kolmanneksi, FPL-operaatioissa kehitetään ja jaetaan parhaita käytänteitä kahta eri tasoa varten. Ylätasolla ne liittyvät yhteisten operaatioiden suunnitteluun, toimeenpanoon ja arviointiin. Tällaisten ylitason parhaiden käytänteiden saavuttaminen on ollut useana vuonna operaation tavoitteena. Voidaan sanoa, että ne määritellään EU-tasolla, koska niitä on mainittu Frontexin tuottamissa FPL-operaatioiden arviointiraporteissa. Nämä parhaat käytänteet koskevat lähinnä niitä osapuolia, jotka organisoivat yhteisiä operaatioita eli

Frontexia ja vastaanottavia jäsenvaltioita. Aiheuttaako tämä jäsenvaltioissa muutospainetta? Lähdeaineistossa ei suoraan puhuta muutospaineesta mitään. On mahdollista, että ne jäsenvaltiot, jotka toimivat vastaanottavina jäsenvaltioina yhteisissä operaatioissa, kokevat näistä ylätasoa parhaista käytänteistä muutospainetta.

Pyrkimyksiä siirtää FPL-operaatioissa saadut ja vaihdetut alatasoa kokemukset sekä parhaat käytänteet EU-tasolle on ollut vaihtelevasti. Tästä merkittävin on lähdeaineiston perusteella ollut FPL-operaatioissa kehitettyjen parhaiden käytänteiden siirtäminen EU:n yhteisen rajavartijoiden koulutusohjelmaan (CCC) ja sitä kautta kansallisiin koulutusohjelmiin. CCC-vierailut FPL-operaatioihin ovat olleet ilmeisen kannattavaa toimintaa, koska niitä on tehty useana vuonna. Siitä, kuinka suuri osa FPL-operaatioiden aikaansaamista käytänteistä aiheuttaa muutospaineita jäsenvaltioiden kansallisiin koulutusohjelmiin, ei lähdeaineistossa mainita mitään. Jos näin tapahtuu, voidaan sanoa, että CCC eurooppalaistaa Radaellin mukaisesti. FPL-konsepti ei tätä kautta eurooppalaista, mutta se tukee tätä kautta tapahtuvaa eurooppalaistumista. Parhaiden käytänteiden rakentumisen ja leviämisen mittaaminen on vaikeaa, joten siitä voidaan tehdä ainoastaan suuntaa-antavia johtopäätöksiä.

Kolmen edellä mainitun eurooppalaistamisen tavan lisäksi FPL-konseptin voidaan katsoa eurooppalaistavan myös EU-mallin rakentamisen, muiden EU-toimijoiden tukemisen ja rajanylittäjien kautta, mutta näiden merkitys on selkeästi vähäinen.

Vuosien 2006 ja 2014 välisenä aikana FPL-operaatioiden volyymi on kasvanut, kun huomioidaan osallistuneiden jäsenvaltioiden ja vierailevien virkamiesten lukumäärä.⁴⁰⁸ Vuonna 2014 lähes jokainen Schengen-valtio osallistui FPL-operaatioon, ja maantieteellisesti vuoden 2013 operaatio kattoi lähes koko Schengen-alueen maaukorajan. Syy, joka tähän on johtanut, ei selvinnyt tutkielman lähdeaineistosta. Syitä voidaan tästä huolimatta pohtia. On mahdollista, että Frontexin koordinoimiin operaatioihin osallistumisesta on tullut Claudio Radaellin mukainen EU-malli, joka aiheuttaa jäsenvaltioille muutospainetta. Tällöin FPL-operaatioihin osallistuneiden jäsenvaltioiden määrässä on ylittynyt niin sanottu kriittinen massa, jolloin jäljelle jäävät jäsenvaltiot kokevat painetta osallistua operaatioon, koska muutkin jäsenvaltiot osallistuvat.

FPL-konsepti eurooppalaistaa Focal Pointien kautta kulkeneita rajanylittäjiä Frontexin eli EU-tasoa institutionaalisen toimijan kautta. Koska vierailevat ja vastaanottavan jäsenvaltion

⁴⁰⁸ Ks. taulukko 2 sivulla 59 ja liite 2 sivulla 103.

virkamiehet toimivat yhteispartioissa ja tekevät rajaturvallisuustehtäviä rinnakkain, on todennäköistä, että rajanylittäjät saavat havaintoja konkreettisesta eurooppalaisesta rajaturvallisuusyhteistyöstä. Kansallisin univormuin ja Frontexin tunnuksin varustetut vierailevat virkamiehet todennäköisesti herättävät rajanylittäjien huomion rajanylityspaikoilla. Havainto siitä, että rajatarkastuksen voi tehdä jonkin muun kuin paikallisen jäsenvaltion virkamies, konkretisoi eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön.

FPL-operaatioilla tuetaan merkittävää määrää muita Frontexin ja EU-toimijoiden, kuten Europolin, tulliviranomaisten ja OLAF:n yhteisiä operaatioita. Onko tässä toiminnassa kyse Johan Olsenin mukaisesta EU-instituutioiden kehittämisestä? Merkkejä siitä, että tällä toiminnalla Johan Olsenin mukaisesti eurooppalainen hallintojärjestelmä institutionalisoituu tai että instituutioille annettaisiin enemmän valtaa tehdä jäsenvaltioita sitovaa politiikkaa, ei lähdeaineiston perusteella ole havaittavissa. Toki on mahdollista, että mitä tehokkaammin EU:n turvallisuusorganisaatiot toimivat, sitä vahvempi niiden asema on EU:ssa. Tämän tutkielman perusteella tällaista johtopäätöstä ei voida tehdä.

Voidaan todeta, että tämä tutkielman tulokset tukevat Maierin ja Rissen mukaista eurooppalaistumista kaikkein voimakkaimmin. Myös Olsenin ajatukset saavat tukea FPL-konseptin tapauksessa, eivätkä Claudio Radaellinkaan ajatuksetkaan jää käyttökelvottomiksi. Tämä tutkielma ei pysty aukottomasti osoittamaan jäsenvaltioiden kokemaa muutospainetta. Viitteitä siitä on kuitenkin olemassa. Tutkielman tuloksia ja eurooppalaistumisen teoriaa keskenään verrattaessa voidaan sanoa, että FPL-konsepti eurooppalaistaa usealla toisistaan poikkeavilla tavoilla. Voidaan siis nostaa esiin Johan Olsenin vuonna 2002 kirjoittaman artikkelin otsikko ”*The many faces of europeanization*”. Eurooppalaistuminen todellakin on monitahoinen ilmiö, joka tämän tutkielman perusteella onnistuu kuvaamaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden välistä dynamiikkaa.

5.1 Pohdinta

Miksi jäsenvaltiot osallistuvat FPL-operaatioihin? Onko kyse jäsenvaltioiden aidosta halusta torjua rajat ylittävää rikollisuutta? Osallistutaanko operaatioon siksi että omia virkamiehiä halutaan eurooppalaistaa vai onko kyse vuosittaisesta lipunnäyttämisestä? Lähdeaineisto ei sisällä tietoa eri jäsenvaltioiden motiiveista osallistua FPL-operaatioihin, joten varmoja johtopäätöksiä asiasta ei voida tehdä. Näin ollen myöskään tutkimushypoteesin oikeellisuudesta ei voida olla varmoja. Se kuitenkin selvisi, että vierailevin virkamiesten

lähettäminen ei näyttäisi olevan jäsenvaltioille kovinkaan vaikeaa, koska osallistuminen onnistuu hyvin pienellä joukolla ja Frontex maksaa operaatiosta aiheutuvat kulut. Operaatioon ei tarvitse lähettää kallista kalustoa, kuten aluksia ja ilma-aluksia, joiden poissaolo voi vaikuttaa merkittävästi jäsenvaltion omaan suorituskykyyn. Lisäksi jäsenvaltiot voivat ehdottaa virkamiesten lähettämistä operaatioon kansallisten tarpeiden perusteella. Moni jäsenvaltio lähettää operaatioon lukumäärällisesti melko vähän virkamiehiä, joten ajatusta lipunnäyttämisestä ja muodollisesta osallistumisesta ei voi välttää. Jäsenvaltioiden FPL-operaatioihin osallistumiseen liittyvien motiivien selvittämiseksi ilmiötä olisi hyödyllistä tutkia haastatteleamalla eri jäsenvaltioiden edustajia.

Vastaanottavien jäsenvaltioiden osalta voidaan varmaksi sanoa se, että vierailevista virkamiehistä on FPL-operaatioiden kautta ollut niille kiistatonta hyötyä. Hyöty näkyy vierailevien ja vastaanottavan jäsenvaltion virkamiesten välisen yhteistyön kautta rajaturvallisuuden parantumisessa, myös operaation jälkeen. Virkamiehillä on ollut taipumuksena käyttää hyödyksi operaation aikana luotuja henkilökohtaisia kontakteja tehtäviensä hoitamisessa. Kynnys ottaa yhteyttä toisen jäsenvaltion viranomaiseen madaltuu olennaisesti, mikäli on oppinut tuntemaan kyseisen jäsenvaltion virkamiehiä henkilökohtaisesti. Virkamiesten välinen yhteistyö parhaimmillaan aiheuttaa virkamiehissä eurooppalaista ajattelua, motivoi tekemään oman työnsä paremmin ja saa virkamiehet olemaan ylpeitä itsestään osana eurooppalaista rajaturvallisuusjärjestelmää. Lisäksi vastaanottavat jäsenvaltiot ovat hyötäneet FPL-operaatioista Frontexin rahoituksen kautta, sillä se on suonut niille parannuksia työskentelyolosuhteisiin.

Vuosi 2015 jäi Suomessa ja Euroopassa ihmisten muistiin muun muassa turvapaikanhakijakriisin takia. Toiset jäsenvaltiot toivottivat turvapaikanhakijat tervetulleiksi. Samalla toiset jäsenvaltiot palauttivat sisäraajatarkastukset, rakensivat konkreettisia raja-aitoja ja käyttivät laajalti voimakeinoja turvapaikanhakijoiden ohjaamiseksi pois oman valtion alueelta. Kuinka tämä ilmiö ja sen seuraukset näyttäytyvät suhteessa FPL-konseptiin? Kykeneekö FPL-konsepti tuomaan lisäarvoa turvapaikanhakijailmiön hallinnassa? Operatiivisessa mielessä FPL-konsepti on onnistunut rakentamaan rajanylityspaikkojen ja tietojenvaihdon verkoston, joka mahdollistaa alueellisten rajaturvallisuusoperaatioiden järjestämisen sillä kohti EU:n ulkorajaa, jossa se katsotaan tarpeelliseksi. Focal Pointit muodostavat siis valmiin verkoston, johon laittoman maahantulon torjunnassa voidaan tarpeen mukaan tukeutua. FPL-konseptin aiheuttama eurooppalaistuminen tukee tätä ajatusta. Eri valtioiden rajaturvallisuusviranomaiset ovat muun muassa FPL-konseptin ansiosta

tottuneet toimimaan yhdessä ja yhteistoimintaa varten on olemassa ainakin jossain määrin yhteisiä parhaita käytänteitä ja vakioituja toimintatapoja. Jäsenvaltioiden tapa suhtautua turvapaikanhakijoihin ja käsitellä heitä on lähtenyt selkeästi eriytymään, koska raja-aitoja on rakennettu, sisäraajatarkastuksia on palautettu ja voimakeinoja on käytetty jopa kyseenalaisessa määrin. Tämä kehitys tekee Euroopasta vähemmän eurooppalaisen. Näin ollen eurooppalaistumiselle on rajaturvallisuuden viitekehyksessä jatkossa entistä enemmän tilaa ja yksi keino eurooppalaistamiselle on jatkossakin FPL-operaatiot. Nähtäväksi jää, millainen Eurooppa on rajaturvallisuuden silmin katsottuna vaikkapa kymmenen vuoden kuluttua.

5.2 Tutkielman luotettavuus

Tutkimuksen validius eli pätevyys tarkoittaa tutkimuksen kykyä mitata juuri sitä asiaa, mitä sen on tarkoitus mitata. Vaikka luotettavuus ja pätevyys termeinä ovat saaneet toisistaan poikkeavia tulkintoja, on niitä tämänkin tutkielman kohdalla syytä arvioida.⁴⁰⁹ Tätä tutkielmaa voidaan pitää pätevänä, koska sen avulla saatiin vastauksia tutkimuskysymyksiin. Tässä tutkielmassa luotettavuuden ja toistettavuuden arviointi perustuvat tämän luvun pohdintaan sekä selostukseen tutkielman toteutuksesta luvuissa 4.1-4.2.

Tutkielman luotettavuutta heikentää eniten lähdeaineiston laatu. Primääriaineisto koostuu Frontexin FPL-operaatioihin liittyvistä operaatiosuunnitelmista ja operaatioiden arviointiraporteista. Operaatiosuunnitelmat ovat Frontexin itse koordinoimaansa operaatioon tekemiä suunnitelmia, joiden voidaan olettaa antavan luotettavan kuvan siitä, mitä operaatioissa aiotaan tehdä. Sen sijaan arviointiraportit, joissa Frontex itse arvioi omia operaatioitaan, saattavat herättää epäilyjä arvioinnin objektiivisuudesta. On toki mahdollista, että Frontex on arvioinut itse koordinoimiaan operaatioita hyvinkin kriittisesti, mutta aivan yhtä hyvin on mahdollista, että arviointiraporteissa toimintaa arvioidaan paremmaksi kuin se todellisuudessa on ollut. On perusteltua väittää, että ulkopuolisen tahon suorittama arviointi olisi objektiivisempi kuin Frontexin itse tekemä arviointi. Ulkopuoliseen arviointiin ei välttämättä ole mahdollisuutta, kun huomioidaan tieto- ja operaatioturvallisuus sekä taktisten ja teknisten keinojen salassapito. Lähdeaineiston perusteella arviointiraporttien validiutta puolustaa se seikka, että Frontexilla on ollut aito halu tuottaa FPL-operaatioihin toimiva arviointimekanismi. Frontex myöntää, että tiettyjen tavoitteiden⁴¹⁰ saavuttamisen arviointi on

⁴⁰⁹ Hirsjärvi 2003, s.216

⁴¹⁰ JO FP 2010 Land -operaation yleistavoite (*general objective*): “*The general objective of the Joint Operation FOCAL POINTS 2010 Land was to coordinate in an effective way the joint activities at the external border and*

hankalaa, koska kaikille asioille ei ole olemassa valideja mittareita. Tällaisissa tapauksissa arviointiraportti tukeutuu jäsenvaltioiden mielipiteeseen asiasta.⁴¹¹

Tutkielman reliäabelius eli toistettavuus tarkoittaa Sirkka Hirsjärven mukaan sen kykyä ” *antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia.*” Jos kaksi eri arvioijaa saa samanlaiset tulokset, voidaan tuloksia pitää reliäabeleina.⁴¹² Tämän tutkielman reliäabeliutta voidaan pitää hyvänä, koska lähdeaineiston ja teoreettisen mallin käyttöön ei liity sellaisia muuttujia, jotka vaikuttaisivat sen toistettavuuteen. Ainoa merkittävä toistettavuutta heikentävä tekijä liittyy lähdeaineiston saatavuuteen, koska tutkija pyysi FPL-operaatioiden operaatiosuunnitelmat ja arviointiraportit käyttöönsä Frontexista. Siitä, saako tutkimuksen toistava henkilö pyytäessään saman lähdemateriaalin käyttöön kuin tämän tutkielman laatija, ei voida olla varmoja. Osa tutkijan käyttöön saamasta lähdeaineistosta oli sensuroitu viranomaistiedon julkisuuteen liittyvään asetukseen⁴¹³ vedoten, koska Frontexin mukaan operatiivisten ja taktisten tietojen paljastaminen saattaisi vaarantaa FPL-operaatioiden toimeenpanoa tulevaisuudessa. Lähdeaineiston sensuroinnissa oli kuitenkin väljyyttä, joka ilmeni siten, että samankaltainen tieto oli sensuroitu tietyssä operaatiosuunnitelmassa, mutta toisessa ei.

to enhance efforts at securing the external borders of the Member States of the European Union. This was to be achieved by facilitating the establishment of permanent coordination structures giving rise to standard procedures for the implementation of the Joint Operations. (FER, JO FP 2010 Land, s.19)

⁴¹¹ FER, JO FP 2010 Land, s.19

⁴¹² Hirsjärvi 2003, s.216

⁴¹³ Regulation No 1049/2001, article 4 (1) (a)

6 LÄHTEET

6.1 Primäärilähteet

Frontex, *Final Report - Pilot Project Focal Points (2006)*

Frontex, *Evaluation of Focal Points (2007) – Pilot project Focal Points*

Frontex, *Frontex evaluation report – Joint Operation Focal Points 2008 (Land Borders)*

Frontex, *Frontex evaluation report – Joint Operation Focal Points Land 2009*

Frontex, *Frontex evaluation report – Joint Operation Focal Points 2010 Land*

Frontex, *Frontex evaluation report – Joint Operation Focal Points 2011 Land*

Frontex, *Frontex evaluation report – Joint Operation Focal Points 2012 Land*

Frontex, *Frontex evaluation report – Joint Operation Focal Points 2013 Land*

Frontex, *Frontex evaluation report – JO Focal Points 2014 Land*

Frontex, *Operational Plan – Joint Operation Focal Point (2007)*

Frontex, *Operational Plan – Joint Operation Focal Points 2008*

Frontex, *Operational Plan – Focal Points 2009 - Strategic Joint Operation*

Frontex, *Operational Plan – Joint Operation Focal Points 2010 Land*

Frontex, *Operational Plan – Joint Operation Focal Points 2011 Land*

Frontex, *Operational Plan – Joint Operation Focal Points 2011 Land Extension*

Frontex, *Operational Plan – Joint Operation Focal Points 2012 Land*

Frontex, *Operational Plan – Joint Operation Focal Points 2012 Land* (amended version)

Frontex, *Operational Plan – Joint Operation Focal Points 2013 Land*

Frontex, *Operational Plan – Focal Points Concept - JO Focal Points 2014 Land*.

6.2 Sekundäärilähteet

Alasuutari, Pertti (1994) *Laadullinen tutkimus*. Vastapaino, Tampere.

Anderson, Benedict (1991) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Uudistettu painos, Verso, New York.

Burgess, Michael (toim. 1986) *Federalism and Federation in Western Europe*. Croom Helm, Biddles Ltd, Guildford.

Burgess, Michael (1986) *Federalism and Federation in Western Europe*, teoksessa Burgess, Michael (toim.) *Federalism and Federation in Western Europe*. Croom Helm, Biddles Ltd, Guildford.

Börzel, Tanja (1999) *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in German and Spain*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, Issue 4, viitattu 29.5.2015.

Börzel, Tanja (2002) *Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: member state responses to europeanization*. *Journal of common market studies (JCMS)*, Vol. 40, No. 2.

Börzel, Tanja & Risse, Thomas (2000) *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*. *European integration online papers (EIop)*, Vol. 4, No 15, [<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>], ladattu 3.12.2014.

Börzel, Tanja & Risse, Thomas (2007) *Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics*, teoksessa Jørgensen, Knud Erik, Pollack, Mark A. & Rosamond, Ben (toim.) *Handbook of European Union Politics*. Sage, Lontoo.

Carrera, Sergio (2007) *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. CEPS (Centre for European Policy Studies) Working Document No. 261/March 2007. [<http://aei.pitt.edu/7385/1/1482.pdf>], ladattu 20.10.2014.

Chryssochoou, Xenia (2003) *Studying identity in social psychology*. Journal of language and politics, Vol. 2, No. 2.

Cowles, Maria G., Caporaso, James & Risse, Thomas (toim. 2001) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press, New York.

Dikshit, Ramesh Dutta (1975) *The Political Geography of Federalism: An Inquiry into Origins and Stability*. John Wiley & Sons, New York, Rekha Printers, New Delhi.

Dinan, Desmond (2005) *Ever closer union: An introduction to European integration*. Third edition, Lynne Rienner publishers, Boulder, johdanto luettavissa [<https://www.riener.com/uploads/47e029fe2f724.pdf>], ladattu 19.2.2016.

EU Schengen catalogue - External borders control, removal and readmission; recommendations and best practices, julkaistu 28.2.2002, Bryssel, [<http://ials.sas.ac.uk/postgrad/Grotius-civil/Schengen%20Catalogue.pdf>], ladattu 22.11.2014.

Euroidentities, internet-sivut, [<http://www.euroidentities.org/>], viitattu 23.2.2016.

Euroopan komissio, *Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä ja asetuksen (Euroopan komissio) No 2007/2004, asetuksen (Euroopan komissio) No 863/2007 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EC kumoamiseksi*, COM(2015) 671 final, 2015/0310 (COD), annettu Strasbourgissa 15.12.2015, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/regulation_on_the_european_border_and_coast_guard_en.pdf], ladattu 26.1.2016.

Euroopan komissio, *Europe without borders - The Schengen area*.
[\[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf\]](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf), ladattu 26.1.2016.

Euroopan komissio, *Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa*. Tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, 7.5.2002, KOM (2002) 233 lopullinen,
[\[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20021002/020233FI.pdf\]](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20021002/020233FI.pdf), ladattu 10.12.2014.

Euroopan neuvosto, *EU:n ajantasaistettu ulkorajavalvontaa sekä palauttamista ja takaisinottoa koskeva Schengen-luettelo*, Bryssel 19.3.2009, 7864/09, SCH-EVAL 48, FRONT 21, COMIX 252.

Euroopan neuvosto, *Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*. Julkaistu 14.6.2002, 9834/1/02, FRONT 58, COMIX 398, REV1,
[\[http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010019%202002%20INIT\]](http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010019%202002%20INIT),
 ladattu 5.2.2016.

Euroopan neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta*, julkaistu 25.11.2004 Euroopan unionin virallisessa lehdessä L349, [\[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=FI\]](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=FI), ladattu 10.10.2014.

Euroopan neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta*, sellaisena kuin se on muutettuna seuraavilla: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1168/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, 2004R2007 - FI - 12.12.2011 - 002.001 (konsolidoitu toisinto), [\[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/frontex_regulation_consolidated_2011_en.pdf\]](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/frontex_regulation_consolidated_2011_en.pdf), ladattu 23.9.2015.

Euroopan neuvoston asetus (EU) N:o 1052/2013, annettu 7 päivänä lokakuuta 2013, *arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten ja toimeenpanevan komitean 16 päivänä syyskuuta 1998 pysyvän Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean perustamisesta tekemän päätöksen kumoamisesta*, julkaistu 6.11.2013 Euroopan unionin virallisessa lehdessä L295, [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1053&from=EN>], ladattu 2.3.2016.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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*, julkaistu 31.7.2007 Euroopan unionin virallisessa lehdessä L199. [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0863&from=FI>], ladattu 28.10.2014.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, *henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö)*, julkaistu 13.4.2006 Euroopan unionin virallisessa lehdessä L105, [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=FI>], ladattu 21.10.2014.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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*, julkaistu 22.11.2011 Euroopan unionin virallisessa lehdessä L304, [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1168&qid=1440753026245&from=FI>], ladattu 28.8.2015.

Euroopan unionin internet-sivut, jäsenmaat, maaluettelo [http://europa.eu/about-eu/countries/index_fi.htm], viitattu 27.8.2015.

Euroopan unionin oikeus- ja sisäministereiden tapaaminen Tampereella 20.-22.9.2006, *EU:n yhdenmetyt ulkorajojen valvontajärjestelmän kehittäminen: rajastrategia*. [http://www.eu2006.fi/NEWS_AND_DOCUMENTS/OTHER_DOCUMENTS/VKO36/EN

[GB/1157615375954/ FILES/75866207509283148/DEFAULT/BORDER_STRATEGY_FLIP DF](http://ec.europa.eu/external_relations/border/GB/1157615375954_FILES/75866207509283148/DEFAULT/BORDER_STRATEGY_FLIP_DF)], ladattu 20.10.2014.

Euroopan unionin ministerineuvoston 2768:s tapaaminen oikeus- ja sisäasioiden kokoonpanossa (JHA-council) Brysselissä 4.–5.12.2006, neuvoston päätelmät, Press release 15801/06 (Presse 341), [http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-06-341_en.htm], ladattu 10.12.2014.

European day for border guards, [<http://www.ed4bg.eu/>], viitattu 23.2.2016.

Eurooppa-neuvoston kokous, Laekenissa 14.–15.12.2001, puheenjohtajan päätelmät, SN/300/1/01 REV 1 [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf], ladattu 16.12.2014.

Eskola, Jari (2001) Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat – Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta, teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II*. PS-kustannus, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.

Frontex, *Handbook to the Operational Plan – Joint Land Borders Operations*. Operations Division, Joint Operations Unit, Land Borders Sector.

Frontex, *COMMON CORE CURRICULUM – EU Border Guard Basic Training*. [<http://www.statewatch.org/news/2012/mar/frontex-ccc-training.pdf>], ladattu 11.4.2016.

Frontex, *General report 2013*, [http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2013/General_Report_EN.pdf], ladattu 15.3.2016.

Frontex, Risk Analysis Unit, *Annual Risk Analysis 2014*. [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf], ladattu 26.11.2014.

Frontex, esittelyvideo (2014) *Operational Cycle*, [<http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/general>], viitattu 23.11.2014.

Frontex, internet-sivut [<http://frontex.europa.eu/>].

Frontex, internet-sivut, *Archive of Operations* [<http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/>].

Frontex, internet-sivut, *Common training standards for the EU border guard services*, [<http://frontex.europa.eu/news/common-training-standards-for-the-eu-border-guard-services-1NyLhR>].

Frontex, internet-sivut, *General* [<http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/general>].

Frontex, internet-sivut, *Roles and Responsibilities* [<http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities>].

Frontex, internet-sivut, *Risk Analysis* [<http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis>].

Frontex, internet-sivut, *Migratory Routes Map* [<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>].

Frontex, internet-sivut, *The training of the guards* [<http://frontex.europa.eu/feature-stories/the-training-of-the-guards-z52Gnr>].

Frontex-asetus: Euroopan unionin neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta*, sellaisena kuin se on muutettuna seuraavilla: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1168/20011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, 2004R2007 - FI - 12.12.2011 - 002.001 (konsolidoitu toisinto), [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/frontex_regulation_consolidated_2011_en.pdf], ladattu 23.9.2015.

Geddes, Andrew & Lazarou, Elena (2008) *Europeanization of Migration Policy and Changing Narratives of Greek Migration Management: The Case of Relations with Countries of Origin and Transit*.
[\[http://www.san.ed.ac.uk/data/assets/word_doc/0015/20184/Lazarou.doc\]](http://www.san.ed.ac.uk/data/assets/word_doc/0015/20184/Lazarou.doc), ladattu 26.5.2015.

Grönfors, Martti (1982) *Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät*. WSOY, Helsinki.

Haas, Ernst (1958) *The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces, 1950–1957*, vuonna 2004 julkaistu näköispainos, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

Haas, Ernst (1968) Introduction: Institutionalism or constructivism? teoksessa Haas, Ernst (2004) *The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces, 1950–1957*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.

Hansen, Troels & Scholl, Bruno (2002) *Europeanization and domestic parliamentary adaptation - A comparative analysis of the Bundestag and the House of Commons*. European integration online papers (EIoP), Vol. 6, No 15, [<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-015.pdf>], ladattu 18.1.2016.

Heiskanen, Markus (2013) *Rajakeisarin uudet (v)aatteet – käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta*. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 124, Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi [<http://www.doria.fi/handle/10024/91433>], ladattu 10.12.2014.

Herrman, Richard, Risse, Thomas & Brewer, Marilyn (toim. 2004) *Transnational identities: Becoming European in the EU*. Rowman & Littlefield publishers, Lanham.

Hirsjärvi, Sirkka (2003) Tutkimuksen reliaabelius ja validius, teoksessa Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (toim.) *Tutki ja kirjoita*. 10. laitos, Tammi, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Hirsjärvi, Sirkka (2003) Tutkimustyypit ja aineistonkeruun perusmenetelmät, teoksessa Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (toim.) *Tutki ja kirjoita*. 10. laitos, Tammi, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (toim. 2003) *Tutki ja kirjoita*. 10. laitos, Tammi, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Hix, Simon & Goetz, Klaus (2000) *Introduction: European Integration and National Political Systems*. *West European Politics*, 23:4, s.1–26.

Hodges, Michael (1972) Introduction, teoksessa Hodges, Michael (toim.) *European integration*. Penguin, Harmondsworth.

Hodges, Michael (toim. 1972) *European integration*. Penguin, Harmondsworth.

Hoffman, Stanley (1966) *Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation-State and the case of Western Europe*. *Daedalus*, Vol. 95, No. 3 (summer 1966), Tradition and Change, [<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.476.7015&rep=rep1&type=pdf>], ladattu 16.12.2014.

Huhtinen, Aki-Mauri (2001) *Oppilasupseerit tutkijoina: Tieteellisen tiedon tuottaminen Maanpuolustuskorkeakoulussa. Laadullinen tutkimus murrosajan ihmistieteellisenä tutkimuksena*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, julkaisusarja 1, tutkimuksia No. 19, Edita, Helsinki.

Huttunen, Mika & Metteri, Jussi (toim. 2008) *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, julkaisusarja 2, taktiikan asiantietoa No. 1/2008, Edita Prima Oy, Helsinki.

Isometsä, Jani (2014) *Eteläisten merirajojen vaikutus Euroopan Unionin rajaturvallisuuden kehitykselle*. Maanpuolustuskorkeakoulu, esipuhekurssin opinnäytetyö, Helsinki, [http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/97476/E4366_Isomets%C3%A4JJ_EUK66.pdf?sequence=2], ladattu 10.12.2014.

Jacobson, Harold K. (2001) *Doing Collaborative Research in International Legal Topics: An Autobiographical Account*. *International Studies Review*, Vol. 3, No. 1.

Kerttunen, Mika (2007) *Strategia*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 3, Strategian asiatietoa No 4. [http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74102/Strat13_4.pdf?sequence=1], ladattu 4.2.2016.

Kesseli, Pasi (2008) *Operaatiotaito ja taktiikka tieteenalana*, teoksessa Huttunen, Mika & Metteri, Jussi (toim.) *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, julkaisusarja 2, taktiikan asiatietoa No. 1/2008, Edita Prima Oy, Helsinki.

King, Preston (1982) *Federalism and Federation*. International series in social and political thought, Croom Helm, Lontoo & Canberra.

Knill, Christoph & Lehmkuhl, Dirk (1999) *How Europe Matters – Different Mechanisms of Europeanization*. *European Integration On-line Papers (EOiP)*, Vol. 3, No. 7, [<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>], ladattu 6.8.2015.

Kurvinen, Janne (2011) *Euroopan unionin rajaturvallisuus – Raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?* Maanpuolustuskorkeakoulu, yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö, Helsinki, [http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74239/Y2562_Kurvinen_J_YEK55.pdf?sequence=1], ladattu 27.1.2015.

Ladrech, Robert (1994) *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*. *Journal of Common Market Studies*, s.69–88, Vol. 32, No. 1.

Ladrech Robert (2010) *Europeanization and national politics*. The European union series, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Laffan, Brigid (2004) *The European union and its institutions as “identity builders”*, teoksessa Herrman, Richard, Risse, Thomas & Brewer, Marilyn (toim.) *Transnational identities: Becoming European in the EU*. Rowman & Littlefield publishers, Lanham.

Laitinen, Ilkka (2011) Näyttöesitys *Controlling the EU Borders and strengthening the European solidarity and Schengen cooperation: The Role of Frontex*. Euroopan parlamentin Kansalaisoikeuksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan (LIBE) kuuleminen kansallisille parlamenteille, 6.10.2011, Bryssel, [<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/nsalliarelis/public/Session%20III-Ilkka%20Laitinen.pdf>], ladattu 22.11.2014.

Limnell, Jarno (2009) *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 29, Edita Prima Oy, Helsinki.

Lipics, László (2010) *Focal Points on the external borders of Schengen*. An International Journal of Security, Strategic, Defense Studies and Military Technology, 2010, Vol. 9, Issue 2, sivut 229–239. Academic and Applied Research in Military Science –sivusto [<http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume9/Issue2/pdf/03.pdf>], ladattu 10.10.2014.

Maier, Matthias & Risse, Thomas (2003) *Europeanization, collective identities and public discourses*. IDNET, Final report, Robert Schuman centre for advanced studies, European university institute, [http://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2_2_Risse_Europeanization_Identities_Discourses_general_report_2003.pdf], ladattu 23.2.2016.

March, James G. (1981) *Footnotes of Organizational Change*. Administrative Science Quarterly, Vol. 26, No. 4, [<http://www.sasse.se/akademiska/Old%20Documents/March.pdf>], ladattu 17.8.2015.

March, James G. & Olsen, Johan P. (1989) *Rediscovering Institutions*. Free Press, New York.

Meyer, John W. (2001) The European Union and the Globalization of Culture, teoksessa Andersen, Svein S. (toim.) *Institutional Approaches to the European Union*. Arena Report No. 3/2001, Oslo.

Metsämuuronen, Jari (2001) *Laadullisen tutkimuksen perusteet*. Metodologia -sarja 4, 2. tarkistettu painos, painettu Virossa.

Mäkinen, Juha (2015) Sotatieteitä – Ei sotatieteitä?, teoksessa Nokkala, Arto, Hanska, Jan & Häyry, Matti (toim.) *Akateemisuus ja upseerius – Tieteen, tutkimuksen ja johtamisen ristivetoa puolustushallinnossa*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, julkaisusarja 2, artikkelikokoelmat No. 15, Juvenes Print, Tampere,
[\[http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/111811/Akateemisuus%20ja%20upseerius%20net.pdf?sequence=2\]](http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/111811/Akateemisuus%20ja%20upseerius%20net.pdf?sequence=2), ladattu 14.7.2015.

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

Nokkala, Arto, Hanska, Jan & Häyry, Matti (toim. 2015) *Akateemisuus ja upseerius – Tieteen, tutkimuksen ja johtamisen ristivetoa puolustushallinnossa*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, julkaisusarja 2, artikkelikokoelmat No. 15, Juvenes Print, Tampere,
[\[http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/111811/Akateemisuus%20ja%20upseerius%20net.pdf?sequence=2\]](http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/111811/Akateemisuus%20ja%20upseerius%20net.pdf?sequence=2), ladattu 14.7.2015.

Nurmi, Timo, Rekiaro, Ilkka, Rekiaro, Päivi & Sorjanen, Timo (2004) *Gummeruksen suuri sivistyssanakirja*. Kuudes painos, Gummerus, Gummeruksen kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Oakes, Penelope, Haslam, Alexander & Turner, John (1994) *Stereotyping and social reality*. Oxford University Press, Oxford.

Ojanen, Hanna (2007) Kansainvälisten suhteiden tutkimuksen teoriat ja Euroopan integraatio, teoksessa Tiilikainen, Teija & Palosaari, Teemu (toim.) *Integraation teoria*. Gaudeamus, Helsinki University Press, Helsinki.

Olsen, Johan P. (2002) *The Many Faces of Europeanization*. Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 5, Blackwell Publishers Ltd, Oxford.

Palosaari, Teemu (2011) *The Art of Adaptation. A study on the Europeanization of Finland's foreign and security policy*. Tampere Peace Research Institute, TAPRI Studies in Peace and Conflict Research No. 96, University of Tampere, Juvenes Print, Tampere.

Pollak, Johannes & Slominski, Peter (2009) *“Experimentalist but not accountable governance? The role of Frontex in managing the EU’s external borders”*. West European Politics, Vol. 32, No. 5.

Raassina, Antti (2015) *Rajavartiomiehen voimakeinojen käyttö Frontexin koordinoimissa ulkorajavalvontaoperaatioissa*. Maanpuolustuskorkeakoulu, pro gradu -tutkielma, Helsinki.

RABIT-asetus: Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston asetus (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*, julkaistu 31.7.2007 Euroopan unionin virallisessa lehdessä L199, [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0863&from=FI>], ladattu 28.10.2014.

Radaelli, Claudio (2000) *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*. European Integration On-line Papers (EIoP), Vol. 4, No. 8, [<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf>], ladattu 4.8.2015.

Radaelli, Claudio (2003) *The Europeanisation of Public Policy*, teoksessa Featherstone, K & Radaelli Claudio (toim.) *The Politics of Europeanisation*. Oxford, Oxford University Press.

Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim. 2006) *Eurooppalaistuminen*. Gaudeamus, Oy Yliopistokustannus University Press Finland, Hakapaino, Helsinki.

Raunio, Tapio & Saari, Juho (2006) *Johdanto: kymmenen vuotta Euroopan unionissa*, teoksessa Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.) *Eurooppalaistuminen*. Gaudeamus, Oy Yliopistokustannus University Press Finland, Hakapaino, Helsinki.

Raunio, Tapio (2007) *Euroopan unioni poliittisena järjestelmänä*, teoksessa Tiilikainen, Teija & Palosaari, Teemu (toim.) *Integraation teoria*. Gaudeamus, Helsinki University Press, Helsinki.

Riissanen, Urpo (2009) *Rajaturvallisuus – Ilmiö, strategia ja turvallistaminen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö, Helsinki.

Risse, Thomas, Cowles, Maria G. & Caporaso, James (2001) *Europeanization and Domestic Change: Introduction* teoksessa Cowles, Maria G., Caporaso, James & Risse, Thomas (toim.) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press, New York.

Risse, Thomas (2001) *A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities* teoksessa Cowles, Maria G., Caporaso, James & Risse, Thomas (toim.) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press, New York.

Risse, Thomas (2003) *European institutions and identity change: what have we learned?*, teoksessa Herrman, Richard, Brewer, Marilynn & Risse, Thomas (toim.) *Transnational identities: becoming European in the EU*. Rowman & Littlefield, Lanham. Saatavissa osoitteessa [http://userpage.fu-berlin.de/atasp/texte/030730_europeaninstandidentity_rev.pdf], ladattu 24.2.2016.

Rosamond, Ben (2000) *Theories of European Integration*. The European Union series, Macmillan Press LTD, Houndmills.

Schengen-luettelo: Euroopan unionin neuvosto, *EU:n ajantasaistettu ulkorajavalvontaa sekä palauttamista ja takaisinottoa koskeva Schengen-luettelo*, Bryssel 19.3.2009, 7864/09, SCH-EVAL 48/FRONT 21/COMIX 252.

Schengenin rajasäännöstö: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, *henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö)*, julkaistu 13.4.2006 Euroopan unionin virallisessa lehdessä L105, [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=FI>], ladattu 21.10.2014.

Schimmelfennig, Frank (2001) *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, teoksessa Schimmelfennig, Frank & Sedelmeier, Ulrich (toim. 2005) *The politics of European union enlargement – Theoretical approaches*. Routledge, Lontoo.

Schimmelfennig, Frank & Sedelmeier, Ulrich (toim. 2005) *The politics of European union enlargement – Theoretical approaches*. Routledge, Lontoo.

Sipilä, Joonas & Koivula, Tommi (2013) *Miten strategiaa tutkitaan?* Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2, Tutkimusselosteita No 50, Juvenes Print, Helsinki.

Sivonen, Pekka (toim. 2013) *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 33, Juvenes Print, Tampere.

Sjursen, Helene (2002) *Why Expand? Question of legitimacy and justification in the EU's enlargement policy*. Journal of Common Market Studies (JCMS), Vol. 40, No. 3, [<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/sjursen%20why%20expand.pdf>], ladattu 28.1.2016.

Sulkunen, Pekka & Kekäläinen, Olli (1992) *WPindex – Laadullisen aineiston analyysiohjelma*. Gaudeamus, Helsinki.

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

Tiilikainen, Teija & Palosaari, Teemu (2007) Poliitiikan tutkimuksen näkökulma eurooppalaiseen integraatioon, teoksessa Tiilikainen, Teija & Palosaari, Teemu (toim.) *Integraation teoria*. Gaudeamus, Helsinki University Press, Helsinki.

Tiilikainen, Teija (2007) Klassiset integraatioteoriat, teoksessa Tiilikainen, Teija & Palosaari, Teemu (toim.) *Integraation teoria*. Gaudeamus, Helsinki University Press, Helsinki.

Trauner, Florian (2008) *The Europeanisation of the Western Balkans: deconstructing the EU's routes of influence in justice and home affairs*. ECPR Fourth Pan-European Conference on EU Politics, Riika, 25.–27.9.2008, [<http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/059.pdf>], ladattu 14.6.2015.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 6. uudistettu laitos, Tammi, Livonia Print, Latvia.

UNHCR (2016) *Regional refugee and migrant response plan for Europe – Eastern Mediterranean and Western Balkans Route*. Julkaistu 13.1.2016, [<http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=521>], ladattu 1.2.2016.

Vink, Maarten (2003) *What is Europeanisation? And other questions on a new research agenda*. European Political Science, Vol. 3, Issue 1.

Vink, Maarten & Graziano, Paolo (2008) Challenges of a new research agenda, teoksessa Vink, Maarten & Graziano, Paolo (toim.) *Europeanization – New research agendas*. Palgrave, Macmillan.

Vink, Maarten & Graziano, Paolo (toim. 2008) *Europeanization – New research agendas*. Palgrave, Macmillan.

Wallace, William (1990) Introduction: The dynamics of European integration, teoksessa Wallace, William (toim.) *The dynamics of European integration*. Pinter Publishers, Lontoo.

Wallace, William (toim. 1990) *The dynamics of European integration*. Pinter Publishers, Lontoo.

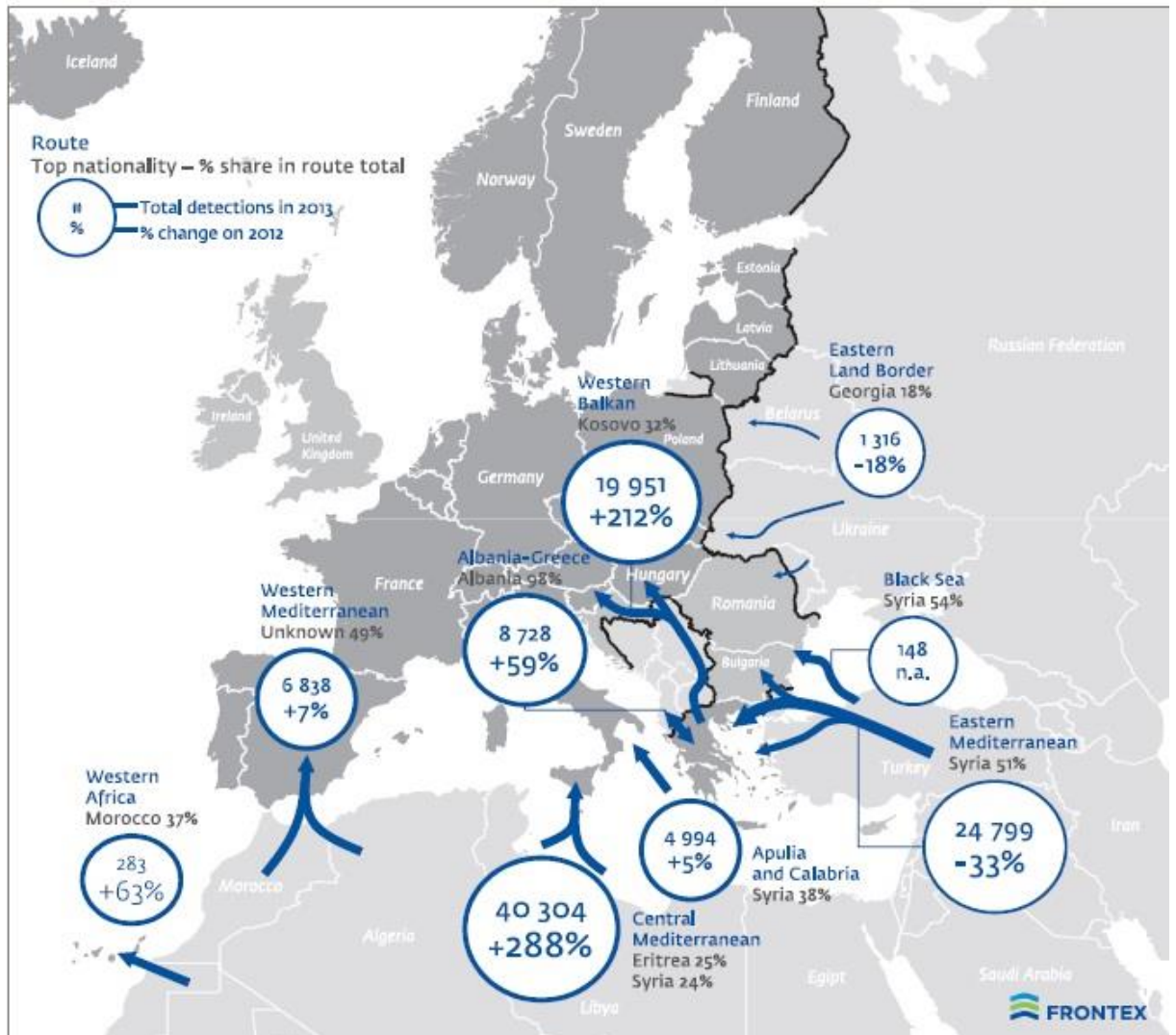
Wolff, Sarah (2010) EU Integrated border management beyond Lisbon: Contrasting policies and practice, teoksessa Zapata-Barrero, Ricard (toim.) *Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework*, Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), Color Marfil, Barcelona, [http://www.cidob.org/en/content/download/24457/278620/file/m_shaping_normative.pdf], ladattu 10.12.2014.

7 LIITEET

Yliluutnantti Misa Hattusen pro gradu -tutkielman

LIITE 1 (1)

Vuonna 2013 havaitut laittomat rajanylitykset EU:n alueella⁴¹⁴



⁴¹⁴ Frontex, Annual Risk Analysis 2014, s.33

FP 2013 Land -operaation aikana aktivoitujen Focal Pointien sijainnit⁴¹⁵



⁴¹⁵ FER, JO FP 2013 Land, s.38.